



Uguaglianza e non discriminazione

*L'attività dell'Ufficio Nazionale
Antidiscriminazioni Razziali
e il ruolo delle associazioni*

ATTI DEL CONVEGNO

Questa pubblicazione raccoglie gli Atti del Convegno: **“Uguaglianza e non discriminazione L’attività dell’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali ed il ruolo delle associazioni”** tenuto a Milano il 28.01.2005, promosso dalla Fondazione Franco Verga - COI, dal Ministero delle Pari Opportunità e dall’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) e dalla Fondazione I.S.M.U.

Un ringraziamento particolare ai relatori intervenuti:

Consigliere Bruno Brattoli – *Capo Dipartimento Ministero Pari Opportunità*

Avv. Francesca Andruzzi – *Esperta del Ministero Pari Opportunità*

Prof. Laura Zanfrini – *Università Cattolica di Milano*

Dott. Marcello D’Amico – *Associazione IRENE*

Dott. Pino Gulia – *A C L I*

Dott. Giancarlo Galliena – *Fondazione Franco Verga-COI*

Prof. Marco Lombardi – *Fondazione I.S.M.U.*

On. Dario Rivolta – *Vice Presidente della Commissione Affari Esteri, Camera Deputati*

Apertura dei lavori

On. Maria Paola Colombo Svevo

Presidente della Fondazione Franco Verga - C.O.I. 7

Prof. Marco Lombardi, *Fondazione I.S.M.U.* 11

Il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione

Immigrazione e discriminazione

Prof. Laura Zanfrini, *Università Cattolica di Milano* 17

Il quadro giuridico internazionale e comunitario

Dott. Marcello D'Amico, *Associazione IRENE* 29

L'attuazione della normativa comunitaria in Italia

Funzioni e obiettivi dell'UNAR Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

Consigliere Bruno Brattoli

Capo Dipartimento Ministero Pari Opportunità 43

Assistenza legale alle vittime di discriminazione

Avv. Francesca Andruzzi, *Esperta del Ministero Pari Opportunità* 49

Il contact center

Dott. Pino Gulia, *A C L I* 55

Lo sportello di consulenza come strumento di contatto

Dott. Giancarlo Galliena, *Fondazione Franco Verga-COI* 59

Conclusioni

On. Dario Rivolta

Vice Presidente della Commissione Affari Esteri, Camera Deputati 65

ALLEGATO 67

APERTURA DEI LAVORI

On. Maria Paola Colombo Svevo

Presidente della Fondazione Franco Verga - C.O.I.

La Fondazione Franco Verga-COI ha promosso il Convegno su **“Uguaglianza e non discriminazione”** ed ha curato la pubblicazione degli atti con due scopi precisi. Il primo è uno scopo “immediato” dettato dalla costituzione a livello nazionale dell’Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni Razziali.

Questo Ufficio, nato in applicazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva europea sull’antidiscriminazione razziale deve essere conosciuto nelle sue finalità, nelle sue strutture, nel suo metodo di lavoro, nella sua organizzazione e deve, soprattutto entrare in dialogo e in collegamento con tutte le associazioni e le istituzioni locali che, per la loro attività, si occupano sul territorio lombardo del tema dell’integrazione degli immigrati e sono, quindi, gli interlocutori naturali della nuova struttura.

Il primo scopo è, dunque, quello di favorire un’occasione di conoscenza reciproca tra associazioni, istituzioni locali e i responsabili del nuovo ufficio, conoscenza da cui ci auguriamo possa nascere una collaborazione ed una politica condivisa.

Il secondo scopo è quello di continuare un filone che la Fondazione sta perseguendo in questi anni, ossia l’attenzione e il collegamento tra la politica italiana sull’immigrazione e le politiche europee, nella convinzione che ognuno di noi abbia una responsabilità precisa nella costruzione di una Europa democratica e solidale.

Segno di questa attenzione sono stati sia il convegno tenuto dalla Fondazione con l’ISMU sul tema della cittadinanza, sia la pubblicazione e la diffusione sulle direttive europee contro le discriminazioni.

Riteniamo, infatti, che tenere insieme le direttive europee e il loro recepimento nel nostro ordinamento o, se si vuole, tenere insieme e leggere la politica dell’U.N.A.R. alla luce degli orientamenti dell’U.E. serve a cogliere meglio tutte le implicazioni e tutte le possibilità per una politica di antidiscriminazione e serve a contaminare positivamente e, quindi, a rafforzare la politica di antidiscriminazione sia in Italia che nell’U.E.

Questo nostro impegno è determinato dalla convinzione che il principio di uguaglianza e di antidiscriminazione in U.E. non sia uno dei tanti principi su cui si sta costruendo il processo europeo, ma sia un principio chiave della storia europea intorno al quale si è andato costruendo il diritto sociale comunitario.

Questo principio, introdotto per un motivo più economico di concorrenza che non di tutela, limitato dapprima alla parità tra uomo e donna e alla nazionalità è però stato, subito interpretato dalla Corte di Giustizia come “fondante” della Comunità stessa.

E questo ha consentito all’U.E. di usarlo come “ariete”, come strumento che ha allargato significativamente il livello di tutela nell’U.E.

E oggi l’U.E. possiede uno dei quadri giuridici più progrediti in tema di

antidiscriminazione. Questo ha prodotto modifiche notevoli negli ordinamenti nazionali dei vari Paesi ed è stato un punto di riferimento per gli ordinamenti dei paesi dell'allargamento.

Non solo, ma oggi il principio di antidiscriminazione è il punto di aggancio di altre politiche europee come quella per gli anziani, i minori e i disabili.

E' su questo versante dell'antidiscriminazione che oggi sono possibili politiche attive in tema di disabilità e di inclusione sociale.

Non, quindi, uno dei tanti principi, ma un principio-chiave attraverso cui si può leggere la storia della costruzione europea: e l'ancoraggio a questo principio, prima solo funzionale al mercato, poi assunto come obiettivo dalla Comunità, è oggi costituzionalizzato nella Carta dei Diritti fondamentali che, inserito nella Costituzione racchiude in sé un processo importante per il futuro dell'U.E.

Ma se questo principio di uguaglianza, di pari opportunità, ha fatto tanta strada nel processo europeo ciò non è dovuto solo a scelte politiche, ma alla capacità e alla tenacia dei movimenti delle associazioni che lo hanno radicato con la loro attività, lo hanno difeso contro ogni tentativo di svalorizzazione. E certo questo è oggi un monito anche per le nostre associazioni, davanti all'applicazione di questa direttiva.

E' irrealistico pensare che una politica di antidiscriminazione etnica possa radicarsi e dare i suoi frutti senza il sostegno vigile delle associazioni, senza la nostra capacità di saper cogliere i segni e le forme di questa discriminazione, senza lo sforzo di chiarire in che cosa consista e quali aspetti assuma oggi la discriminazione razziale, senza il nostro sforzo di individuare e contestare le cause, soprattutto indirette di discriminazione.

Per tutti questi motivi la prima parte dei contributi dei nostri relatori riguarderà sia il quadro giuridico europeo e internazionale del principio di antidiscriminazione sia uno sguardo sulla realtà concreta nel rapporto immigrazione/discriminazione.

Il dott. Marcello D'Amico ci farà ripercorrere il processo che ha portato alla direttiva europea delineando gli scopi, le definizioni, gli strumenti, gli organismi, gli obblighi degli stati membri, le possibilità previste per le associazioni.

Sappiamo che i requisiti europei sono sempre "requisiti minimi" anche se non consentono passi indietro a chi ha già legiferato in maniera più favorevole, ma sappiamo anche che questi requisiti estesi a tutti i paesi membri costituiscono una formidabile massa d'urto che garantisce un'applicazione del principio.

E' dunque una buona base di partenza.

Sappiamo anche, però, che la vita è sempre molto più complessa di una direttiva.

Non vogliamo nascondere le contraddizioni tra un quadro giuridico di difesa dell'ineguaglianza e le situazioni reali fatte di incertezze, di contraddizioni. Sono incertezze e contraddizioni che investono anche l'U.E., la sua debolezza nel produrre un quadro comune di riferimento per l'integrazione degli immigrati; debolezza derivata sia dalla diversità delle politiche attuate nei paesi membri, sia dalla complessità dell'iter procedurale cui è sottoposta l'U.E., sia dal peso di una opinione pubblica spesso spaventata

e verso la quale proprio le associazioni come le nostre hanno il dovere di una informazione convincente su cui basare una integrazione condivisa.

Il nodo immigrazione-discriminazione in tutti i suoi aspetti, soprattutto quelli nascosti da pregiudizi travestiti da uno pseudo bisogno di sicurezza, o da paure che hanno altre motivazioni saranno esaminate dalla Prof. Laura Zanfrini che nella sua ormai lunga esperienza di osservatrice dei fenomeni dell'immigrazione in Lombardia conosce, analizza e può trasmetterci le cause delle discriminazioni più frequenti, dove si nascondono nel lavoro, nei servizi, nella formazione.

La seconda parte di questa pubblicazione entra nel merito dell'applicazione data dal Governo italiana alla direttiva europea, sia per quanto riguarda il tipo di organismo preposto (l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale U.N.A.R.)

sia per quanto riguarda l'attività e gli strumenti predisposti.

Il nostro paese ha recepito integralmente la direttiva sia per la parte riguardante le definizioni giuridiche di discriminazione, sia per la parte dell'istituzione degli organismi di promozione della parità.

Non vi è dubbio che ci siano in Europa paesi in cui la politica di antidiscriminazione e la difesa di questo principio abbiano una lunga tradizione storica, e abbiano consolidato strumenti giuridici adeguati.

Basti pensare all'Ombudsman, ai difensori civici che fanno parte della tradizione giuridica nel Regno Unito, in Svezia, in Belgio, nei Paesi Bassi.

Nella scelta italiana gioca certamente una scarsa tradizione in questo settore.

E' positivo, comunque, l'istituzione di un Ufficio che può diventare il motore, il collettore delle esperienze in atto, e la scelta del Ministero delle Pari Opportunità come Ministero competente facilita un processo che sta avvenendo in molti paesi, processo che tende verso un unico organismo nazionale competente: l'esperienza belga è significativa in proposito.

Esamineremo, quindi, con il consigliere Bruno Brattoli, Capo Dipartimento Pari Opportunità gli obiettivi di prevenzione, di promozione, di assistenza dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni. La funzione dirigenziale più complessiva svolta dal consigliere Brattoli all'interno del Dipartimento e la sua conoscenza di alcune tematiche di confine come quello della tratta degli esseri umani ci consentirà di collegare il lavoro dell'ufficio con l'attività più ampia del Dipartimento e con il suo contributo oggi egli testimonia della sua sensibilità e dell'attenzione particolare verso l'associazionismo organizzato della Lombardia.

Due funzioni particolari dell'U.N.A.R. verranno esaminate dalle relazioni dell'Avv. Francesca Andruzzi e dal dott. Pino Gulia.

L'Avv. Andruzzi si soffermerà sull'assistenza legale alle vittime delle discriminazioni chiarendo il ruolo che in essa possono giocare sia l'U.N.A.R. che le associazioni interessate, il dott. Gulia spiegherà il funzionamento di uno strumento di collegamento il "contact center", tra l'ufficio nazionale e le associazioni territoriali.

Completerà le relazioni l'intervento di Giancarlo Galliena, che dirige da anni lo Spor-

tello di consulenza della Fondazione Verga, osservatorio privilegiato per conoscere dall'interno i problemi dell'immigrazione e per individuare i meccanismi e le prassi discriminatorie. Riteniamo che proprio la sua esperienza che rappresenta l'esperienza di tanti operatori "del territorio" possa essere la base per costruire un sistema organico di collegamento anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'U.N.A.R.

Vorrei concludere questa introduzione ritornando alla Unione Europea e alle sue politiche, perché mi sembra che alcuni metodi di lavoro introdotti in Europa possono essere significativi anche per il nostro lavoro futuro.

Innanzitutto la direttiva antidiscriminazione è stata accompagnata da un piano di azione, ossia da interventi finanziari a sostegno degli stati per scambiare informazioni per fare promozione e ricerca; contemporaneamente è partita una consultazione aperta a tutti rivolta, in modo particolare, alle associazioni sui temi della discriminazione per conoscere quale incidenza abbia avuto la legislazione europea, quali siano gli ostacoli che ogni paese incontra nell'applicazione della direttiva e nell'attuazione di una politica, quali sono gli elementi che si possono aggiungere e con quali strumenti (formazione, codici di condotta, accordi sindacali); e, infine, una rilevazione statistica fatta dall'eurobarometro sul grado di coscienza dei cittadini europei sul tema della discriminazione etnica.

Secondo questa rilevazione i cittadini europei si dichiarano nettamente contro ogni forma di discriminazione etnica, anche se ammettono che questa discriminazione è presente nel proprio paese: in genere, comunque, l'atteggiamento antidiscriminatorio è più percepito negli altri e negli altri paesi che non in sé stessi e nel proprio paese. Il 62% degli europei ritiene che una persona di origine etnica diversa abbia, a parità di formazione e di qualifica, meno possibilità di avere un lavoro o una promozione. Ma i danesi la pensano all'89% ed i britannici al 43%, gli italiani al 22%.

Quello che ci sembra interessante per il nostro lavoro futuro è sottolineare questa pluralità di interventi, di ricerca, di confronti, di analisi statistica che accompagnano la predisposizione di politiche e, soprattutto, questo tentativo di introdurre il tema della discriminazione in modo trasversale in tutele politiche dell'U.E., da quella più generale dell'occupazione e dell'inclusione sociale a quelle più specifiche .

Anche il nostro paese è chiamato a predisporre i piani nazionali per l'inclusione sociale e i piani nazionali per l'occupazione: compito nostro, come associazione, è quello di inserire in questi piani il tema dell'antidiscriminazione, perché il principio introdotto dalla direttiva, recepita dal nostro ordinamento, tutelato dal nuovo Ufficio diventi una politica effettiva a sostegno dei diritti della persona.

Prof. Marco Lombardi

Fondazione I.S.M.U.

E' con piacere che do il benvenuto a tutti gli intervenuti a questo Convegno, portando i saluti della Fondazione ISMU che collabora non solo a questa specifica iniziativa ma che anche, da anni, condivide gli sforzi della Fondazione Verga.

In questa breve introduzione prendo spunto dai dati che sono comparsi recentemente sui quotidiani relativamente al questionario sul tema della percezione degli immigrati da parte degli italiani, per misurare una sorta di distanza sociale tra gli autoctoni e gli immigrati islamici. La survey è stata condotta in Italia, in Spagna e in Olanda nel novembre 2004 e i risultati sono stati pubblicati proprio in questi giorni. Se voi avete letto i giornali, o se avete letto il rapporto di ricerca, emergono alcuni dati interessanti: il 66% degli italiani dice di non avere avuto nessun contatto con immigrati mussulmani, il 44% degli italiani non dà giudizi, né positivi né negativi sugli immigrati islamici, il 40% tuttavia dà un giudizio che è molto o abbastanza positivo della relazione che ha con gli immigrati islamici, più in generale il 76% degli italiani giudica positivo che i propri figli entrino in contatto con persone di culture diverse, il 60% non cambierebbe quartiere qualora questo diventasse un quartiere di immigrazione a livelli significativi, il 64% è favorevole ai ricongiungimenti familiari. Tutti i dati considerati segnalano atteggiamenti significativamente diversi tra l'Italia, la Spagna e l'Olanda, sottolineando nel nostro Paese una percezione estremamente positiva e una disposizione favorevole degli italiani nei confronti degli immigrati e dell'Islam.

Cosa ci dicono queste statistiche rispetto al tema del Convegno? Siamo qui per argomentare e presentare la realizzazione di un Contact Center per prestare assistenza alle vittime per la discriminazione su base etnica e religiosa. E ci troviamo in un apparente contesto di "accoglienza positiva" in cui il 78% della popolazione si dichiara favorevole alla costruzione di nuovi centri d'accoglienza. Dal sondaggio effettuato sembrerebbe di trovarsi in una situazione ottimale per gli immigrati. Tuttavia, per esempio a me comincia a preoccupare il fatto che ci sia, rispetto a queste statistiche, anche un 25% di persone che si dichiara fortemente contrario a ogni forma di relazione con gli immigrati islamici. Cioè emergono delle minoranze significative, anche dal punto di vista statistico, che si dimostrano contrarie ai processi sia di accoglienza sia di integrazione.

Tutto è dunque così facile? Facciamo altri esempi, che problematizzano la questione. Sono amico di un senegalese che vende libri, come tanti fanno, dalle parti di una chiesa nel centro di Milano.

Costui viene da Dakar, ha un diploma in scienze economiche, e qui vende con succes-

so perché ha un'ottima capacità relazionale nei confronti dei suoi clienti. Conosco un tunisino che ha un diploma di geometra e che campa spalando malta e terra in uno dei cantieri milanesi. Quando parlo con loro devo dire che la parola discriminazione non emerge. Al contrario emerge un altro sentimento che è quello dell'accettazione di una realtà che non fornisce altra occasione di lavoro di quello che stanno facendo: magari un lavoro che va stretto alle loro competenze ma che tutto sommato si confà a un progetto specifico che portano avanti: la costruzione di una casa in patria, per cui quattro o cinque anni all'estero permettono loro di raggiungere l'obiettivo economico. La stessa "assenza di discriminazione" si manifesta quando si parla con i datori di lavoro queste persone che dicono: "non stiamo discriminando nessuno, se mai accettiamo questa pratica... perché sa con le tasse che ci sono se non troviamo qualche meccanismo per abbassare i costi e di produrre un po' di lavoro in nero che ci permette di evitare la tassazione..." Questa è l'ammissione che il datore di lavoro fa. Dal punto di vista statistico, dal punto di vista della dichiarazione dell'accettazione di un atteggiamento quale quello della discriminazione, possiamo dire che questa non esiste.

Ecco l'aspetto interessante: la difficoltà della discriminazione sta nel fatto di nascondersi alla fine in pratiche sottili, molto sottili, ma di essere estremamente presente e, attraverso queste pratiche sottili, di essere molto più diffusa di quanto noi pensiamo. Pratiche sottili, certo, perché la discriminazione nasce da una relazione che coinvolge due soggetti e, molto spesso, la discriminazione presuppone una forma di accettazione della pratica discriminatoria, pur a denti stretti, da parte di chi la subisce. In fin dei conti se questo è l'unico modo di lavorare in molti casi, ciò spinge la vittima ad accettare funzionalmente il gioco della relazione discriminatoria. Dall'altra parte il datore di lavoro nega la discriminazione, che egli stesso non può accettare come pratica legittima, nascondendola sotto un fantasma che è quello di perseguire altre strategie che lo costringono alla discriminazione. Dunque la "colpa" è di altri.

Quindi la difficoltà della discriminazione applicata con pratiche sottili è di essere estremamente diffusa ma di non essere riconosciuta e per queste ragioni essere difficilmente affrontabile sia con iniziative formali sia anche attraverso quella che è la crescita della consapevolezza di essere discriminati o di discriminare.

Questo aspetto perverso della discriminazione e delle pratiche discriminatorie ci permette di evidenziare come sia assolutamente necessario occuparsene, secondo me, sotto una molteplicità di aspetti che oggi, in questo Convegno, verranno affrontati.

Se la discriminazione è relazione dobbiamo occuparci della vittima e del carnefice, per esempio, cioè sia delle ragioni della discriminazione sia del supporto alle vittime della discriminazione altrimenti io non sono convinto che il problema possa essere aggredito efficacemente. In questo modo è bene evitare che l'attività anti-discriminazione si occupi esclusivamente delle vittime diventando una bandiera appartenente alla sola dimensione dichiarativa delle buone intenzioni.

Interessarsi alla dimensione relazionale vuol dire dedicarsi a estirpare le radici delle pratiche discriminatorie, facendole emergere anche nella coscienza di chi le sta pra-

ticando, costringendolo a vedere quali sono gli evidenti risultati di prassi mimetiche che impiega e aiutandolo a evitarle. Le strade da percorrere, sotto questo punto di vista, sono molteplici: per esempio richiedono conoscenza, informazione, coscienza e responsabilità, oltre ad assistenza specifica.

Si tratta dunque di un lavoro in profondità da svolgere nel sociale, con la collaborazione di una pluralità di attori: agenzie istituzionali, contact center, organizzazioni non governative, associazioni, centri di ricerca. In questo ambito sia la Fondazione ISMU sia la Fondazione Verga sono schierate e operative, lavorando da anni proprio per la promozione e lo sviluppo delle politiche più adeguate a promuovere nuovi contesti di riconoscimento sociale degli immigrati e degli autoctoni. Credo che questo Convegno ne sia testimonianza e, soprattutto, luogo di incubazione di proposte che rendano più capace il nostro paese e la nostra città ad affrontare le sfide in cui tutti siamo coinvolti.

**Il principio di uguaglianza
e il divieto di discriminazione**

Immigrazione e discriminazione

Professoressa Laura Zanfrini – *Università Cattolica*

L'obiettivo che mi propongo col mio intervento è quello di fornirvi un excursus di come questa problematica della discriminazione si pone a livello internazionale, con particolare riguardo al contesto europeo, e con particolare riguardo ai percorsi di inserimento degli immigrati, non solo di prima ma anche delle successive generazioni.

Dal punto di vista sociologico, intanto come primo punto da sottolineare, la discriminazione è un fenomeno che imbarazza, imbarazza i sociologi, imbarazza la società, perché rappresenta un'evidente smentita di quella che è stata, soprattutto negli anni del dopoguerra, la modalità condivisa di teorizzare la società moderna. Nella società moderna, si diceva, le differenze sociali e le disuguaglianze sociali basate sulle appartenenze ascritte, basate sulla razza, sull'etnia, sul fatto di provenire da una famiglia ricca o povera, sul ceto sociale, erano disuguaglianze destinate a sparire. Questa è stata un po' la promessa che ha accompagnato la modernizzazione all'interno delle democrazie occidentali, laddove si credeva che l'allocazione delle risorse, delle opportunità sociali, delle ricompense, sarebbe dovuta avvenire in base ai meriti personali, all'impegno individuale, non in base al fatto di nascere bianco o nero, da una famiglia ricca o da una famiglia povera. Costatare che le società contemporanee, ancora oggi alle soglie del terzo millennio, continuano a essere pervase da fenomeni discriminatori e da differenze e disuguaglianze che non hanno a che vedere con le capacità e i meriti delle persone, bensì con i loro caratteri ascritti, è dunque un fenomeno "imbarazzante".

Un secondo punto da sottolineare riguarda il fatto che la discriminazione non è sempre intenzionale, ed a tale riguardo è importante precisare che la discriminazione non è sinonimo di razzismo. Sono due cose diverse: non sempre il razzismo si traduce in discriminazione, non sempre la discriminazione ha a che vedere con il razzismo, e proprio questo fatto la rende per certi aspetti più insidiosa, più difficile da individuare e da combattere. Molto spesso la discriminazione è almeno apparentemente inintenzionale, non avviene per atto volontario, anche se alla base – come tenterò di dimostrare – vi è sempre una strategia da parte dei gruppi maggioritari di preservarsi l'accesso alle risorse più vantaggiose.

Il terzo punto, la terza premessa, è che la discriminazione nella vicenda europea – e non solo europea – ha accompagnato, paradossalmente, la stabilizzazione delle comunità immigrate. Il tema della discriminazione non emerge se non raramente in rapporto ai new comers, agli ultimi arrivati, non emerge quando ci si trova ad affrontare il problema delle emergenze e degli sbarchi clandestini. Il tema della discriminazione

emerge con il tempo, man mano che gli immigrati si stabilizzano e acquistano diritti. Questo è un paradosso che noi sociologi definiamo *il paradosso dell'integrazione*. E non a caso, nella vicenda di tutti gli altri paesi europei, questo tema è emerso solo con le seconde generazioni, non se ne è mai parlato prima, anche questo è molto interessante, cercheremo di dimostrare perché.

Quarto punto, la discriminazione è una prassi iniqua, tanto è vero che chi discrimina tende a non ammetterlo o ad imputare ad altri le cause del suo comportamento discriminatorio perché è consapevole che per la cultura giuridica contemporanea discriminare è qualcosa di negativo, è qualcosa appunto di iniquo, di moralmente censurabile, che ha come effetto non solo quello di penalizzare i gruppi svantaggiati ma, come diceva bene l'onorevole Paola Svevo nel suo intervento introduttivo, ha l'effetto di mettere a repentaglio la coesione sociale. La discriminazione è un fenomeno che crea fratture sociali, che se apparentemente avvantaggia alcuni gruppi, i gruppi maggioritari, alla lunga crea problemi per tutti. Io cercherò anche a questo proposito di fornire alcune esemplificazioni, in ordine ad esempio a come funziona il mercato del lavoro italiano, per dimostrare come quella che nel breve periodo può essere una convenienza economica – utilizzare gli immigrati in maniera discriminatoria – alla lunga diventa poi un motivo di peggioramento delle condizioni generali del nostro mercato del lavoro.

Nella vicenda europea, come si diceva prima, nei diversi paesi europei la discriminazione è stata tematizzata in modo molto diverso, a seconda del contesto giuridico e istituzionale e della tradizione di ciascun paese. In alcuni casi, il tema della discriminazione è stato completamente esorcizzato; pensiamo alla Francia, un caso eclatante: l'ideologia assimilativa francese non poteva mettere in conto il fenomeno della discriminazione, tanto è vero che fino agli anni Novanta questo termine praticamente non esisteva nel linguaggio ufficiale, era “vietato” parlare di discriminazione, ed era persino vietato raccogliere dati statistici basati sull'origine etnica, perché già la raccolta dati secondo questo criterio era ritenuta di per sé virtualmente discriminatoria, e quindi è stato un tema completamente occultato fino agli anni Novanta, salvo poi doversi rendere conto che il fenomeno per quanto esorcizzato esisteva ed era anzi inscritto nel funzionamento istituzionale “normale” della società francese. In altri casi il tema è stato completamente trascurato. Per esempio nel modello tedesco basato sull'ideologia del lavoratore ospite, non si ha la necessità di tematizzare la questione discriminazione, perché se è un lavoratore ospite va da sé che non è uguale agli altri, va da sé che è titolare di uno stato giuridico, di un pacchetto di diritti differenziati, e quindi il problema della discriminazione non si pone nemmeno. In altri casi ancora la discriminazione è stata combattuta in coerenza con un principio di equità razziale, come nella tradizione inglese, anche questa peraltro non priva di ambivalenze e di effetti controintuitivi; oppure ancora è stata aggirata, come è avvenuto in una certa fase storica in Olanda, quando si è preferito creare dei canali ad hoc riservati agli immigrati per consentire loro di accedere alle risorse e alle opportunità sociali, attraverso

la così detta politica di istituzionalizzazione delle minoranze.

Come dicevo prima, comunque fosse stato tematizzato nella vicenda dei paesi europei, questo fenomeno è esploso soprattutto negli anni Ottanta e poi più ancora negli anni Novanta, nel momento in cui le seconde generazioni hanno fatto il loro ingresso sull'arena pubblica e nel mercato del lavoro delle società ospite, è diventato un fenomeno all'ordine del giorno; paradossalmente, esso è esploso nel momento in cui i paesi europei hanno smesso di considerarsi paesi di immigrazione, anche questo è un dato abbastanza curioso, emerso nel momento in cui i paesi europei hanno chiuso le frontiere all'arrivo di nuovi immigrati. Il dato più sconcertante, con il quale dovremo fare i conti anche in Italia, che ci si è accorti in questo momento, è che il fenomeno della discriminazione non apparteneva, non poteva essere considerato circoscritto ai movimenti di opinione dichiaratamente xenofobi. Quest'ultima è la versione visibile, è quella che magari raccogliamo con i sondaggi, quando parliamo ancora oggi di antisemitismo, o parliamo di problemi di relazione con il mondo islamico, oppure parliamo di difficoltà di convivenza con i Rom, etc. Ma questa è una piccola parte, tra l'altro molto eclatante e come tale anche facile da individuare. Il problema è che la prassi discriminatoria – e qui appunto chi ha studiato le problematiche di genere, chi ha studiato la questione femminile, ne è perfettamente consapevole – la prassi discriminatoria è qualcosa di più insidioso, qualcosa di inscritto nel funzionamento “normale” della società. Non è qualcosa che appartiene necessariamente alle manifestazioni più eclatanti.

Vi propongo qui una sintetica carrellata – perché ovviamente sono tutti temi che se dovessimo svilupparli ci prenderebbero tantissimo tempo – di quali sono, secondo gli studiosi, le cause della discriminazione.

Cosa intendiamo per discriminazione? Come la misuriamo? Poniamo, osservando il mercato del lavoro, di constatare che le persone che hanno un cognome arabo, piuttosto che quelle con la pelle scura, o ancora che provengono da una famiglia immigrata, siano sistematicamente sottorappresentate nelle categorie sociali più avvantaggiate, nei lavori più ambiti, o ancora tra coloro che hanno raggiunto i titoli di studio più elevati. La crudezza delle statistiche segnala una situazione di svantaggio, di cui poi i ricercatori vanno ad indagare le cause.

Tra le cause della discriminazione vanno in primo luogo annoverati i **fattori biografici e sociali**, ossia quei fattori che appartengono proprio alla biografia personale, familiare del migrante. È una spiegazione classica applicata per esempio ancora oggi per gli italiani emigrati all'estero e i loro discendenti. Perché gli italiani in Germania mediamente guadagnano meno dei tedeschi e i turchi guadagnano meno ancora? Una spiegazione classica è perché hanno capitali umani deboli, bassi livelli di formazione, bassi livelli di qualificazione, professionalità deboli, il problema linguistico, etc. Quindi quello che noi chiamiamo il deficit del capitale umano. Tanto è vero che per evitare questo problema molti paesi, dal Canada all'Australia, agli stessi Stati Uniti, dalla Germania all'Inghilterra, ormai ammettono l'ingresso solo di immigrati ad alta

istruzione, ritenendo in questo modo – ammettendo unicamente persone con un alto capitale umano – di non dovere poi incorrere in questi fenomeni di discriminazione, di esclusione sociale, che comportano anche un peso sul welfare pubblico (in termini di sussidi, politiche redistributive, interventi per le fasce deboli). In Italia, tutti coloro che si occupano di immigrazione sono perfettamente consapevoli del problema della certificazione delle credenziali formative, ossia della situazione molto diffusa in cui immigrati istruiti non riescono ad ottenere il riconoscimento del valore legale, l'equipollenza del loro titolo di studio e questo vale sia per i capitali formativi sia per le esperienze professionali pregresse che è molto difficile certificare: una persona che ha lavorato in nero, che ha lavorato al suo paese, in maniera intermittente e discontinua, fa fatica a capitalizzare questo tipo di esperienza professionale. Inoltre, c'è tutta una letteratura alla quale anche noi sociologi italiani abbiamo dato un contributo significativo, sull'ambivalenza del capitale sociale. Il capitale sociale, le reti etniche, il capitale relazionale di cui i migranti dispongono, sono tutte risorse che certamente aiutano a trovare un lavoro ma con l'effetto di ingessare i percorsi professionali circoscrivendoli ai tipici lavori da immigrati. L'esempio classico è quello della colf filippina, che arriva in Italia e trova immediatamente un lavoro come colf perché il suo gruppo etnico controlla, diciamo così, questo sbocco occupazionale, ma poi quella stessa risorsa che gli ha consentito di risolvere nel breve periodo il problema di trovare una casa e un lavoro, non è capace di sostenere il suo percorso di mobilità professionale. Quindi queste risorse sociali hanno una natura ambivalente, e a maggiore ragione questa natura palese i suoi limiti nei momenti in cui agiamo in un contesto particolaristico e familistico come quello italiano: sappiamo che il mercato del lavoro italiano non è il mercato del lavoro degli Stati Uniti d'America, è un mercato del lavoro estremamente più condizionato da variabili appunto particolaristiche, dalla famiglia da cui proveniamo, dai contatti sociali che siamo in grado di attivare e dal capitale relazionale di cui disponiamo. E c'è tutta una letteratura a questo riguardo, soprattutto americana e soprattutto dedicata all'analisi dei percorsi della cosiddetta seconda generazione degli Stati Uniti d'America, che è una seconda generazione non più europea come fu quella divenuta adulta negli anni '50, ma una seconda generazione asiatica e latino americana, sono i latinos, sono i messicani, i figli degli immigrati cinesi, i figli degli immigrati messicani e dei caraibici... una letteratura dicevo che analizza i percorsi di inserimento di queste seconde generazioni mettendo appunto in evidenza questa natura ambivalente delle risorse di appartenenza, mettendo in evidenza come perfino in una società "stramoderna", diciamo così, come quella americana, il nascere in una famiglia piuttosto che in un'altra conta e conta tanto, il fatto che la famiglia sia più o meno ricca, più o meno acculturata, sia più o meno inserita in una comunità immigrata coesa, abbia più o meno capacità di esercitare un controllo anche normativo sulle condotte dei propri figli, di investire nella loro istruzione, etc. Il discorso è molto complesso e articolato, ma il punto sul quale non si può non convenire è che l'origine di una persona conta, e conta molto, e la riprova la si ha se si analizzano i rendimenti

scolastici, il successo (o l'insuccesso) formativo, il titolo di studio raggiunto, il reddito conseguito dopo un certo numero di anni dall'ingresso nel mercato del lavoro dai figli degli immigrati di varie nazionalità.

Questo per quanto riguarda i fattori biografici sociali. Una seconda famiglia di fattori che sappiamo contare tantissimo, sono quelli più **di tipo strutturale**. In questo caso non mettiamo più l'attenzione sulle risorse dei migranti e del loro contesto sociale di riferimento, la famiglia o la comunità, mettiamo l'attenzione sulle opportunità che le società ospiti mettono a disposizione o non mettono a disposizione dei migranti. Qui c'è tutta una letteratura che ha analizzato il funzionamento del mercato del lavoro, e in particolare i comportamenti dei datori di lavoro, in quella che chiamiamo comunemente la società postfordista. Gli americani hanno introdotto l'espressione di "economia clessidra", ad indicare come all'interno del mercato del lavoro postfordista si sono ridotti i ceti medi, si è ampliata di molto la base della clessidra fatta di lavori poveri, di lavori mal pagati, di lavori precari, di lavori a bassa qualificazione, e si è anche ampliata la parte alta della clessidra dove stanno i *professional*, le persone ad alta qualificazione con un bel lavoro, gli agenti di borsa. Ovviamente la fascia intermedia che era quella dove nel passato si registravano i percorsi di mobilità dei migranti – che magari iniziavano come operai per poi vedere i loro figli diventare impiegati, tecnici qualificati, operai specializzati –, essendosi ridimensionata, ha visto anche fortemente ridimensionarsi le *chances* di mobilità intergenerazionale.

Poi abbiamo tutta una letteratura che insiste sulle cosiddette precategoryizzazioni su base etnica: soprattutto all'interno delle società europee, l'opinione pubblica ha in mente qualcosa di ben preciso rispetto al ruolo degli immigrati (e, a maggiore ragione, delle immigrate). Di norma abbiamo in mente che gli immigrati debbano venire a fare certi tipi di mestieri, banalmente detto "i mestieri che gli italiani non vogliono più fare", non è che ci aspettiamo che vengano per mettersi immediatamente a concorrere con noi e a maggior ragione con i nostri figli per l'accesso alle opportunità sociali migliori.

Poi c'è tutto un fenomeno molto studiato da parte soprattutto di agenzie internazionali – in particolare l'organizzazione internazionale del lavoro, ILO –: questi organismi internazionali studiano la discriminazione statistica all'ingresso, che, come avviene ancora oggi per le donne, colpisce alcune persone per il mero fatto che esse appartengono a una certa categoria sociale, come appunto quella delle donne, o perché portatori di un certo marcatore etnico; tu sei discriminato all'ingresso, cioè ottieni meno occasioni anche solo di avere un colloquio di lavoro. Questo è emerso molto bene in Francia: i figli o nipoti degli immigrati algerini che sono nati in Francia e sono sempre vissuti in Francia, sono francesi a tutti gli effetti però molto spesso quando si presentano sul mercato del lavoro se hanno un cognome arabo – come ovviamente hanno – può diventare problematico anche solo ottenere un primo colloquio. Questo è il fenomeno della discriminazione statistica, negli anni '90 abbiamo avuto un fenomeno simile anche in Italia, quando ad esempio gli immigrati albanesi venivano etichettati

come particolarmente coinvolti in attività criminali o devianti ed era davvero difficile avere anche solo un primo contatto con i datori di lavoro.

E poi ancora se pensiamo alle modalità di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, che sono fortemente mediate da canali informali – le reti etniche, gli sportelli della Caritas e via dicendo –. Il grande mondo del privato-sociale sappiamo ha fatto tantissimo per il percorso di inclusione degli immigrati in Italia, però è chiaro che questo tipo di canale, proprio per il fatto di essere un canale informale, tende ad alimentare la segregazione occupazionale. Attraverso questo tipo di intermediazione gli immigrati trovano lavori fondamentalmente nel settore delle pulizie, dell'assistenza domiciliare, delle pulizie industriali, dell'edilizia, i lavori appunto che riescono a trovare per gli immigrati sono in buona misura di questo tipo. D'altro canto, anche le agenzie pubbliche di intermediazione non sono esenti da questo rischio: se voi andate al centro per l'impiego la tendenza ad assecondare le specializzazioni etniche, cioè a dire se mi si presenta un immigrato rumeno gli trovo un posto come manovale nell'edilizia, è una tendenza diffusa; ovviamente non è che l'operatore agisca in malafede, anzi fa di tutto per trovare un lavoro nella maniera più semplice e immediata, andando a collocare l'immigrato in un settore dove sa che avrà buone chance occupazionali. Anche in questo caso si tratta di un fenomeno già emerso nell'esperienza di altri paesi, come l'Inghilterra e la Francia; in pratica, cosa succedeva: se l'operatore del centro per l'impiego o del job center o di qualunque altra agenzia di intermediazione sapeva che una grossa azienda gli immigrati non li vuole (scusate dico immigrati ma è un termine impreciso perché non sono quasi mai immigrati, parliamo quasi sempre di cittadini originari da famiglie immigrate) alla fine, per evitare il conflitto, per evitare la frustrazione, per evitare che per esempio un ragazzo di origine algerina vada a fare il colloquio e poi venga mandato via, molte agenzie anche pubbliche preferivano evitare la stessa segnalazione dei nominativi, in base al ragionamento “non ti mando dove già so che ti rifiutano”. Quindi vedete buona fede su tutto il fronte, il problema è che in questo modo la questione della discriminazione non emerge mai, non emerge mai all'attenzione pubblica, come ora sta avvenendo anche in Italia: chi colloca gli immigrati li va a collocare laddove sa che ci sono opportunità. Per esempio a me piacerebbe molto analizzare come si stanno muovendo le cooperative, le agenzie di lavoro interinale, che sono grandi datori di lavoro degli immigrati, sono i modi e le modalità normali, consuete, con cui molti immigrati trovano lavoro, ma io ho l'impressione che questi siano attori che producono segregazione occupazionale. Quindi qui c'è tutto un lavoro che andrebbe fatto ad esempio su questo tipo di universo.

Poi c'è tutto il tema della discriminazione nelle condizioni di lavoro e retributive, e qui veramente tutto quello che è il linguaggio degli studi di genere – dal soffitto di cristallo al tema delle molestie sui luoghi di lavoro, etc. – può applicarsi al problema della discriminazione su base etnica. E ancora, va segnalato il problema del sotto inquadramento (quando agli immigrati è attribuita una qualifica inferiore alle mansioni effettivamente svolte), la distribuzione iniqua dei turni, etc. etc. Con specifico

riferimento al caso italiano mi preme sottolineare due aspetti. In primo luogo che il lavoro nero è una delle modalità più gravi e diffuse attraverso le quali si manifesta la discriminazione; non si tratta meramente di risparmiare sul costo del lavoro, ma della forma più eclatante di discriminazione, che tra l'altro, nel caso degli immigrati, crea dei problemi enormi al momento del rinnovo del permesso di soggiorno. Il secondo aspetto riguarda l'utilizzo di soluzioni contrattuali improprie. Quando mi si viene a dire che in Italia sta esplodendo il fenomeno imprenditoriale degli immigrati non ci credo. I "veri" imprenditori, che io naturalmente non sono in grado di stimare, saranno il 10%; gli altri sono persone che anziché essere state assunte sono state più o meno costrette ad aprire una partita IVA, per potere risparmiare ovviamente sul costo del lavoro e scaricare sul lavoratore i rischi di impresa. Quindi attenzione anche all'uso che si fa di forme che sono completamente legali ma che però poi, di fatto, creano discriminazione. Infine abbiamo tutta la tematica della discriminazione nei percorsi di carriera.

Un altro ambito, oltre a quello del mercato del lavoro che è il più studiato, al quale oggi si presta molta attenzione, in Europa come negli Stati Uniti d'America, è rappresentato dalla scuola, dal sistema formativo. La scuola può essere una grande agenzia di democraticizzazione delle chance di ascesa sociale – come è stata nella esperienza italiana del dopoguerra per certi versi – ma può essere anche un'agenzia che riproduce gli svantaggi sociali. Quando per esempio – questa è una tematica che noi conosciamo bene, gli amici della Fondazione Verga molto meglio di me – erano gli italiani ad emigrare, in Germania ad esempio i figli degli italiani venivano sistematicamente indirizzati ad alcuni percorsi scolastici, quelli magari per bambini sotto dotati. Quindi ovviamente nella vicenda dei vari paesi europei è molto chiaro come la scuola abbia questo duplice ruolo, c'è tutta una letteratura, soprattutto americana, soprattutto riferita ai ghetti o alle concentrazioni residenziali, dove vivono per esempio minoranze nere, minoranze latino americane, che insiste su come ci sia molto spesso uno scarto tra la cultura istituzionale della scuola e il background familiare dei ragazzini d'origine immigrata che crea quindi difficoltà di apprendimento, difficoltà di trovarsi bene a scuola e alla lunga porta a disinvestire dagli obiettivi d'apprendimento. Attenzione, molto spesso si è visto in queste esperienze, soprattutto quella americana fa scuola da questo punto di vista, i figli degli immigrati non vanno a scuola non perché non sono motivati, non perché non riescono bene a scuola, ma perché vedono che i loro fratelli maggiori anche se sono andati a scuola continuano a trovare soltanto lavori "da immigrati". Sto banalizzando molto, ma c'è questo rischio, il rischio che le credenziali formative non si riescono a spendere e questo produca anche disinvestimento rispetto agli obiettivi scolastici. Poi c'è tutta una tematica della diffusione, all'interno dei ghetti, di culture "anti-scolastiche", della cosiddetta sindrome del *learning not to learn*, si impara a non imparare, dicono gli americani, cioè a dire si ha questo sentimento di rottura verso la società, una società che mi discrimina, che non mi dà occasioni... anche la disaffezione verso la scuola, l'assumere un certo tipo di condotta dentro la

scuola diventa appunto una sorta di reazione, un modo di protestare contro una società che non offre le chance che si vorrebbero. Infine c'è tutta una letteratura – che sarebbe molto lungo anche se estremamente interessante approfondire – che rileva la natura ancora una volta ambivalente delle politiche scolastiche. Anche questo è stato messo molto bene in evidenza in Francia: se io investo, conferisco risorse supplementari ad una scuola solo perché ha dei bambini stranieri o di origine straniera, da un lato concedo una risorsa, dall'altro riconosco nella stessa presenza di bambini di origine straniera un problema, un deficit, un handicap. Quindi le politiche scolastiche devono sempre stare molto attente a questo rischio di contribuire ad etichettare le categorie sociali come problematiche.

L'ultimo fattore strutturale, anche se questa è una tematica vastissima, sul quale è stata portata l'attenzione dagli studiosi, è rappresentato dagli orientamenti sia dei soggetti istituzionali sia della società civile. Ci sono vicende di discriminazione razziale in senso stretto, come quando le persone che hanno determinati caratteri fisionomici fanno fatica solo per questo fatto ad ottenere una serie di opportunità. C'è tutto il tema delle politiche abitative e sociali che in alcune esperienze nazionali, sappiamo, hanno avuto, hanno contribuito a creare segregazione dal punto di vista residenziale e poi dal punto di vista della concentrazione dei problemi sociali. C'è tutta una letteratura sulle logiche che stanno alla base della costruzione delle politiche sociali, che rimanda anche al tema del razzismo simbolico: non è tanto un razzismo che si esprime nelle manifestazioni consuete, cruente, bensì attraverso delle logiche sottili di costruzione delle politiche che hanno come finalità quella di assicurare i locali che a loro verrà data comunque la priorità nell'assegnazione delle risorse, verranno riservati i posti migliori, verrà data loro priorità nell'assegnazione delle case popolari, che i problemi degli immigrati verranno trattati sotto un altro tipo di registro e via dicendo. Molto studiato, soprattutto nel contesto americano, l'atteggiamento del sindacato, che può anch'esso avere un ruolo ambivalente, promuovendo l'uguaglianza o all'opposto proteggendo i benefici dei nativi di contro alla presunta concorrenza esercitata dagli immigrati (in Italia posso dire che il sindacato in generale si è distinto per una certa apertura). Infine, si analizza il comportamento delle agenzie di controllo sociale e degli operatori del sistema giudiziario: c'è una vastissima letteratura sul perché le polizie, i tribunali, il sistema giudiziario si comportano in un certo modo; il fatto, ad esempio, che a parità di qualunque altra cosa una persona di pelle scura sia molto più soggetta al controllo sociale, sia molto più probabile sia venga fermata per dei controlli etc. etc. E soprattutto su come i mass media possano influire sul comportamento delle agenzie di controllo sociale: in Italia, soprattutto a Milano negli anni '90 abbiamo avuto dei casi emblematici, allorché la polizia finiva con l'intervenire soprattutto laddove si erano formati dei comitati di quartiere, laddove veniva continuamente chiamato il 113, laddove la stampa piuttosto che le televisioni locali avevano dato risonanza ad alcune supposte situazioni di convivenza difficili. Alcuni sociologi hanno parlato, a questo riguardo, di un processo di generazione e diffusione della paura nei confronti

degli immigrati.

Mi avvio alla fine della mia riflessione. L'ultima famiglia di fattori – anche se ce ne sarebbero tanti altri da menzionare – che entrano in gioco nel produrre discriminazione sono i **fattori legali**. Ahimè, noi qua oggi parliamo di una legge che combatte la discriminazione, ma la stessa legge può anche creare discriminazioni. Intanto perché abbiamo delle barriere legali nei confronti dei non cittadini, e come ben sappiamo alcuni posti, alcune opportunità – a partire dal diritto di voto – sono riservati ai cittadini. Le stesse direttive europee, di fatto, nel mentre sanciscono il divieto di discriminazione dicono che sono fatte salve le prerogative degli Stati nel normare l'ingresso, il soggiorno, dei cittadini stranieri. Ogni paese ha dei sistemi di stratificazione civica, come si chiamano in senso tecnico, che modulano l'accesso ai diritti: per esempio in Italia abbiamo immigrati che hanno un permesso di sei mesi, immigrati che hanno un permesso di un anno, immigrati che ottengono alla carta di soggiorno e con essa l'accesso a una serie di diritti aggiuntivi, immigrati provenienti dai paesi della Comunità europea e che quindi godono ovviamente di un trattamento giuridico di favore e via dicendo. Quindi ci sono questi sistemi che assegnano – con criteri sui quali si potrebbe anche aprire una riflessione, giacché evidentemente non si tratta di criteri iscritti in natura – agli immigrati alcuni diritti solo per il fatto che hanno un permesso di soggiorno di un certo tipo, assegnano diritti e opportunità differenziate. La tendenza, una tendenza preoccupante, che sta prendendo piede ormai, non solo in Europa ma persino nei paesi che erano tradizionalmente più aperti, che per questa via, come si può dire, entra dalla porta ciò che viene fatto uscire dalla finestra. Così, se da una parte si combatte la discriminazione, si porta avanti un discorso di pari opportunità, dall'altra si concedono permessi di soggiorno di brevi, si circoscrivono le possibilità di impiego e di soggiorno, in una parola la discriminazione che viene combattuta quando colpisce le seconde generazioni è di fatto reintrodotta attraverso la normativa che regola gli ingressi e le permanenze. Quindi ci sarebbe tutta una serie di riflessioni da fare rispetto ai criteri alla base delle politiche che regolano l'ingresso sul territorio. Evidentemente se io dico, e attenzione non sto criticando questa scelta, perché forse è l'unica possibile, se io decido di ammettere unicamente l'ingresso di quegli stranieri che andranno a ricoprire i fabbisogni scoperti del mercato del lavoro nazionale, in base a un principio ampiamente condiviso dall'opinione pubblica (se uscissimo in strada e improvvisassimo un sondaggio, chiedendo alla gente quale è il criterio al quali dovrebbero ispirarsi le politiche migratorie, il 99,9% delle persone risponderebbero “vengono se hanno un lavoro e se hanno un lavoro che nessun altro vuole fare”), di fatto adotterei un criterio discriminatorio. Quindi questa è una tensione, un'ambivalenza con la quale dobbiamo fare i conti, con la quale dobbiamo in un certo senso convivere. Poi sui criteri di ammissibilità o di assimilabilità degli immigrati si potrebbero scrivere, sono stati scritti libri di storia, perché a un certo punto l'Australia voleva solo gli immigrati bianchi, perché ad un certo punto gli Stati Uniti d'America non ne volevano sapere dei cinesi, quindi ragionare su quali erano i criteri per i quali un immigrato era ritenuto assimila-

bile, sarebbe anche questo molto interessante: io lo faccio fare sempre ai miei studenti questo lavoro perché è veramente molto istruttivo in ordine a quello che noi pensiamo sia il ruolo e il posto degli immigrati nella nostra società.

Altro fattore legale: molti paesi (in particolare negli Stati Uniti) hanno tentato di ridurre i benefici di welfare, sia agli immigrati che a coloro che godevano di un diritto di protezione umanitaria e ai richiedenti asilo. Questa tendenza rimanda in realtà a una problematica più ampia, che è la crisi del welfare state, le difficoltà finanziarie in cui lo stato sociale versa in molti paesi.

E poi ci sarebbe tutta la tematica della cittadinanza, o più precisamente delle procedure che consentono a uno straniero di acquisire la cittadinanza e di richiedere la naturalizzazione. Anche questa tematica meriterebbe da sola un approfondimento. Ci basti pensare che oggi in Italia sta crescendo il numero degli apolidi, bambini nati in Italia che quando nascono non diventano automaticamente italiani, lo diventeranno quando saranno più grandi, ma venendo da paesi in cui vige il diritto di suolo (per cui chi nasce fuori dal territorio nazionale non acquisisce la cittadinanza), restano privi di cittadinanza. È un problema che ovviamente non si presenta solo in Italia, ma è una questione più generale, che rimanda alla contraddizione tra le normative sulla cittadinanza – che sono evidentemente normative nazionali – e una realtà sociologica di crescente mobilità umana; contraddizione che fa sì che un numero sempre più elevato di persone si trovi a vivere sul territorio di un paese di cui però non possiede la cittadinanza.

Infine, ma non mi soffermo perché temo di aver già usato troppo tempo e mi avvio velocemente alla fine del mio intervento, nei lucidi avevo inserito due esempi che riguardano la discriminazione molteplice e quella indiretta.

La discriminazione molteplice è bene espressa dall'esperienza delle donne, per le quali lo svantaggio di genere si cumula allo svantaggio legato all'origine etnica. Vi do solo un dato per farvi vedere come non stiamo inventandoci delle cose: noi sappiamo che c'è un problema in Italia di segregazione occupazionale delle donne straniere nei lavori "da immigrate" (colf, assistenza domiciliare, etc. etc.); se noi guardiamo ai tipici lavori da immigrate, la domestica fissa per esempio, una donna immigrata in Lombardia guadagna mediamente 800 euro, un uomo che fa esattamente lo stesso mestiere guadagna mediamente 965 euro, non è poca la differenza. Pur essendo un mestiere da donna, un mestiere fortemente etnicizzato. Tra gli addetti alle pulizie, la donna guadagna 712 euro e l'uomo 967 euro, e questo è per dire che la discriminazione molteplice è un fenomeno che esiste davvero, non appartiene alla riflessione teorica.

Poi un altro fenomeno interessantissimo (probabilmente ne parleranno anche dopo dal punto di vista giuridico) è quello della discriminazione indiretta, quando appunto la discriminazione non è diretta, intenzionale. Un primo esempio è costituito dall'incoerenza tra la normativa sull'immigrazione e quella che regola il funzionamento del mercato del lavoro. Da un lato con la riforma del mercato si è ambito a far crescere la flessibilità, l'atipicizzazione dei contratti; dall'altro la legge sull'immigrazione

stabilisce che l'immigrato possa ottenere dei diritti, il diritto di avere il permesso di soggiorno, il ricongiungimento familiare, poi dopo sei anni la carta di soggiorno, sostanzialmente solo se ha un lavoro tipico. Queste due cose non stanno insieme: se vogliamo combattere la discriminazione dobbiamo agire su tutti gli ambiti di politica, altrimenti quello che entra dalla porta esce dalla finestra. Un altro esempio, che magari non è così eclatante, ma sulla vita poi concreta degli immigrati ha indubbiamente un peso: noi siamo dentro un'architettura familistica di welfare, molte donne possono andare a lavorare perché hanno una nonna che si occupa dei bambini, ma al tempo stesso abbiamo una normativa sul ricongiungimento familiare che consente il ricongiungimento con i nonni solo se non c'è, come sapete, nessun altro figlio, e poi sapete quanto sia difficile ottenere il ricongiungimento in tempi ragionevoli: abbiamo dunque un modello di welfare che cozza con la legge sulla immigrazione. Potremmo fare tantissimi altri esempi.

Per finire, ci sono una serie di tensioni che rendono il discorso sulla discriminazione problematico, ma questo vuol dire che dobbiamo confrontarci a maggior ragione sul tema:

1. l'enfasi sulle pari opportunità che però si accompagna a una politica migratoria che, come dicevo prima, è obbediente un'idea di complementarità tra manodopera autoctona e straniera;
2. la tensione fra la diffusione a livello internazionale dello status così detto *denizenship*, che implica un rafforzamento dei diritti giuridici (la carta di soggiorno per intenderci, quasi tutti i paesi europei hanno introdotto un istituto di questo tipo, che è qualcosa di intermedio tra l'essere straniero e l'essere naturalizzato) e, al contempo, la tendenza delle politiche migratorie a concedere solo permessi di soggiorno di breve durata o di carattere stagionale, così che quanto è stato ottenuto grazie all'associazionismo, grazie alla mobilitazione della società civile, alle organizzazioni pro immigrati (che hanno appunto ottenuto l'equivalente della carta di soggiorno e tutti i diritti ad esso connessi), si sta rimettendo in gioco, rimettendo in discussione attraverso la concessione di titoli di soggiorno che non consentono il consolidamento del proprio status nel tempo;
3. ancora, l'esigenza di integrazione (bene espressa dall'auspicio "vengano purché si integrino, rispettino le nostre tradizioni, i nostri costumi"), la richiesta di integrarsi va di pari passo con l'assegnazione di un ruolo che non è prettamente da persona "integrata", ma è da persona che occupa dei posti, delle nicchie molto circoscritte, di solito di tipo subalterno;
4. infine, una tensione più ampia, indotta da quei principi discriminatori che si insinuano nei nostri ordinamenti giuridici e che sono anche molto condivisi. Ufficialmente, quasi tutti si dichiarano contrari alla discriminazione, ma al tempo stesso, l'aspettativa condivisa è che il governo dell'immigrazione risponda soprattutto ai fabbisogni del sistema produttivo e a istanze di carattere

sicuritario.

Perché va dunque combattuta la discriminazione? Ho messo qui 5 punti, se ne potrebbero elencare molti di più.

- Sicuramente rafforza la segmentazione del mercato del lavoro, noi abbiamo appena finito una ricerca sulla disoccupazione immigrata, abbiamo visto come stia crescendo un mercato parallelo, cioè sta crescendo, grazie anche al fatto che ci sono immigrati disponibili e che hanno bisogno estremo di lavorare, tutto un ambito del mercato del lavoro in cui i diritti sono poco rispettati, in cui le tutele vengono meno: il caso più eclatante è il caso dell'assistenza domiciliare, che ha portato all'invenzione di una figura professionale specifica che veramente cozza con la nostra cultura giuridica, perché è un lavoro che ha condizioni di lavoro improponibili a mio avviso, che sarebbero improponibili ad un lavoratore italiano "normale". Quindi bisogna stare molto attenti a quali possano essere le conseguenze nel lungo periodo.
- La discriminazione riduce l'efficacia delle politiche pubbliche. Laddove prevale un orientamento di mercato, quindi si è più attenti anche agli esiti economici, si dice "attenzione che se noi teniamo gli immigrati discriminati, che guadagnano poco, che non riescono a far valere i loro titoli di studio, etc. etc., vorrà dire minimo minimo che i loro figli useranno più welfare, ci costeranno di più in termini di assistenza sociale, di sussidi di disoccupazione laddove ci sono, di case popolari". Quindi sta venendo avanti anche questa considerazione di convenienza.
- Sicuramente la discriminazione inibisce l'espressione del potenziale delle categorie socialmente svantaggiate, come ben sanno coloro che si occupano di studi di genere. Anche questa è una tematica molto presente per esempio nel dibattito canadese, australiano: se io importo manodopera qualificata e la metto a fare lavori di basso profilo io sottoutilizzo una possibile risorsa competitiva.
- E ancora, la discriminazione alimenta vissuti di rottura nei confronti della società: qui c'è tutto il tema per esempio, dei giovani nati dall'immigrazione, dai loro atteggiamenti di disaffezione, di distacco che a volte culminano nell'ingresso in aggregazioni di tipo deviante o di delinquenza urbana. Quindi è assolutamente un qualcosa che produce fenomeni di esclusione sociale.
- Il tema della coesione sociale credo sia al centro del nostro dibattito e che raccolga anche un po' tutte le idee che ho cercato di mettere in evidenza nella mia relazione.

Il quadro giuridico internazionale e comunitario

Dott. Marcello D'Amico – Associazione IRENE

1. Il principio di uguaglianza – 2. L'approccio comunitario in materia di promozione della parità e lotta alla discriminazione – 3. Il principio di parità di trattamento nelle direttive comunitarie – 4. L'attuazione delle direttive comunitarie sull'antidiscriminazione.

1. Il principio di uguaglianza

Un esame dei testi internazionali in materia di tutela dei diritti umani pone subito in evidenza la natura del principio di uguaglianza quale fondamento di ogni diritto e di tutte le libertà fondamentali e, allo stesso tempo, condizione per il loro pieno godimento. Tale carattere del principio è rappresentato anche dalla collocazione che ad esso è riservata all'interno dei documenti internazionali, così come nelle carte costituzionali nazionali : la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948) si apre infatti proprio con l'affermazione del principio secondo cui *“Tutti gli uomini nascono liberi ed eguali in dignità e diritti”* (art.1) . L'affermazione dell'eguale dignità di ogni essere umano costituisce il presupposto per il riconoscimento della titolarità di eguali diritti e libertà in capo ad ogni persona ed anche il presupposto perché nessuna distinzione/differenziazione di carattere soggettivo possa poi essere legittimamente posta, ad opera di soggetti pubblici e/o privati, al fine di impedirne o limitarne il godimento e l'esercizio a danno di un individuo o di un gruppo minoritario. Così, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (1950) conclude il Titolo I dedicato ai diritti e alle libertà con una clausola che afferma che *“il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione”* (art.14).

Il principio di uguaglianza consacrato nelle convenzioni internazionali (Convenzione ILO n.111, sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni del 1958; Convenzione ONU sull'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale del 1965 – la Convenzione ha previsto la creazione di un Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, il primo organo di monitoraggio previsto da un trattato sui diritti umani, che tutela l'applicazione della Convenzione attraverso lo studio dei rapporti degli Stati parte alla Convenzione; Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979) e divenuto parte integrante delle costituzioni dei paesi civili, è definito in relazione a una *componente*

formale e una sostanziale, che possono anche essere individuate come “*una componente negativa*” e “*una componente positiva*”. La componente negativa si concretizza nel divieto di discriminazione in forza del quale tutti sono eguali davanti alla legge senza distinzione in relazione a condizioni personali (“*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*” art.3,1° comma Costituzione italiana), quella positiva pone invece un impegno diretto alla rimozione degli ostacoli che di fatto si oppongono alla realizzazione dell’uguaglianza (“E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, art.3,2° comma).

Ciò che occorre mettere subito in evidenza, per un corretto approccio alla questione, è quindi che l’uguaglianza non ha un contenuto meramente formale e solo teorico, ma va anche considerata come risultato da conseguire. Ecco quindi che aldilà dell’enunciazione del principio, in un periodo storico in cui i diritti hanno comunque raggiunto un sufficiente grado di protezione formale, è ancora utile riflettere sulle forme e sui modi della sua effettiva realizzazione, con la consapevolezza che la “non discriminazione” non è da sola sufficiente al pieno ed effettivo raggiungimento dell’uguaglianza.

2. L’approccio comunitario in materia di promozione della parità e lotta alla discriminazione

Prima di procedere ad un’analisi più approfondita del contenuto formale e sostanziale del principio di uguaglianza è utile soffermarsi brevemente sull’approccio che il diritto comunitario, primario e derivato, ha adottato in relazione a tale questione. L’esame delle politiche comunitarie in materia di promozione della parità di trattamento e di lotta alla discriminazione assumono infatti particolare importanza, tenuto conto che gli ordinamenti nazionali si stanno conformando ai principi e regole contenuti nei Trattati e nelle recenti direttive comunitarie.

Un momento chiave nel complesso processo di integrazione europea, che consente di individuare un “prima” e un “dopo” in materia di promozione della parità di trattamento e di lotta alle discriminazioni, è rappresentato dalle modifiche introdotte nel diritto comunitario ad opera del *Trattato di Amsterdam*¹.

Prima del 1997, la competenza comunitaria in materia di parità di trattamento era limitata esclusivamente a quelle norme che consentivano di intervenire in materia di lotta alle discriminazioni fondate sulla nazionalità in danno dei cittadini dei paesi membri e per la realizzazione della parità di retribuzione fra donne e uomini, e poi,

¹ Elaborato dalla Conferenza intergovernativa CIG dal marzo 1996 al giugno 1997, il Trattato di Amsterdam è stato ufficialmente firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore il 1 maggio 1999

più in generale, della parità di trattamento delle donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alle condizioni di lavoro. Nel Trattato di Amsterdam ha trovato conferma quell'applicazione più estesa del principio di uguaglianza e del divieto di non discriminazione che era stata operata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che, in numerose sentenze, aveva affermato l'esistenza di un principio generale del diritto comunitario che impone il rispetto del principio di uguaglianza alle istituzioni della Comunità e agli Stati membri quando operano nei settori di competenza del diritto comunitario. Secondo costante giurisprudenza della Corte, le ipotesi di divieto di discriminazione già previste nel Trattato di Roma costituivano solo un'espressione particolare del principio generale di uguaglianza che è riconosciuto come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario².

Il raggiungimento dell'uguaglianza di genere è stato espressamente qualificato quale *obiettivo trasversale dell'azione comunitaria*, secondo il principio del "gender mainstreaming": *"L'azione della Comunità mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne."* (art.3). Nel *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa* l'art.2, dedicato ai valori dell'Unione, afferma che *"L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."* E ancora l'articolo 3, dedicato agli obiettivi, prevede che *"L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore."*

Il principio di non discriminazione è inoltre elemento fondante del diritto sociale comunitario, dal momento che la promozione delle pari opportunità è stata adottata come principale strategia di lotta all'esclusione sociale. Nel rapporto congiunto sull'inclusione sociale³ l'esclusione sociale è infatti definita come un *"un processo per cui alcuni individui sono spinti ai margini della società e impediti nella piena partecipazione a causa della loro povertà, o della mancanza di competenze di base e di opportunità di formazione permanente, o quale risultato di una discriminazione. Ciò li allontana dalle opportunità di lavoro, di guadagno e di educazione come anche dalle reti e dalle attività sociali e comunitarie. Essi hanno scarso accesso al potere e ai luoghi decisionali pertanto spesso si sentono impotenti e incapaci di avere controllo*

² Cfr. Corte di Giustizia causa C245/01; Corte di Giustizia causa T-116/01; Corte di Giustizia causa T-118/01). Secondo costante giurisprudenza della CGCE i diritti fondamentali dell'uomo, riconosciuti dai documenti internazionali di cui gli Stati membri sono firmatari, fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, della cui osservanza la Corte è garante (cfr. causa C29/69;causa C60/00)

³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, joint report on social inclusion, Brussels, 12.12.2003, COM(2003)773 final.

sulle decisioni che riguardano la loro vita quotidiana”, e di conseguenza la strategia di inclusione sociale è volta ad assicurare “che coloro che sono a rischio di povertà ed esclusione sociale abbiano le opportunità e le risorse necessarie a partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale per godere di uno standard di vita e di benessere che sia considerato normale nella società in cui vivono. Ciò assicura che essi abbiano una maggiore partecipazione ai processi decisionali che riguardano la loro vita e l’accesso ai diritti fondamentali”.

Nei considerando delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE si afferma che le discriminazioni *“possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà”.*

La politica comune dell’Unione in materia di immigrazione e asilo, secondo le indicazioni contenute nel programma di Tampere, comprende fra i suoi elementi chiave: il partenariato con i paesi di origine; un regime europeo comune in materia di asilo; *un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi*; la gestione dei flussi migratori. La garanzia di un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, è diretta a garantire ai soggiornanti di lungo periodo diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell’Unione europea e la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale. Tra gli obiettivi del programma di Tampere in materia di equo trattamento dei cittadini di paesi terzi è stato anche previsto il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in particolare diretta a consentire il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri per rendere i comportamenti ispirati al razzismo e alla xenofobia passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive⁴.

In forza delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, la promozione delle pari opportunità e la lotta alle discriminazioni costituiscono la principale competenza della comunità in materia di protezione dei diritti fondamentali e delle libertà dell’uomo. Secondo la previsione dell’art.13 del Trattato CE *“1. 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.*

2. In deroga al paragrafo 1, il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all’articolo 251 quando adotta misure di incentivazione comunitarie, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla

⁴ Il 28 novembre 2001, la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione quadro COM(2001) 664 sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia.

realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1⁵.”

La collocazione della disposizione nella prima parte del Trattato, quella dedicata ai principi, è espressione del fatto che, come già detto, la lotta alle diverse forme di discriminazione costituisce parte integrante del processo fondamentale di integrazione europea: le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica, sulla religione o le convinzioni personali, l'handicap, l'età o le tendenze sessuali possono infatti pregiudicare proprio il conseguimento degli obiettivi della Comunità, espressi dall'art. 2 TCE, e in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore di vita e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà.

L'articolo 13 del Trattato CE si apre con una clausola di riserva in forza della quale tale articolo può essere utilizzato quale base giuridica solo laddove non esistano nel Trattato disposizioni più specifiche, come quella prevista dall'art 141 in materia di parità di genere. Le direttive in materia di lotta alle discriminazioni di genere nell'occupazione e nell'impiego, sebbene continuino ad avere base giuridica nell'art.141 TCE, comunque costituiscono parte del più ampio corpus normativo della Comunità in materia di antidiscriminazione. L'introduzione dell'articolo 13 TCE ha rispecchiato la necessità di realizzare un approccio coerente e integrato nei confronti della lotta alla discriminazione. E' stato così compiuto uno sforzo diretto a delimitare nel diritto comunitario derivato un profilo comune, nei diversi settori di competenza, del principio di non discriminazione. Proprio in quest'ottica deve essere valutata la conformità delle definizioni di discriminazione della direttiva 2002/73/CE⁶, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e condizioni di lavoro, a quelle contenute nelle precedenti direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

Nell'art.13 TCE non si rinviene un'enunciazione del principio di uguaglianza, quale diritto fondamentale individuale, né un espresso divieto delle condotte e delle pratiche discriminatorie, quanto l'attribuzione alla Comunità del potere di adottare provvedimenti vincolanti in materia di prevenzione e contrasto alle diverse forme di discriminazione, ponendo così fine alle contestazioni precedenti in relazione alla legittimità dell'intervento comunitario in tale materia. L'art.13 ha ampliato l'ambito di intervento della Comunità in materia di prevenzione e contrasto alle discriminazioni, attraverso l'esplicito riferimento a motivi di discriminazione ulteriori rispetto a quelli fondati sulla nazionalità o sul sesso, che costituivano l'originario ambito di competenza della Comunità. Non si deve però sottovalutare il fatto che era già stato dato origine ad un notevole corpus normativo comunitario inteso a combattere in particolare le discriminazioni sessuali legate alla retribuzione, alle condizioni di lavoro e alla sicurezza sociale.

⁵ Comma introdotto dal Trattato di Nizza

⁶ Cfr. il considerando n.6 della direttiva 2002/73/CE del 23 settembre 2003 (GUCE L269 del 5.10.2002)

La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, ha dedicato il capo III all'uguaglianza. In particolare l'articolo 20 sancisce il principio generale di uguaglianza davanti alla legge, mentre l'articolo 21 è dedicato al divieto di discriminazione. Gli articoli successivi (artt.23; 25; 26) sono specificamente rivolti alla parità tra uomini e donne, ai diritti degli anziani, e all'inserimento dei disabili⁷.

3. Il principio di parità di trattamento nelle direttive comunitarie

Sulla base della previsione contenuta all'articolo 13 del TCE sono state emanate tre direttive:

- ✓ La direttiva 2000/43/CE 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 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
- ✓ La direttiva 2004/113/CE del 13 dicembre 2004 che attua il principio di parità di trattamento fra uomini e donne nell'accesso ai beni e ai servizi.

La *direttiva 2000/43/CE* realizza un approccio specifico diretto ad intervenire rispetto ad una singola causa di discriminazione fra quelle previste dall'art. 13 TCE e con un campo di applicazione non limitato al solo settore dell'occupazione e della formazione professionale, ma esteso ad un ampio numero di ambiti della vita di un individuo in cui, di fatto, possono riscontrarsi discriminazioni dirette o indirette: orientamento e formazione professionale; protezione sociale; prestazioni sociali; istruzione; accesso ai beni e servizi, compreso l'alloggio.

La *direttiva 2000/78/CE* realizza invece un approccio orizzontale, diretto cioè a contrastare ogni forma di discriminazione prevista dall'art. 13 TCE, in relazione al solo settore dell'occupazione e della formazione. Trova quindi applicazione in relazione alle condizioni di accesso al lavoro (dipendente e autonomo), a tutti i livelli di orientamento e formazione professionale, alle condizioni di lavoro (condizioni di licenziamento e retribuzione).

La *direttiva 2004/113/CE* è intesa ad attuare il principio della parità di trattamento tra donne e uomini, quindi in relazione alle sole discriminazioni fondate sul sesso, in settori diversi da quelli dell'occupazione e del lavoro, rispetto ai quali la competenza

⁷ Secondo quanto disposto dall'articolo 51, "le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze".

comunitaria è anteriore all'introduzione dell'articolo 13 TCE⁸.

In relazione all'ambito di applicazione delle direttive, occorre sottolineare che esse non intervengono a regolare le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudicano le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi interessati.

Molte delle definizioni e dei concetti giuridici impiegati nelle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE trovano diretta ispirazione nella legislazione in materia di parità di genere e nel processo di interpretazione e applicazione che la Corte di Giustizia ha operato in tale materia. Proprio le citate direttive hanno introdotto, per la prima volta, nel diritto derivato comunitario il concetto di discriminazione diretta, mentre hanno segnato un'evoluzione nella definizione di discriminazione indiretta, già contenuta dalla direttiva 76/207/CEE.

In relazione alla sua "componente negativa", il principio di uguaglianza impedisce di applicare norme diverse a situazioni analoghe e allo stesso modo di applicare una stessa norma a situazioni diverse⁹. A partire da tale concetto generale di discriminazione, sono state individuati due tipi di discriminazione: una diretta e una indiretta. La discriminazione, in entrambe le ipotesi, viene definita facendo riferimento agli effetti della condotta e non alle intenzioni del suo autore. Un atto rileva quindi in quanto oggettivamente discriminatorio, cioè in relazione all'impatto che la condotta ha su un individuo o su un gruppo, indipendentemente e anche in mancanza di un intento del soggetto che ha posto in essere la condotta illegittima. Tale definizione risulta del resto essere conforme a quella contenuta nella Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e occupazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1958.

⁸ La normativa comunitaria che vieta la discriminazione sessuale nel mercato del lavoro è vasta e ha una tradizione consolidata: **direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 10 febbraio 1975** sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (GUCE L 45 del 19.2.1975); **direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976** relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e alle condizioni di lavoro (GUCE L 39 del 14.2.1976), come modificata dalla direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GUCE L 269 del 5.10.2002); **direttiva 79/7/CEE del Consiglio del 19 dicembre 1978** relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale (GUCE L 6 del 10.1.1979); **direttiva 86/378/CEE del Consiglio del 24 luglio 1986** relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra donne e uomini nel settore dei regimi di sicurezza sociale, (GUCE L 225 del 12.8.1986); **direttiva 86/613/CEE del Consiglio dell'11 dicembre 1986** relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità, (GUCE L 359 del 19.12.1986); **direttiva 92/85/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992** concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (GUCE L 348 del 28.11.1992); **direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996** concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES (GUCE L 145 del 19.6.1996, pag. 4); **direttiva 97/75/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997** che modifica ed estende la direttiva 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GUCE L 10 del 16.1.1998); **direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997** riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso (GUCE L 14 del 20.1.1998); **direttiva 98/52/CE del Consiglio del 13 luglio 1998** relativa all'estensione della direttiva 97/80/CE riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GUCE L 205 del 22.7.1998).

⁹ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-279/93; Corte di giustizia causa C-100/95.

Secondo le definizioni contenute nelle direttive si ha una *discriminazione diretta* quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata trattata un'altra in una situazione analoga, a motivo della razza o dell'origine etnica (della religione o delle convinzioni personali, di un handicap, dell'età o delle tendenze sessuali). Come emerge dalla definizione, il risultato della condotta è il trattamento meno favorevole posto in essere in danno di una persona e valutato sulla base di una comparazione. Elementi caratterizzanti sono quindi: a) un trattamento meno favorevole; b) una situazione comparabile; c) la connessione con una delle cause di discriminazione previste dall'art.13 TCE. L'applicazione del principio di uguaglianza nella pratica comporta l'effettuazione di una comparazione fra più persone. Il termine di paragone può essere rappresentato da situazioni contestuali ("*sia trattata*") , passate ("*sia stata trattata*") o anche solo ipotetico ("*sarebbe stata trattata*"). La comparazione ipotetica, ammessa dalla Corte di Giustizia in materia di discriminazione di genere¹⁰, permette di poter comparare il trattamento subito da una persona con quello, anche ipotetico, che avrebbe ricevuto un'altra persona.

Nella definizione di *discriminazione indiretta* emerge con ancora maggiore chiarezza il carattere oggettivamente discriminatorio della condotta vietata. Essa si ha quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone, a causa della razza o dell'origine etnica, (della religione o delle convinzioni personali, di un handicap, dell'età o delle tendenze sessuali), in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che non siano giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. Si tratta in questo caso di una condotta che, pur essendo apparentemente neutra, di fatto, ha un impatto discriminatorio su un determinato gruppo. Caratteristica del divieto di discriminazione indiretta è che esso si configura come una sorta di diritto collettivo, la condotta è infatti illegittima in quanto ha un impatto su un gruppo (individuabile in ragione della razza o dell'origine etnica o per uno degli altri motivi di discriminazione). Nelle direttive europee infatti, mentre nel caso di discriminazione diretta si fa riferimento ad "una persona", quando si descrive la discriminazione indiretta si usa il termine "persone". A differenza dell'ipotesi di discriminazione diretta, nel diritto comunitario derivato era già presente una definizione di quella indiretta, le recenti direttive hanno recepito una definizione conforme ad un'interpretazione più ampia che la Corte di Giustizia ha adottato in sede giurisprudenziale¹¹. Nell'ambito della discriminazione di genere, infatti, la valutazione della natura discriminatoria della condotta era incentrata su una comparazione di tipo quantitativo-statistico. Nelle direttive, anche la più recente in materia di discriminazione sessuale, non si trova

¹⁰ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-177/88.

¹¹ La Corte di Giustizia ha ritenuto la sussistenza di una discriminazione indiretta non facendo riferimento al mero dato statistico pronunciandosi in materia di libera circolazione dei lavoratori. Cfr. Corte di Giustizia, causa C-237/94. Anche in materia di discriminazioni di genere la Corte ha sottolineato in particolare la difficoltà determinate dall'esclusivo riferimento a dati statistici. Cfr. Corte di giustizia, causa C- 400/93; causa C-226/98.

invece un esclusivo riferimento al dato statistico, e nei considerando si precisa che la valutazione dei fatti sulla base dei quali si può argomentare la sussistenza di una discriminazione indiretta può essere condotta con qualsiasi mezzo, compresa l'evidenza statistica, che diviene uno dei mezzi, e non più l'unico, cui ricorrere per la prova della sussistenza di un impatto discriminatorio della condotta denunciata. A differenza della discriminazione diretta, nei confronti di quella indiretta si configura una presunzione relativa di illegittimità che può essere superata quando la disposizione, il criterio o la prassi “siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e se i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari”¹² (art.2, lett. B direttiva 2000/43/CE).

Le direttive equiparano alla discriminazione la *molestia e l'ordine di discriminare*. In forza delle previsioni contenute nelle direttive, le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato tenuto a motivo della razza o dell'origine etnica (della religione o delle convinzioni personali, di un handicap, dell'età o delle tendenze sessuali), allo scopo o con l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

L'attuazione del principio di uguaglianza non si limita, come detto, all'enunciazione del divieto di discriminazione, che, idoneo a garantire la parità formale, non è da solo sufficiente a ad assicurare l'effettiva e completa parità. Nelle direttive viene quindi declinata anche la “componente positiva” del principio di parità, in particolare attraverso quelle che sono definite “azioni positive”, cioè le misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica (o ad una delle altre cause di discriminazione previste dall'art.13 TCE).

L'effettività del diritto ad un trattamento equo si realizza attraverso la garanzia di accesso a procedure giudiziarie o amministrative in favore di tutti coloro che si considerano vittime di discriminazione. Ecco che le direttive prevedono un capo specificamente dedicato ai “mezzi di ricorso ed esecuzione” che detta disposizioni: in materia di *difesa dei diritti* (art. 7, direttiva 2000/43/CE), con cui si riconosce alle associazioni, in presenza di determinate condizioni, il diritto di agire in giudizio per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso; in materia di *onere della prova*, chiedendo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che allorché in giudizio venga fornita la prova di fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento (art.8, direttiva 2000/43/CE); in materia di *protezione della vittima* al fine di proteggere le persone da conseguenze sfavorevoli in conseguenza delle azioni intraprese contro l'autore della condotta discriminatoria.

¹² Secondo le pronunce della Corte di Giustizia la presunzione di illegittimità può essere superata dalla prova che la misura risponde ad un'effettiva esigenza, sia idonea e necessaria a raggiungere l'obiettivo perseguito.

Nell'ambito della strategia di contrasto alla discriminazione, la direttiva 2000/43/CE, al capo III, chiede agli Stati membri l'istituzione di un *organismo per la promozione della parità di trattamento* di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, fra le cui competenze rientrano: l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazione; lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione; la pubblicazione di relazioni indipendenti su questioni connesse con tali discriminazioni.

L'esperienza maturata a livello comunitario, in particolare per quanto riguarda le questioni di genere, ha dimostrato che la lotta alla discriminazione richiede nella pratica una combinazione di misure e, in particolare, di strumenti legislativi e azioni concrete destinati a rafforzarsi reciprocamente. Dal momento che l'adozione di misure legislative non può essere efficace come misura isolata, la direttiva prevede altri strumenti di ausilio per una strategia integrata di lotta alla discriminazione e in particolare alcune misure dirette a sensibilizzare e promuovere il diretto e pieno coinvolgimento di tutti gli attori interessati. La direttiva 2000/43/CE incoraggia gli Stati membri ad avvalersi nel processo di applicazione delle leggi nazionali dell'esperienza e delle opinioni di quanti sono direttamente interessati, attraverso la promozione del *dialogo tra le parti sociali*, ad esempio, attraverso il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, contratti collettivi, codici di comportamento, ricerche o scambi di esperienze e di buone pratiche (art. 11) e il *dialogo con le organizzazioni non governative*.

La strategia di lotta alla discriminazione si avvale inoltre del *programma di azione comunitario per combattere le discriminazioni*, istituito con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2000¹³. Il programma, aperto alla partecipazione di tutti gli enti e istituzioni pubblici e/o privati che operano nel campo della lotta alle discriminazioni, mira sia allo scambio delle buone prassi già esistenti negli Stati membri sia alla promozione dell'elaborazione di nuove prassi e politiche di lotta alle discriminazioni, inclusa la discriminazione multipla. Il programma mira a sostenere misure di prevenzione e contrasto alle discriminazioni, e in particolare quelle dirette a: *a)* migliorare la comprensione dei problemi connessi con la discriminazione attraverso una migliore conoscenza del fenomeno e attraverso la valutazione dell'efficacia delle politiche e delle prassi; *b)* sviluppare la capacità di prevenire e affrontare efficacemente il fenomeno della discriminazione, in particolare rafforzando i mezzi d'azione delle organizzazioni e sostenendo lo scambio di informazioni e di buone prassi e la costituzione di reti a livello europeo, tenendo conto degli aspetti specifici delle diverse forme di discriminazione; *c)* promuovere e divulgare i valori e le prassi che animano la lotta alla discriminazione, anche attraverso attività di sensibilizzazione.

¹³ DECISIONE DEL CONSIGLIO (2000/750/CE) del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006), GUCE L303 del 21.2.2000.

4. L'attuazione delle direttive comunitarie sull'antidiscriminazione

In Italia il recepimento delle direttive comunitarie è avvenuto ad opera del *Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.215* recante misure di “attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica”¹⁴ e del *Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.216* recante misure di “attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Inoltre con *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’11 dicembre 2003* è stato istituito l’Ufficio per la parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni razziali¹⁵.

Le direttive comunitarie hanno incoraggiato lo sviluppo di *un approccio integrato* per la realizzazione negli Stati membri di un livello minimo di protezione nei confronti delle discriminazioni, che abbia come elemento cardine il divieto di discriminazione e che contestualmente si avvalga di altre misure volte a modificare gli atteggiamenti e le pratiche generalizzate discriminatori all’interno della società.

Prima condizione per il rispetto delle disposizioni normative è che siano portate a conoscenza di coloro che sono chiamati a osservarle. E’ inoltre necessario sostenere la partecipazione attiva e la responsabilizzazione di tutte le parti interessate: istituzioni pubbliche, parti sociali, associazioni attive sul campo. Un elemento chiave del passaggio dalla teoria alla pratica è inoltre rappresentato dall’adozione di misure volte a superare nella società civile gli stereotipi e i pregiudizi che spesso sono all’origine della negazione in capo a determinati gruppi delle pari opportunità.

Le previsioni contenute nelle direttive riconoscono che un’efficace attuazione del principio di uguaglianza non può fondarsi esclusivamente sulla predisposizione di rimedi diretti a rimuovere le conseguenze derivanti da un atto discriminatorio, occorre cioè superare il modello di attuazione individuale che si fonda ed è condizionato dalla propensione alla denuncia della vittima. Il limite dei meccanismi di attuazione di natura reattiva va individuato non solo nel possibile timore di denunciare ma anche nel fatto che le denunce individuali difficilmente riescono ad intaccare i modelli e le prassi discriminatori, a volte anche istituzionalizzati, consolidati nella società.

In tale ottica, le associazioni sono chiamate: a essere elemento di collegamento con le potenziali vittime e più in generale con i cittadini per una capillare diffusione di informazioni sui meccanismi di protezione esistenti; a sensibilizzare e formare quanti, a diverso titolo, nel settore pubblico e privato si occupano di questioni attinenti all’attuazione del principio di uguaglianza; a svolgere attività di lobbying a garanzia di una corretta applicazione dei principi contenuti nelle direttive comunitarie e nelle leggi di attuazione nazionali; a sviluppare reti di collaborazione e scambio di esperienze.

¹⁵ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.66 del 19 marzo 2004

L'attuazione della normativa comunitaria in Italia

Funzioni e obiettivi dell' U.N.A.R.

Consigliere Bruno Brattoli – *Capo Dipartimento Ministero Pari Opportunità*

Buongiorno a tutti voi e un ringraziamento affettuosissimo all'Onorevole Svevo sempre molto sensibile e attentissima a tutte le tematiche che possono riguardare l'ampio tema delle pari opportunità. Porgo inoltre l'augurio di buon lavoro da parte del Ministro On. Stefania Prestigiacomo. Il mio compito consiste oggi, in sintesi, nell'indicare quali siano le funzioni, gli obiettivi, dell'Ufficio nazionale per il contrasto delle discriminazioni razziali UNAR. Per comprendere tutto ciò, mi sia consentito fare un piccolo passo indietro per ripercorrere, se pur con rapidi flashes, le tappe che hanno consentito di giungere all'istituzione di questo Ufficio. Come voi tutti sapete, e come è stato prima detto, in questi ultimi anni l'azione dell'Unione Europea è stata ampiamente ispirata all'esigenza di realizzare la piena integrazione tra popolazioni diverse per razza, per etnia, per cultura, per religione. Il diritto per la parità di trattamento e il contrasto ad ogni forma di discriminazione sono, infatti, tra i principali obiettivi che sottendono il processo di integrazione europea senza i quali nessuna società potrà definirsi veramente, autenticamente, libera e democratica. A tal fine, com'è stato prima accennato, la legislazione europea ha predisposto un sistema di norme volte ad affermare l'uguaglianza formale e quella sostanziale, nonché la protezione di ognuno contro la discriminazione, tanto che possiamo tranquillamente affermare che l'Unione possiede attualmente uno tra i panorami giuridici più evoluti al mondo. In questa prospettiva l'adozione della direttiva comunitaria n. 43 del 2000, avente come oggetto specifico la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, costituisce a mio avviso un momento significativo dell'innalzamento del livello di tutela contro la discriminazione. Il Consiglio UE nel fissare i principi ispiratori della direttiva ha espressamente e significativamente affermato che le discriminazioni per ragione di razza e di origine etnica, oltre, ovviamente, a pregiudicare il conseguimento e gli obiettivi posti nel trattato dell'Unione Europea, hanno i seguenti effetti:

1. impedire lo sviluppo di un buon livello di occupazione e protezione sociale all'interno del territorio comunitario,
2. rendere più difficile il miglioramento del tenore e della qualità della vita,
3. costituire un momento di frattura per il conseguimento di un certo grado di coesione economica sociale, nonché di solidarietà tra "gli abitanti" dell'Unione Europea,
4. compromettere lo sviluppo dello stesso organismo comunitario in direzione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia

In buona sostanza, la direttiva ha come scopo non solo quello di contrastare ogni forma di discriminazione che possa trarre origine da distinzioni fondate sulla razza e sull'etnia, ma, questo è un punto essenziale, costituisce altresì una chiara inequivocabile risposta, alle forti spinte xenofobe e razziste determinate dall'incremento dell'immigrazione in Europa, nonché, un monito agli stati membri che debbono far di tutto per innalzare quel livello di protezione. Il Consiglio, oltre alla fissazione degli obiettivi primari, ha previsto gli strumenti necessari per la realizzazione degli stessi. Di fondamentale importanza, la previsione dell'esistenza di uno o più organismi in ciascuno stato membro, incaricati di analizzare i problemi in questione, studiare le possibili soluzioni, fornire assistenza concreta alle vittime della discriminazione, dare seguito alle loro denunce, svolgere inchieste, formulare raccomandazioni e pareri. Il Governo italiano con l'approvazione del decreto legislativo n. 215 del 2003 ha tempestivamente recepito la direttiva comunitaria che abbiamo appena esaminato, e, con l'emanazione di tale decreto, ha dato prova di grande sensibilità verso le problematiche connesse ad una società, dobbiamo constatarlo, sempre più multietnica e multiculturale. Può sembrare uno slogan, ma non lo è: essere diversi non equivale all'esclusione dalla partecipazione alla vita civile bensì vuol dire uguaglianza nei diritti e nei doveri attraverso il reciproco rispetto tra minoranze etniche e paesi ospitanti.

Per quel che ci interessa da vicino, assume particolare rilievo, l'avvenuta istituzione, fortemente voluta dal Ministro Prestigiacomo, dell'Ufficio nazionale per il contrasto delle discriminazioni razziali ed etniche all'interno del Dipartimento che ho l'onore di dirigere. In particolare l'art. 3 del decreto legislativo, circoscrive il campo di operatività della normativa di settore e di conseguenza delimita anche le competenze dell'Ufficio. Il predetto principio di parità si applica, innanzitutto, a tutte le persone, sia nel settore pubblico che nel settore privato, la relativa tutela giuridionale opera con specifico riferimento a numerose aree che spaziano, tanto per citarne alcune, dall'accesso all'occupazione al rapporto di lavoro, dalla protezione sociale all'assistenza sanitaria, dall'istruzione alla fornitura di beni e di servizi inclusi l'alloggio.

Con DPCM 11 dicembre 2003 si è poi proceduto alla costituzione organica dell'Ufficio ed è stato varato il regolamento del predetto organismo. Sotto il profilo strutturale, può essere interessante notare che questo Ufficio si avvale di un contingente di personale dirigenziale e non, appartenente sia ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia di altre amministrazioni pubbliche. Ma al fine di meglio attuare quegli obiettivi che prima vi ho indicato, nell'Ufficio sono state inserite altre professionalità: magistrati, avvocati, procuratori dello stato, esperti della materia ecc. Qui assume rilievo un aspetto che mi sta particolarmente a cuore e cioè l'indipendenza di questo Ufficio. Indipendenza vuol dire essenzialmente un approccio alle tematiche antidiscriminatorie che sia libero innanzitutto da riserve mentali o da atteggiamenti pregiudizievole che purtroppo condizionano e rallentano ancora il processo di integrazione dei popoli e che non fanno funzionare certe strutture. L'indipendenza dell'Ufficio si

evidenzia, a mio avviso, essenzialmente nella fase in cui, accertata una condotta discriminatoria posta in essere per ragioni razziali o etniche, si interviene concretamente “accompagnando”, possiamo dire così, la vittima della presunta discriminazione verso le possibili alternative: strade di tutela giurisdizionale, o il tentativo di conciliazione oppure l’azione civile contro la discriminazione già prevista dall’articolo 44 il Testo sull’immigrazione del ’98. L’indipendenza e la trasparenza nell’operato dell’Ufficio risulta secondo me ancora più garantita dalla presenza di professionalità esterne – in particolar modo magistrati - che, per espresso dettato costituzionale, sono soggetti soltanto alla legge.

Le funzioni e/o i compiti dell’Ufficio, per mera comodità espositiva possono essere raggruppati in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi: quindi, in sintesi, prevenire, promuovere, rimuovere, verificare.

La prima area prevede tutte quelle attività che serviranno a prevenire, attraverso una sensibilizzazione dell’opinione pubblica e degli operatori di settore qualsiasi comportamento o atto (da intendersi in senso lato) che realizzi un effetto discriminatorio. A tal fine è stato previsto che l’Ufficio elabori, come atto prodromico, delle linee guida per gli operatori del settore volte a far sorgere nella generalità dei soggetti la consapevolezza dei diritti connessi all’attuazione del principio della parità di trattamento. Essenzialmente con riguardo ai settori del lavoro, sia pubblico che privato, e delle prestazioni sociali dove tale consapevolezza, lo sappiamo tutti, più spesso è assente o rimossa. Ancora, a scopo preventivo, saranno elaborate strategie di intervento finalizzate concretamente alla piena integrazione dei soggetti per così dire più “deboli”, operando, per esempio, nel settore dell’istruzione primaria dove il disagio è accusato ma non esplicitato. Inoltre il tentativo di prevenire fenomeni di discriminazione razziale ed etnica, potrà vedersi realizzato anche attraverso proposte di eventuale correzione della normativa vigente. Ecco l’importanza di poter contare, all’interno dell’Ufficio, di magistrati e avvocati, particolarmente esperti. In questo contesto si svolgeranno audizioni periodiche con le associazioni e gli enti operanti nel campo del contrasto alle discriminazioni, non solo per la segnalazione di situazioni discriminatorie, ma anche per effettuare un vaglio temporalmente cadenzato della realizzazione degli obiettivi che ci siamo prefissati con conseguente eventuale integrazione o modifica delle modalità operative con le quali agiamo. Qualsiasi iniziativa dell’Ufficio posta in essere a scopo preventivo servirà inoltre ad evitare, in un futuro, analoghe situazioni discriminatorie, ma anche a verificare costantemente quali sono i benefici della nostra azione e che impatto hanno avuto in questo “momento”, come dicevo, preventivo. Un aspetto mi preme sottolineare. Sono profondamente convinto che il dialogo tra le parti sociali di esponenti della società civile e soprattutto il contatto diretto con le potenziali vittime, costituirà, a mio avviso, un efficacissimo strumento di prevenzione dei fenomeni di disuguaglianza.

L’Ufficio ha inoltre il compito, come dicevo, di “promuovere”. E’ una fase indispensabile che si incentra su studi, ricerche, corsi di formazione, scambi di esperienza,

ancora una volta in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore con gli istituti specializzati. L'attività informativa, si concretizzerà di volta in volta in messaggi pubblicitari, l'organizzazione di eventi, l'incoraggiamento delle cosiddette buone pratiche, attraverso raccomandazioni o sensibilizzazioni, verso iniziative che noi riterremo utili e poste in essere da organizzazioni non governative. In ambito lavorativo, ne sono particolarmente convinto, utili potranno risultare per il dialogo, tra parti sociali ed enti territoriali, anche al fine, di stabilire protocolli di intesa che valgano alla stregua di codici di condotta.

La terza categoria di azioni consiste nella "rimozione" di una qualsivoglia situazione comportante una discriminazione e contestuale rimozione degli effetti, lo sottolineo con forza, nel rispetto assoluto dei poteri dell'autorità giudiziaria, attraverso l'assistenza in procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori. Ancora l'Ufficio, nel pieno rispetto delle funzioni e delle prerogative esclusive della magistratura potrà, su istanza di parte, fornire, tramite un proprio rappresentante, informazioni notizie o osservazioni scritte od orali in giudizio. L'avvocato Andruzzi scenderà poi nel dettaglio di quanto qui solo accennato. L'Ufficio, infine, svolge sistematicamente funzioni di monitoraggio, perché tutte le nostre attività devono poi – ovviamente - essere valutate, vagliate con frequenza periodica al fine di verificare l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e l'efficacia dei meccanismi di tutela elaborando annualmente una relazione per il Parlamento e una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

Poiché rientra tra i compiti istituzionali dell'Ufficio quello di effettuare un costante controllo al fine di garantire la parità di trattamento, indipendentemente dal fattore razziale ed etnico, e rendere realmente operativi e operanti gli strumenti di tutela, abbiamo pensato di istituire un call center per raccogliere le denunce delle vittime di possibili fenomeni discriminatori fornendo loro una assistenza immediata e accompagnandole, come dicevo prima, nel percorso giurisdizionale, qualora loro decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo. In questa prospettiva, il Centro di contatto del suddetto Ufficio, fornisce servizi telefonici e web di informazioni e orientamento alle vittime della discriminazione raccogliendo segnalazioni denunce e testimonianze sui fatti, eventi, realtà, procedure che pregiudicano appunto la loro posizione. Il call center è articolato su due livelli. Il primo livello si occupa della raccolta e dell'esame delle segnalazioni registrandole come "contatto". Qualora il contatto non sia in grado, per la complessità della materia, di risolvere la problematica posta dall'utente, il primo livello qualifica il primo contatto "aperto" e lo inoltra ad un nostro secondo livello. Se la richiesta previene mediante canali diversi dal telefono, il primo livello lo registra come caso e lo inoltra alla nostra struttura di esame e analisi. Il secondo livello con il coordinamento e sotto la supervisione dell'Ufficio, procederà quindi, alla risoluzione del "caso". Qualsiasi richiesta sia di primo che di secondo livello si concluderà sempre e comunque con una comu-

nicazione diretta finale all'utente. Il numero verde multilingue 800901010 è operativo dal 10 di dicembre del 2004, è completamente gratuito ed è attivo tutti i giorni dalle 8 alle 20. Sempre al fine di una migliore conoscibilità dell'Ufficio e quindi della trasparenza della sua attività, abbiamo pensato di istituire un sito internet che renda nota la cornice di riferimento normativa comunitaria ed interna in cui opera l'Ufficio e la composizione e le caratteristiche di operatività e le singole persone che ivi prestano la loro opera professionale. Il predetto sito fornisce delle utili informazioni sulle modalità per contattare UNAR e, mediante un sistema di link utili, consente di collegarsi direttamente con enti e organismi che, a vario livello, si adoperano per il contrasto di ogni forma di discriminazione razziale o etnica. Vi si trovano anche, notizie sul registro delle associazioni legittimate ad agire in giudizio specie con riferimento ai requisiti richiesti per la relativa iscrizione con la possibilità di scaricare agevolmente i relativi prestampati di domanda da allegare ad essa.

In conclusione, avrete certamente notato, gli obiettivi che si propone l'Ufficio sono senz'altro ambiziosi e di elevatissimo profilo e le funzioni sono numerose e variegate. Per raggiungere i fini che ci siamo proposti dovremo fare uno sforzo notevolissimo, e siamo pronti ad impegnarci con grande energia. Ma tutto sarà vano se non riusciremo ad avere un contatto diretto con tutte le istituzioni governative e non governative presenti sul territorio che dovranno avere contatti continui e costanti con noi, sempre nell'assoluto rispetto delle competenze reciproche, ma in un quadro di sinergia che in questa materia è indefettibile. In conclusione, dopo 4 o 5 mesi di operatività di questo Ufficio, posso già garantire che l'UNAR svolgerà il proprio compito senza pregiudiziali ideologiche, e favorendo sia la circolazione delle idee, sia un contributo a tutte le iniziative di grande profilo come quella odierna che meritano assolutamente di essere vissute insieme. Vi ringrazio per l'attenzione.

Assistenza legale alle vittime di discriminazione

Avv. Francesca Andruzzi – *Esperta del Ministero Pari Opportunità*

Anzitutto desidero rivolgere un ringraziamento al senatore Colombo Svevo per l'invito rivoltomi e da me accettato, a dire il vero, con grande entusiasmo.

Sono una donna che svolge la professione di avvocato e come ogni donna che ha conquistato la possibilità di scegliere un lavoro che un tempo, non molto lontano, era appannaggio maschile, oltre a approfondire in esso tutto l'impegno e la serietà possibile, conduco la mia attività professionale anche nel segno di quelle caratteristiche che risultano precipue del mondo femminile, vale a dire curiosità e...testardaggine, lascian-domi, comunque, sempre guidare da quell'istinto (che molti definiscono materno) che ogni donna, appunto, possiede e che tanto la rende sensibile a quelle fattispecie che presentano problematiche inerenti a soggetti che mostrano una minor capacità di "autotutela", intesa, chiaramente, nel senso di capacità di sapere e poter disporre del proprio tempo, delle proprie cognizioni, della propria cultura e anche del proprio denaro.

Non a caso, il ministro per le pari opportunità ha sempre mostrato particolare attenzione alle problematiche sociali e legislative che evidenziavano le posizioni di soggetti che potremmo definire "deboli" e, guarda caso, il ministro ... è una donna.

Lungi da me l'intenzione di fare del femminismo "spicciolo", riconoscendo, invero, le grandi capacità che gli uomini hanno da sempre dimostrato nel corso della storia, anche nell'ambito della tutela giurisdizionale dei diritti. Intendevo solo evidenziare come, a volte, una donna propenda ad affrontare con particolare ardore tutto ciò che riguarda la protezione e la tutela dei più deboli.

E' per questo, ripeto, che ho accettato, con grande entusiasmo, l'invito del presidente Colombo Svevo: le situazioni dei soggetti vittime di comportamenti discriminatori non possono lasciare indifferenti gli operatori del diritto ed in particolar modo gli avvocati che all'assistenza legale sono, appunto, deputati.

Il d.Lgs. 215 del 2003, che ha dato attuazione alla direttiva 2000/43 CE contiene due articoli, il 4 ed il 5, che riguardano, in modo particolare, il procedimento giurisdizionale previsto per coloro i quali si ritengano lesi da un comportamento discriminatorio.

Si tratta di una procedura particolare, che racchiude in sé gli elementi caratteristici del cosiddetto "rito del lavoro", con la previsione di prodromici tentativi di conciliazione - essenzialmente tesi ad evitare il ricorso all'autorità giudiziaria, nonché ad evitare, a colui che si ritiene discriminato, di affrontare un processo, con ogni connesso e conseguente incombente - con la previsione di ampi poteri, oserei dire molto più ampi che

nel rito del lavoro, da parte del tribunale.

Ed infatti, l'art. 4 del D.Lgs 215/03 - decreto che, tra l'altro, ha dato poi origine all'U. N.A.R. (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*), con il quale ho avuto l'onore di collaborare, proprio nei primi mesi di vita dello stesso - stabilisce un rinvio, per quanto concerne la tutela giurisdizionale, all'art.44 del d.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, commi da 1 a 6 e da 8 a 11, che, anche per brevità di esposizione, indicherò, nel prosieguo, come "testo unico sull'immigrazione".

Ciò significa che il legislatore ha inteso disciplinare lo svolgimento del "processo" in argomento con le stesse caratteristiche di quello previsto, appunto, dal testo unico sull'immigrazione, il quale dispone che la domanda si propone con ricorso (così come nel rito del lavoro) depositato, dispone l'art. 44, nella "cancelleria del pretore" - oggi, dopo l'avvento del giudice unico, tribunale, ma anche la competenza funzionale del "pretore" rivelava e rivela un'ulteriore assonanza con la competenza funzionale dello stesso giudice nelle controversie relative alla materia del lavoro - nel luogo di domicilio dell'istante (la cassazione ha, peraltro, precisato che si tratta di una competenza territoriale inderogabile ex art. 28 Cpc, che non può subire modifiche neppure per ragioni di connessione).

Il tribunale, prevede sempre la legge, "*omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio*" (sembra, dunque, che il legislatore abbia voluto snellire il procedimento in questione), "*procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti ed ai fini del provvedimento richiesto*".

Appare, dunque, inconfutabile, anche agli occhi di chi non sia direttamente un operatore del diritto, ma che comunque, per vicende personali, abbia avuto un approccio con il mondo del processo civile, caratterizzato, purtroppo, da numerose udienze, nonché dall'onere della parte di indicare i mezzi di istruzione probatoria, idonei alla dimostrazione del diritto vantato in giudizio, appare inconfutabile, dicevo, la volontà del legislatore di rendere la tutela giurisdizionale, riservata ai soggetti che si reputano vittime di discriminazione, quale procedimento caratterizzato da ampi poteri del giudice - che, ribadisco, ancor più ampi appaiono rispetto a quelli esercitabili dal giudice del lavoro - scevro da formalità, che potrebbero costituire per il ricorrente uno scoglio insormontabile, nel qual caso egli scegliesse, così come la legge consente, di stare in giudizio senza il patrocinio di un professionista forense, e con la possibilità per il ricorrente medesimo, al fine di dimostrare la "*sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno*", di dedurre, **anche sulla base di dati statistici**, elementi di fatto che saranno valutati dal tribunale ai sensi dell'art. 2729 C.C. (Detto articolo, intitolato "presunzioni semplici", statuisce che "*le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti*").

Ecco, quindi, l'importanza riservata al prudente apprezzamento del giudice nel procedimento oggi oggetto di trattazione, senza che venga, peraltro, mai perduta di vista la sua funzione di organo imparziale, o, come si suol dire, *super partes*.)

Un procedimento, dunque, che appare avulso da quella formalità che invero caratterizza il nostro processo civile e che, per alcuni versi, tocca anche il cosiddetto rito del lavoro.

Una spiegazione circa tale descritta “snellezza procedimentale”, oltre alla, altresì descritta, assenza di formalità, appare ravvisabile nella possibilità per il ricorrente, prevista dal legislatore nell’ambito del testo unico sull’immigrazione, ma richiamata anche nel d.Lgs. 215/03, Di stare in giudizio senza il ministero di un difensore.

L’art 82 del codice di procedura civile, stabilisce, infatti, che *“salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti, davanti al tribunale ed alla corte d’appello le parti debbono stare in giudizio con il ministero di un avvocato legalmente esercente”*.

E il caso di cui oggi si tratta, rappresenta proprio uno di quelli in cui la legge dispone **“altrimenti”**.

L’aver previsto, poi, che le associazioni e gli enti, nel rispetto dei presupposti di legge, possano stare in giudizio a sostegno (con una sorta di intervento che, in gergo tecnico, viene definito *ad adiuvandum*) o, addirittura, in nome e per conto (in forza di delega rilasciata per atto pubblico o scrittura privata autenticata, si badi, a pena di nullità della delega stessa) del soggetto che si ritiene vittima di discriminazione, rappresenta, indubbiamente, una forma di tutela a vantaggio del soggetto in questione, tutela che, sicuramente, risulta tesa a compensare l’**eventuale** assenza nel procedimento di un professionista forense.

Eventuale assenza, poiché la legge dispone circa la possibilità di stare in giudizio personalmente, ma, naturalmente, non vieta al soggetto che ritiene di ricorrere all’autorità giudiziaria, di giovare dell’assistenza del professionista medesimo.

Certamente il legislatore ha inteso tutelare in tale modo coloro i quali si ritengono vittima di una discriminazione causata dalla razza o dall’origine etnica, ma che, pur essendo soggetti che presentano caratteristiche che non consentono loro una posizione paritetica nei confronti dell’avversario processuale (si pensi alla eventuale scarsa conoscenza della lingua italiana, alla eventuale scarsa conoscenza del nostro sistema processuale), non risultano poter ricorrere all’istituto del “gratuito patrocinio”, in quanto fruitori di un reddito superiore ai parametri stabiliti per poter, appunto, far ricorso alla assistenza gratuita di un avvocato, ma, comunque, e non per questo, nella possibilità effettiva di poter sostenere i costi dell’onorario di un avvocato.

Non sempre, tra l’altro, l’indigenza economica rappresenta l’unico elemento che rende un soggetto più debole rispetto ad un altro.

E, dunque, il fatto che la legge consenta alle associazioni ed agli enti la rappresentanza processuale del soggetto in questione, vale ad ammantare di maggior tutela la posizione di coloro i quali non possano ricorrere al gratuito patrocinio, ma neppure siano in grado di poter affrontare i costi, a volte elevati, di una assistenza professionale.

Le associazioni, gli enti, le organizzazioni non governative, così come ho potuto constatare nel corso della mia collaborazione con l’U.N.A.R., Ma già come potevo percepire anche nell’ambito della mia esperienza professionale in ambito Caritas, risultano

più che preparate sul tema e, spesso, dispongono anche di avvocati che volontariamente offrono assistenza legale alle vittime di discriminazione.

Lo stesso testo unico, al comma 12 dell'art. 44 che prima citavo, dispone che *“le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni degli immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione 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 e religiosi”*.

Dunque, appare di tutta evidenza che pur avendo la normativa in questione previsto la possibilità per la parte di stare personalmente in giudizio, senza il ministero di un avvocato, e pur avendo conferito alle associazioni, enti e O.N.G. la possibilità di “sostituirsi” al ricorrente in giudizio, legittimando le stesse a tutelare le ragioni del proprio rappresentato dinanzi l'autorità giudiziaria, la stessa normativa si preoccupa di approntare ogni mezzo utile per fornire anche *“assistenza legale”*.

Ma credo che ciò non debba necessariamente essere interpretato come volontà di porre a disposizione del soggetto che si ritiene leso l'opera professionale di un avvocato che lo assista in giudizio.

Assistenza legale, nell'ampia accezione del termine, può rivestire molteplici significati e la stessa può essere fornita anche dalle associazioni nominate, a mezzo di esperti del settore giuridico.

Appare, però, di tutta evidenza il rischio di una sperequazione nell'ambito del procedimento giurisdizionale, laddove il resistente, convenuto poiché ritenuto soggetto attivo del comportamento discriminatorio, ricorra, come sua facoltà, al ministero di un avvocato.

Anche se ampi i poteri del giudice, anche se mitigati, se non addirittura sfumati, gli oneri a carico del ricorrente, l'essere una parte in causa assistita da un avvocato e l'altra no, può sicuramente determinare una notevole influenza sulla conclusione del procedimento e, dunque, sulla determinazione del giudice in sentenza.

Senza dimenticare, poi, che gli elementi di fatto, dedotti in giudizio sulla base “anche” di dati statistici, possono essere valutati dal giudice ai sensi del disposto dell'art. 2729 C.C, come dicevo prima, quali presunzioni semplici, che, comunque, per essere ammesse, debbono essere gravi, precise e concordanti.

Procedimento più snello, maggiori poteri dispositivi del giudice, ma comunque resta sempre fermo il principio per il quale elementi di prova rispetto a semplici presunzioni rivestono nel procedimento giurisdizionale un peso sicuramente maggiore.

Innegabile, dunque, l'importanza della guida, se così vogliamo e possiamo definirla, di un professionista forense a sostegno della condotta processuale, ma anche ante procedimento, di colui che si ritiene discriminato, in quanto l'avvocato conosce (o almeno dovrebbe), la procedura e le leggi, sa quando e se proporre una eccezione, conosce, nell'ambito dei propri scritti difensivi, il modo migliore per evidenziare le ragioni del suo assistito e come porre in un cono d'ombra, laddove non abbia addirit-

tura la possibilità di confutare, le deduzioni della controparte.

Ma... il ma risiede nei costi dell'assistenza legale e, come dicevo prima, non sempre chi ha un reddito superiore a quello richiesto per poter fruire dell'agevolazione al ricorso al gratuito patrocinio può permettersi di pagare la parcella di un professionista. Una soluzione a questo problema potrebbe ricercarsi nelle associazioni stesse, le quali potrebbero creare dei veri e propri centri di "assistenza legale", nel senso più tecnico del termine, proponendo ai professionisti forensi, presenti nella zona di operatività dell'associazione stessa, di prestare assistenza, anche gratuitamente – e gli avvocati possono sempre dichiararsi "antistatari", termine con il quale si suole indicare che l'avvocato non ha percepito compensi dal suo assistito e che le spese, (eventualmente) liquidate dal giudice a carico della controparte (eventualmente) soccombente, andranno direttamente a lui corrisposte, anziché al suo assistito, come normalmente avviene - oppure con un minimo contributo da parte dell'associazione, che in seguito alla emissione della parcella da parte del professionista, dovrebbe poter dedurre o detrarre l'importo di cui al citato documento fiscale (chiedo venia, ma non sono un commercialista e la mia avversione per i numeri e la contabilità è cosa nota a chi mi conosce bene) o, comunque, poter fruire di un beneficio fiscale.

Sono perfettamente conscia del fatto che già molte associazioni annoverano tra i propri iscritti alcuni colleghi, che operano a favore di chi non può permettersi il ricorso ad uno studio legale dal nome altisonante, ma occorrerebbe non solo dover far conto sulla benevolenza di coloro che intendono fare del volontariato tramite il proprio lavoro o affrontare il rischio di non poter recuperare dalla controparte le spese liquidate in sentenza.

Tutto questo può rappresentare una soluzione, ma occorrerebbe anche, ad esempio, che ogni Consiglio dell'ordine, a cominciare dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma, se non altro perché il ministero delle pari opportunità, che ha portato avanti l'iniziativa della lotta alla discriminazione razziale a livello istituzionale, si trova a Roma, ed il consiglio di Milano, per l'importanza che da sempre esso riveste, diano l'esempio affinché in tutta Italia si pongano in essere "albi speciali", nei quali possano essere iscritti quegli avvocati che intendono prestare la loro opera a favore di soggetti che si ritengono vittime di discriminazione e che, comunque, non possono essere ammessi al gratuito patrocinio, per i motivi anzidetti.

Una iniziativa in tal senso potrebbe portare ad una sempre maggior specializzazione da parte degli iscritti nella materia in questione, a tutto vantaggio dei fruitori dell'opera professionale, con un impegno da parte dello stesso consiglio a farsi carico, in tutto o in parte, tenuto conto del reddito dell'assistito, del compenso dell'avvocato, che potrebbe, a sua volta, impegnarsi a redigere una parcella che tenga conto esclusivamente dei minimi di tariffa.

In tal modo si consentirebbe al ricorrente di poter agire in giudizio in condizioni di piena "equivalenza difensiva" con la controparte e si creerebbe una maggior professionalità in coloro i quali decidano di prestare la propria opera professionale in una

materia che, indubbiamente, presenta risvolti umanitari di notevole importanza, così dimostrando la capacità di mantenere il dinamismo del sistema giudiziario.

In ciò, come scriveva Umberto Vincenti, *“sta una delle nobili funzioni dell’avvocatura, in ciò, in fondo, la sua responsabilità”*.

Grazie per la vostra attenzione e pazienza, grazie al presidente, Maria Paola Colombo Svevo, per l’opportunità oggi concessami, grazie al consigliere bruno brattoli per quanto operativamente viene svolto sotto la sua sapiente guida nell’ambito dell’ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali e grazie a tutti coloro i quali, operatori del diritto, profonderanno il massimo impegno per far sì che questo mondo possa cancellare da ogni vocabolario la parola discriminazione; utopia, si potrà dire. Eppure, le utopie di un tempo oggi si sono trasformate in realtà.

Nel frattempo, non bisogna perdere di vista che l’importante è agire, anche professionalmente, soprattutto per un avvocato, secondo coscienza e con il massimo scrupolo e responsabilità, ingredienti indispensabili per onorare quella toga che, non a caso, si fregia di un accessorio bianco e immacolato: la coscienza.

Il Contact Center

Dott. Pino Gulia – A C L I

E' lo strumento di immediato collegamento tra quanti ritengono di aver subito un'azione di discriminazione e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

Il Contact Center è costituito da un Numero Verde (800.90 10 10) aperto tutti i giorni dalle ore 10,00 alle ore 20,00 cui rispondono operatori in gran parte di origine straniera e che coprono otto lingue. Al numero verde si può rivolgere sia la persona che ha subito una discriminazione, sia chi ne è stato testimone, sia realtà varie (come Istituzioni, Associazioni, ..) per richiedere l'intervento dell'UNAR per la rimozione di situazioni discriminanti in determinati territori. Le telefonate che arrivano però (e in questo primo mese – dal 10 dicembre 04 al 10 gennaio 05 – ne sono arrivate circa 1000) pongono questioni varie e soprattutto gli immigrati presentano richieste relative ai permessi di soggiorno e ai rinnovi di questi. A tal motivo le telefonate sono state classificate in: “non pertinenti”, cui gli operatori stessi danno indicazioni per trovare soluzioni nei territori; “dubbie” e “pertinenti”. Quest'ultime due categorie vengono passate a un secondo livello che è formato da:

- esperti Junior: costoro sono dislocati presso la sede dell'UNAR e hanno il compito di istuire le pratiche relative alle telefonate classificate, appunto, in “dubbie” e “pertinenti”. Nel primo caso, qualora, dopo un attento studio, risultasse che questi casi fossero “non pertinenti” vengono rinviati, con una soluzione, agli operatori del Numero Verde perché provvedano a ricontattare l'utente e dare la risposta elaborata dall'esperto junior. Nel caso invece dei casi “pertinenti” l'esperto junior fa un'indagine accurata sia ricontattando la persona che aveva telefonato al numero verde per avere maggiori dettagli sia interloquendo, laddove possibile, con chi ha causato la discriminazione. Il tentativo è di cercare di arrivare a una soluzione della questione in via conciliativa e comunque di fare in modo che i motivi discriminanti possano essere rimossi. Gli esperti junior hanno classificato le varie forme discriminatorie finora analizzate in macroaree che riguardano i seguenti ambiti: Casa; Lavoro; Scuola e istruzione; Salute; Trasporto pubblico; Forze dell'Ordine; Erogazione servizi da enti pubblici; Erogazione servizi da pubblici esercizi; Erogazione servizi finanziari; Mass Media. Come si può constatare queste macroaree richiamano anche a particolari riferimenti legislativi che comunque, l'esperto junior, deve tenere in considerazione nella propria ricerca e non sempre questo è scontato e facile. Questo semplicemente per sottolineare il complesso lavoro di istruttoria dell'esperto junior. A questa figura viene in sostegno:

- esperti senior, avvocati specializzati nella materia, che hanno il compito di supportare l'esperto junior nel dare consistenza giuridica alle loro ricerche e di suggerire eventuali vie legali per intervenire. Queste figure hanno anche il compito di dare sostegno ad eventuali legali che, nel territorio in cui è avvenuto il fatto di discriminazione, intendono assistere la persona offesa.

A questo punto le pratiche così strutturate passano nelle mani di funzionari dell'UNAR perché giungano in quelle di magistrati distaccati presso l'UNAR stesso. Costoro decideranno se agire portando avanti una denuncia o se il caso intraprendere altre vie.

Questo quanto avviene a livello nazionale. A livello territoriale è prevista in sei città, che sono Milano, Torino, Padova, Roma, Napoli, Catania, la nascita di focal point. Questi lavoreranno allo sviluppo di un modello di agenzia territoriale attivando allo scopo tutte le necessarie relazioni con amministrazioni, servizi e organizzazioni del territorio.

La funzione dei focal point sarà:

1. di monitoraggio, nella specifica realtà d'intervento, dei comportamenti discriminatori su base razziale o etnica attraverso la raccolta delle segnalazioni di vittime e testimoni;
2. di analisi dei singoli casi e la classificazione della fattispecie discriminatoria individuata in relazione al contesto di riferimento;
3. di consulenza legale e assistenza alle vittime nei procedimenti amministrativi o giurisdizionali fino all'esperimento diretto dell'azione, in nome e per conto o a sostegno delle vittime stesse, attraverso l'esercizio della legittimazione ad agire;
4. di attività di testing;
5. di sviluppo di azioni di sensibilizzazione e coordinamento di organismi simili del privato sociale operanti nel territorio di riferimento;
6. di attività di collaborazione e scambio informativo fra l'UNAR e le associazioni ed enti che operano nelle specifiche realtà territoriali per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni;
7. di elaborazione di modelli di intervento a livello locale, di accordi di programma territoriale e di organizzazione di reti, competenze e risorse del territorio; in questa costruzione di un modello di agenzia territoriale si conta particolarmente sul contributo delle grandi reti sociali impegnate sui temi dell'immigrazione.

Quale il ruolo delle ACLI?

Le ACLI nazionali hanno vinto, insieme a due società d'informatica, la gara bandita dall'UNAR per la strutturazione del Contact Center e la promozione di attività inerenti l'antidiscriminazione. Il ruolo delle ACLI assume significato sia per l'estesa rete territoriale, essendo presente particolarmente in tutte le province, sia per l'azione che potrebbe svolgere con le altre realtà associative al fine di avere un coinvolgimento

forte e significativo in un contesto, quale quello della discriminazione, ancora poco affrontato nei vari territori sia a livello istituzionale sia in ambito sociale e culturale.

Lo sportello di consulenza come strumento di contatto

Dott. Giancarlo Galliena – *Fondazione Franco Verga-COI*

Intanto un benvenuto a tutti e ringrazio la Presidente di avermi dato questa occasione per spiegare cosa è lo Sportello della Fondazione Franco Verga-COI.

Lo “Sportello” ricorda a noi, come cittadini utenti e consumatori, un po’ il luogo dove la “s” di sportello è separazione, mentre lo sportello della Fondazione Verga ha la radice in una “s” che risponde, risponderrebbe alla solidarietà.

Il nostro Sportello è una delle molteplici attività della Fondazione.

La Fondazione ha una missione di iniziative che guardano all’integrazione degli immigrati e, in questo senso, bisogna dire subito che la Fondazione, per il tipo di azioni e interventi che svolge, ha chiesto l’iscrizione al Registro Nazionale che è citato nell’Articolo 5, co.1, Dlgs n. 215/2003 per cui gli Enti che sono iscritti in questo apposito elenco, approvato dal Decreto Legislativo citato, hanno la legittimazione ad agire in nome, per conto e a sostegno del soggetto passivo della discriminazione.

Cioè, l’Articolo 5 richiama questa autorizzazione, questa legittimazione ad agire alle associazioni iscritte appunto all’Articolo 52, co.1-lett.a) del Regolamento del T.U. sull’immigrazione, cioè il DPR n. 394/99.

Da questo punto di legittimazione noi potremmo già essere operativi, però vorrei fare un inciso tecnico. Per quanto riguarda la selezione delle associazioni, degli Enti legittimati, va osservato che l’elenco approvato dal Decreto interministeriale, voluto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro delle Pari Opportunità, non è esattamente il Registro disciplinato dall’Articolo 6 del Dlgs n. 215/2003 sull’antidiscriminazione e che attua la Direttiva 2000/43 CE.

Quel Registro è tenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari Opportunità, per accedere al quale è necessario possedere requisiti di effettività e rispondenza con lo Statuto associativo per la finalità della lotta alle discriminazioni. Interessante e, comunque, novità di maggior rilievo è la legittimazione ad agire delle associazioni per i casi di discriminazione collettiva, qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

Rispetto all’Articolo 44 del T.U. sull’immigrazione, che gli operatori conoscono, si rileva l’estensione della tutela collettiva ad ogni tipo di discriminazione e non solo a quelle relative all’ambito lavorativo. Cenni ne ha fatti l’avvocato Andruzzi nel suo intervento ed ha spiegato bene gli aspetti e le diversità.

Altro elemento interessante che vorrei sottolineare, è che fino ad oggi l’azione prevista per le discriminazioni collettive, poste in essere dal datore di lavoro per ragioni razziali o religiose, appunto regolate nell’Articolo 44 del T.U. sull’immigrazione, non

risulta essere mai stata posta.

È auspicabile che le associazioni e gli Enti più direttamente contattati dai soggetti discriminati, sul piano della parità di trattamento per motivi etnici e razziali, si attivino con il neo costituito Ufficio Nazionale per il contrasto delle discriminazioni –UNAR – e si riesca a svolgere insieme una attività di assistenza efficiente ed efficace.

Qui, forse, si può fare una annotazione, e la faccio da operatore: che l'UNAR riesca a svolgere l'attività di assistenza e di promozione dei mezzi di tutela, che è tenuto ad esplicare, è subordinato all'indipendenza, all'autonomia e alla libertà che ha, di fatto, questo Ufficio, il quale potrebbe essere condizionato dalla politica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal punto di vista dell'indirizzo e dell'efficacia delle azioni.

Riferendomi ora alla Fondazione, la Presidente on. Colombo Svevo mi ha chiesto di illustrare quello che noi definiamo comunemente lo Sportello.

Esso è uno dei servizi di ciò che attiene all'attività multifunzionale che è la Fondazione Franco Verga-COI: lo Sportello è il punto di contatto con gli immigrati che hanno problemi.

Quindi, farò una sintesi di ciò che è lo Sportello, ma innanzitutto vorrei ringraziare pubblicamente la Presidente Colombo Svevo, che spende ore ed energie da 18 mesi per rendere più efficiente e valorizzare al meglio la Fondazione Verga-COI, la sua missione e i suoi Servizi.

Dunque, il servizio dello Sportello è: informare, comunicare e assistere, laddove è necessario, e obbligatorio secondo il nostro Statuto. Per giustificare la necessità di organizzare uno sportello, un servizio di informazione, di comunicazione e di assistenza, si deve poter premettere che vi sia il **dato**. Il dato per la missione della Fondazione Franco Verga è rappresentato dagli immigrati; gli immigrati, lo sappiamo, hanno difficoltà molteplici tutte incontrate nel processo di integrazione. L'indicatore della presenza degli immigrati, che ne esprime l'intensità, si è modificato nel tempo ed è in continuo cambiamento, quindi noi che ci siamo appassionati alle attività di solidarietà verso queste popolazioni, ci impegnamo ad essere presenti sul territorio, compatibilmente con le risorse disponibili, fino a quando ci saranno difficoltà nel processo di integrazione dei soggetti.

Il dato che citavo in premessa è nella cartella che è stata distribuita e rappresenta il flusso, la tipologia dell'utenza è ciò che si è presentato allo sportello dell'anno 2004. L'informazione, come strumento di aiuto, è correlata alla finalità di una decisione o, comunque, di una azione da produrre per raggiungere un obiettivo. La comunicazione è strumento di contenuti e di relazione, essa trasmette informazione, orienta ma contemporaneamente impone dei comportamenti. La comunicazione efficace vuole la consapevolezza del problema, del bisogno, insieme però la consapevolezza di sé e dell'altro. La comunicazione come strumento altro ha le sue radici etimologiche nel vincolo, qualcosa che tende ad abbinare, a legare il donante e il ricevente. Attraverso la comunicazione fornita da questo servizio che è lo sportello, l'uomo realizza anche

la propria identità. Si parlava di coscienza nell'intervento dell'avvocato Andruzzi, ecco è nella coscienza che sorge qualcosa: la socializzazione.

L'operatore e l'immigrato, attraverso gli strumenti della relazione d'aiuto, attivano più o meno la condizione della socializzazione. L'obiettivo di fondo è la coesione sociale. La relazione d'aiuto perciò è l'esperienza dove i soggetti, l'operatore e l'immigrato, si riconoscono nella diversità di identità e di specificità, ma possono interagire verso una complessità sociale e culturale positiva attiva attivante oppure verso imprevedibili spazi di ambiguità o di incomprensione.

In quest'ultima ipotesi la relazione d'aiuto è evidente che non ha sbocchi positivi. Questi sono gli elementi e i concetti che sono alla base dell'attività del servizio, che svolge lo Sportello. Esso è soprattutto una sfera di solidarietà sociale e nell'esperienza della Fondazione Verga si amplia verso un tipo di assistenza leggera che è quella di tipo giuridico amministrativa, cioè quella assistenza che porta anche a fare mediazione avanti la pubblica amministrazione, avanti gli uffici dell'amministrazione per le problematiche inerenti la condizione giuridica dello straniero sul territorio, ma non solo, dato che il servizio è gratuito, si riportano tanti problemi ed interrogativi che non sono connessi strettamente con la condizione giuridica dello straniero.

Questo servizio si caratterizza principalmente come contesto relazionale, orientativo informativo, ma può comportare - e nel nostro caso lo comporta - la necessità di aiuti diretti avanti le Istituzioni pubbliche che accennavo o ad enti privati per la tutela dei diritti, per la soluzione dei bisogni, possibilmente garantiti, ma che non sono concessi o non ancora concessi. Ometto volutamente la sana critica alle prassi, perché bisognerebbe aprire un capitolo davvero delicato sull'argomento.

Nell'attività dello Sportello della Fondazione Verga intravediamo più contesti relazionali: contesto informativo (chi siamo, dove andiamo), un contesto consulenziale (verso la soluzione del problema) e un contesto assistenziale (accettiamo il coinvolgimento per la soluzione del problema). Questi tre contesti sono espressi nella cosiddetta relazione d'aiuto, il cui obiettivo, dicevamo, è la soluzione di un bisogno o l'affermazione di un diritto dell'utente. Altrimenti si tende a produrre un cambiamento di fatto, a creare un'autonomia nella persona, oppure un'assunzione di responsabilità nell'immigrato stesso.

L'attività dello Sportello della Fondazione Verga, deve essere visto come servizio connotato innanzitutto di professionalità, ma differente dal servizio sociale, della pubblica amministrazione.

La nostra è una assistenza, che noi chiamiamo leggera, cioè non paragonabile ai servizi sociali comunali che, tuttavia, si basa su modalità simili, ma con differenti capacità: a ognuno il suo... Nella dimensione relazionale, l'ascolto ha successo solo se l'operatore è capace di creare un coinvolgimento di tipo empatico con l'utente. L'ascolto è la modalità che vuole l'attenzione al dato, ciò che è rappresentato dall'utente, dall'immigrato: il bisogno, il problema, il disagio, etc..

Se l'attenzione richiede la volontà, l'ascolto richiede che l'operatore sia stato formato,

alla capacità di sentire, pensare, volere con un potenziale animico adeguato al ruolo. Ciò serve per un incontro onesto e diretto alla comunicazione empatica nella relazione d'aiuto. Questi sono tutti elementi di connotazione di cosa è lo Sportello. Allora nella dimensione relazionale, l'accoglienza, è la fase in cui l'utente entra in contatto con il servizio. L'accoglienza è un clima, è una disponibilità ad aiutare senza pregiudizi e, per stare in tema, senza discriminazione. Quest'accoglienza consente una raccolta di informazioni fondamentali per capire il bisogno, il problema e formulare un procedimento verso gli obiettivi da raggiungere. Soltanto a questo punto si realizza la presa a carico, si attiva la relazione d'aiuto con l'applicazione di un modello, di una metodologia, che è in genere una metodologia del colloquio, della comunicazione ai fini di orientare, fare consulenza, oppure assistere secondo le necessità evidenziate. Il processo di aiuto è un processo in cui l'operatore sviluppa capacità, competenza, autonomia e responsabilità nell'uso di risorse personali tese alla risoluzione del problema, ovvero assiste per la risoluzione di un disagio, di un bisogno con il concorso delle Istituzioni interessate. Per gli operatori dei Centri di ascolto io ho fatto un codice comportamentale, che inviai agli stessi nel 1995. Esso alla fine diceva: "nella relazione d'aiuto l'operatore sociale non trascura se stesso per amore del prossimo, non è un protettore, non è un salvatore". Il processo di aiuto, dentro la cultura dell'emergenza che caratterizza l'area del sociale, del socio assistenziale in tema di immigrati non lascia molto tempo per riflettere, però ci obbliga, comunque, ad interrogarci sull'efficacia delle nostre azioni in una situazione sociale destinata ad una crescente complessità e problematicità.

Il nostro lavoro, quello delle associazioni non-profit, degli operatori che svolgono questo tipo di missione, non può andare che verso una direzione, cioè quella della formazione di una attività che diventi "arte sociale".

Questo è ciò che non possiamo chiedere ai Servizi pubblici, ai Servizi sociali comunali, alla Pubblica amministrazione, perché questi hanno una rappresentazione, spesso ideologica, che stenta a concretizzarsi in processi di lavoro che, per noi associazioni – a mio parere – debbono essere o diventare essenzialmente "arte sociale".

Avviene da molti anni che ormai gli uomini che si occupano di disagio, di bisogno, etc. si incontrano in seminari e convegni. In particolare sul tema dell'immigrazione ci sono stati 15 anni di incontri e convegni. Allora come oggi, in quegli incontri c'è chi parla e chi ascolta.

Oggi io parlo per ultimo come quello che vuole avere ragione, ma non è così, perché dopo di me parlerà per ultimo l'Onorevole Rivolta.

Intendo dire che questo parlare, questo ascoltare, non debba essere un puro esercizio di informazione, di esternazione, ma vorrei che avvenisse in questi incontri una comunicazione vera, una fecondazione sociale e, forse, spirituale. Vorrei che in questi incontri si percepisse, si sentisse, il senso delle responsabilità e che in codesti incontri si potesse cercare, soprattutto, l'ispirazione per il futuro. Altrimenti il rischio è la ritualizzazione dell'incontrarsi, del parlarsi, dell'ascoltarsi e del denunciare le

carenze..... senza la possibilità che nell'incontro e nella comunicazione venga riconosciuto un vero evento del destino, cioè che questo incontrarsi diventi un momento autenticamente ispirativo, nella speranza che in esso si manifesti il contenuto creativo dell'anima, affinché la missione delle associazioni possa configurarsi come vera "arte sociale".

A proposito di discriminazione, oltre ai dati che il nostro amico Gulia ha citato poco fa, c'è un fatto recente di carattere giudiziario che voglio citare: il 2 dicembre 2004 è finalmente terminato il processo contro **alcuni esponenti** di un partito per fatti inerenti al settembre 2001. Costoro incitavano all'odio razziale contro una certa etnia di nomadi: "*via gli zingari da casa nostra*", reato previsto dall'articolo 3 della Legge 654 del 1975 e successivi, cioè un reato che punisce chiunque diffonda in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità, sull'odio razziale, oppure etnico, ovvero inciti a commettere o commetta atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Gli imputati sono stati condannati al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili, cioè da 7 zingari Sinti e dall'Opera Nomadi Nazionale che li difende.

Codesto Tribunale ha riconosciuto, per la prima volta, che il reato di cui sopra non solo lede un interesse collettivo (la pacifica convivenza), ma anche il bene giuridico proprio di ciascun individuo colpito. La sentenza in pratica ha stabilito che quegli esponenti di partito, debbano pagare 45.000 Euro di risarcimento con l'interdizione per 3 anni dai Pubblici Uffici.

Si potrebbero aggiungere altre cose interessanti sullo Sportello della Verga, e sul servizio che svolge, ma non abbiamo più tempo.

Ringrazio tutti di avermi ascoltato e saluto cordialmente.

Conclusioni

On. Dario Rivolta

Vice Presidente della Commissione Affari Esteri, Camera Deputati

Le mie conclusioni non saranno lunghe, solo molto rapidamente tre aspetti.

Il primo, è stata una sorpresa quando ebbi occasione di passare per la Malesia. In Malesia c'è una popolazione che è prevalentemente composta da tre gruppi etnici: uno che è quello maggioritario - 55% circa della popolazione - è malese. Poi c'è un 30% di popolazione che è cinese di origine e un 15% che è indiano. Una immigrazione, cioè flussi che hanno riguardato la Malesia, che si sono svolti nell'arco di due secoli, direi soprattutto i numeri importanti, si sono realizzati tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento. Quello che mi stupì, quando visitai la Malesia, fu che lì era stata creata una legge con l'accordo sostanzialmente di tutti i gruppi etnici, secondo la quale chi voleva aprire un'attività economica aveva un tasso bancario per il denaro che riceveva in prestito, differenziato a seconda del gruppo etnico. In realtà si era scoperto che in Malesia, il 55% della popolazione svolgeva un lavoro subordinato. I cinesi, il 30%, avevano -come gruppo etnico- il monopolio di tutte le attività commerciali e produttive e gli indiani - il 15% - erano invece "monopolisti" delle libere professioni, delle attività liberali. Allora, l'accordo di tutti i gruppi portò a far sì che si privilegiasse la maggioranza autoctona, i malesi, con un tasso privilegiato rispetto agli altri gruppi, tra i tassi agevolati che venivano dati per l'apertura di attività economiche. Questo è quello che si chiama un'azione positiva o, come ha detto il dottor Gulia, una positive action. Di solito le azioni positive si fanno a favore delle minoranze, così siamo abituati a vedere. Ci si può trovare d'accordo o non d'accordo. In questo caso, invece, era addirittura a favore di una maggioranza. Ma era evidente che questa azione positiva di per sé era una discriminazione, ma non era intenzionale, ed era dovuta alle circostanze.

Il succo di quello che voglio dire e che mi fa dare la dimensione del primo aspetto che volevo toccare è il seguente: ogni volta che c'è discriminazione, ogni volta che si realizza una discriminazione, è automatico, è assodato, che l'origine sta nel fatto che due realtà, quella che discrimina e quella che è discriminata, in un modo o nell'altro non si sono integrati. Ove esiste una integrazione le possibilità di discriminazione automaticamente diminuiscono. Ho voluto dire questo, ho voluto toccare questo aspetto, perché troppo spesso dimentichiamo, anche come associazioni, forse la fondazione Franco Verga-COI, che ce l'ha come obiettivo principale, non lo fa, che i flussi migratori toccano tutto il mondo, sono fenomeni complessi, ma ove i flussi migratori non

portano, con il concorso del Volontariato e dello Stato, in qualsiasi modo, alla realizzazione di una vera integrazione, il problema della discriminazione o c'è già o si porrà presto e non necessariamente si esaurirà nella discriminazione stessa. Spesso si manifesta la non-integrazione con il sorgere di conflitti etnici e interetnici. Per chiudere su questo primo aspetto, quando si parla di multiculturalismo, non dobbiamo mai dimenticare che il multiculturalismo, se lo intendiamo come rapporto dialettico tra autoctoni e nuovi arrivati, è una cosa arricchente per tutti. Se lo intendiamo, invece, come una condizione permanente, non realizzata a creare una sintesi con i gruppi autoctoni, parlo di qualunque realtà mondiale, non avremo mai fatto azioni tali da evitare che le discriminazioni alla fine si avverino.

Secondo aspetto da toccare, è che UNAR è un'iniziativa sicuramente positiva. C'è il rischio effettivo nel cammino verso l'integrazione che le discriminazioni si manifestino. È bene che esista un ufficio nazionale UNAR, ma per ottimizzare il lavoro, va assolutamente considerata la possibile sinergia con tutte le associazioni che si occupano di immigrazioni, perché sono quelle più a contatto diretto con gli interlocutori del territorio, le prime in grado di poter discernere, cioè fare una scelta tra i casi che si presentano, quelli di vera discriminazione e quelli che non lo sono, ma soprattutto sono in grado, se il rapporto con l'UNAR è visto in maniera dialettica, di essere non solo l'orecchio, ma anche la voce di UNAR sul territorio stesso, acquisendo per sé e per UNAR un'autorevolezza sul tema che, altrimenti, richiederebbe più tempo per essere efficace.

Terzo aspetto e qui così chiudo, anch'io come ha fatto Galliena, oltre ad esprimere un apprezzamento per tutto lo Staff della Fondazione Verga - COI, a partire dagli insegnanti, alle persone che lavorano lì, voglio fare un apprezzamento particolare per la Presidente Colombo Svevo.

Da quando Lei è Presidente la dinamicità e la capacità sulle iniziative e nei progetti della Fondazione Franco Verga-COI è quintuplicata, o addirittura decuplicata.

Quindi mi complimento e congratulo con Lei.

Un saluto di congedo a tutti, grazie.

ALLEGATO *

Principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

DIRETTIVA EUROPEA 2000/43/CE DEL 29 GIUGNO 2000

Fondamento giuridico dell'intervento dell'Unione Europea

La promozione del diritto di uguaglianza, quale fonte e fondamento di tutte le libertà e i diritti dell'uomo, e la protezione di tutte le persone contro le discriminazioni, sono al cuore dell'impegno e delle competenze dell'Unione Europea in materia di promozione e tutela dei diritti umani.

Il Trattato di Amsterdam, introducendo l'art. 13 al Trattato istitutivo della Comunità Europea, ha infatti conferito al Consiglio il potere di adottare "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".

Da ultimo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza 2000) ha sancito espressamente il diritto di uguaglianza davanti alla legge (art. 20) e il divieto di 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, l'età o le tendenze sessuali (art. 21).

Obiettivo della direttiva 2000/43/CE

La direttiva vuole favorire la partecipazione di tutte le persone alla società democratica a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, attraverso azioni che rendano effettivo il principio della parità di trattamento nell'ambito dell'attività di lavoro dipendente o autonomo, come anche in altri ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

* a cura di Marcello D'Amico

Divieto di discriminazione nell'UE

La direttiva sancisce la proibizione in ambito comunitario di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica.

Una differenza di trattamento può essere giustificata, in casi strettamente limitati, solo se la finalità è legittima e il mezzo proporzionato.

Cittadini di paesi terzi

La direttiva chiede l'applicazione del divieto di discriminazione anche in favore dei cittadini dei paesi terzi.

Rimangono comunque salve le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini di paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego nei paesi dell'Unione.

Principio di parità e protezione giuridica delle vittime

Per rendere effettivo il principio della parità di trattamento, occorre garantire a chi è vittima di un atto di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica l'accesso a mezzi adeguati di protezione legale.

Al fine di assicurare un livello più efficace di protezione è riconosciuto alle associazioni e alle persone giuridiche il potere di agire per conto o a sostegno delle vittime. Per l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento, le norme in materia di prova devono essere adattate in modo che l'onere della prova, nel processo civile, debba essere posto a carico del convenuto quando vi sia una presunzione di discriminazione.

MAPPA DELLA DIRETTIVA EUROPEA 2000/43/CE

CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI	CAPO II MEZZI DI RICORSO ED ESECUZIONE	CAPO III ORGANISMI PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO	CAPO IV DISPOSIZIONI FINALI
Articolo 1 Obiettivo della direttiva	Articolo 7 Difesa dei diritti	Articolo 13 Organismi di promozione della parità	Articolo 14 Conformità alla direttiva
Articolo 2 Nozione di discriminazione	Articolo 8 Onere della prova		Articolo 15 Sanzioni
Articolo 3 Campo di applicazione della direttiva	Articolo 9 Protezione delle vittime		Articolo 16 Attuazione della direttiva
Articolo 4 Differenza di trattamento legittima	Articolo 11 Dialogo sociale		Articolo 17 Relazione sull'applicazione della direttiva
Articolo 5 Azioni positive	Articolo 12 Dialogo con le organizzazioni non governative		

CAPO I
DISPOSIZIONI GENERALI

OBIETTIVO DELLA DIRETTIVA <i>(ART.1)</i>	Stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica al fine di rendere effettivo il principio della parità di trattamento
NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE <i>(ART.2)</i>	Si ha una discriminazione diretta quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata trattata un'altra in una situazione analoga a causa della sua razza od origine etnica. Si ha una 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 non siano giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. Le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato tenuto per motivi di razza o di origine etnica allo scopo o con l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.
CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA <i>(ART.3)</i>	Si applica a tutte le persone (anche a favore dei cittadini dei paesi terzi) nei seguenti settori: occupazione; orientamento e formazione professionale; protezione sociale; prestazioni sociali; istruzione; accesso ai beni e servizi, compreso l'alloggio.
ECCEZIONI <i>(ART.4)</i>	Una differenza di trattamento basata su una caratteristica legata alla razza o all'origine etnica non costituisce discriminazione, se tale caratteristica costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purchè l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato
AZIONI POSITIVE <i>(ART. 5)</i>	Per assicurare l'effettiva e completa parità gli Stati membri possono mantenere o adottare misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica
REQUISITI MINIMI <i>(ART.6)</i>	Le disposizioni previste dalla direttiva fissano uno standard minimo per la lotta alla discriminazione, con la possibilità per gli Stati membri di adottare disposizioni più favorevoli

CAPO II
MEZZI DI RICORSO ED ESECUZIONE

<p>TUTELA DEI DIRITTI LESI <i>(ART. 7)</i></p>	<p>Gli Stati membri adottano misure per garantire alle vittime, in caso di lesione del principio di parità di trattamento, il diritto di accesso a procedure giurisdizionali e amministrative</p>
<p>RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI <i>(Art. 7)</i></p>	<p>Gli Stati membri riconoscono alle associazioni, che abbiano un legittimo interesse a garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva, il diritto di avviare in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura per l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva</p>
<p>ONERE DELLA PROVA <i>(ART. 8)</i></p>	<p>Chi agisce in giudizio per la tutela del diritto alla parità di trattamento deve fornire la prova di fatti da cui si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, mentre il convenuto deve provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento</p>
<p>PROTEZIONE DELLE VITTIME <i>(ART. 9)</i></p>	<p>Gli Stati adottano disposizioni necessarie per proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli conseguenti ad un reclamo o un'azione giudiziaria promossi per il rispetto del principio di parità di trattamento</p>
<p>PROMOZIONE DEL DIALOGO SOCIALE <i>(ART. 11)</i></p>	<p>Gli Stati membri adottano misure dirette ad incoraggiare il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere il principio di parità di trattamento attraverso il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, dei contratti collettivi, dei codici di comportamento, ricerche o scambi di esperienze e buone prassi.</p>
<p>DIALOGO CON LE ONG <i>(ART. 12)</i></p>	<p>Al fine di promuovere il principio di parità di trattamento, gli Stati incoraggiano il dialogo con le organizzazioni attive nella lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica</p>

CAPO III

ORGANISMI PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

ORGANISMI DI PROMOZIONE DELLA PARITÀ <i>(Art. 13)</i>	<p>Gli Stati membri promuovono l'istituzione di uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica.</p> <p>Tali organismi avranno competenza in materia di :</p> <ul style="list-style-type: none">• assistenza alle vittime di discriminazioni in caso di denuncia;• realizzazione di inchieste indipendenti in materia di discriminazione;• pubblicazione di relazioni indipendenti e formulazione di raccomandazioni su questioni connesse alla lotta contro le discriminazioni.
---	---

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI

CONFORMITÀ ALLA DIRETTIVA <i>(Art.14)</i>	Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio di parità di trattamento siano abrogate
SANZIONI <i>(Art.15)</i>	In caso di violazione delle norme nazionali gli Stati membri adottano sanzioni, che possono prevedere un risarcimento dei danni, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA <i>(Art.16)</i>	Gli Stati adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 19 luglio 2003
RELAZIONE SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA <i>(Art.17)</i>	Gli Stati trasmettono entro il 19 luglio 2005 e successivamente ogni cinque anni tutte le informazioni necessarie per consentire alla Commissione di redigere una relazione destinata al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione della direttiva

**ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA 2000/43
PER LA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LE PERSONE
INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E DALL'ORIGINE
ETNICA**

DECRETO LEGISLATIVO N. 215, DEL 9 LUGLIO 2003

<p style="text-align: center;">OBIETTIVO DELLA DECRETO LEGISLATIVO</p> <p style="text-align: center;"><i>(Art. 1)</i></p>	<p>Attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica attraverso l'adozione di misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione, tenendo anche conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini.</p>
<p style="text-align: center;">NOZIONE DI DISCRIMINAZIONE</p> <p style="text-align: center;"><i>(Articolo 2)</i></p>	<p>Si ha una discriminazione diretta quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata tratta un'altra in una situazione analoga a causa della sua razza od origine etnica</p> <p>Si ha una 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.</p> <p>Sono considerate discriminazioni 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 intimidatorio, ostile degradante, umiliante ed offensivo.</p> <p>L'ordine di discriminare una persona è ugualmente considerato una forma di discriminazione.</p> <p>E' fatto salvo quanto disposto dall'articolo 43, commi 1 e 2 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione.</p>
<p style="text-align: center;">CAMPO DI APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO</p> <p style="text-align: center;"><i>(Articolo 3)</i></p>	<p>Il principio di parità di trattamento si applica in materia di: occupazione; formazione e orientamento professionale; organizzazioni di lavoratori e professionali; protezione sociale; assistenza sanitaria; prestazione sociale; istruzione; accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.</p> <p>Il divieto non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali relative alle condizioni di ingresso e soggiorno, accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini di paesi terzi.</p> <p>Nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza, non costituiscono discriminazione le differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica qualora si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività stessa.</p>

<p style="text-align: center;">TUTELA DEI DIRITTI</p> <p style="text-align: center;"><i>(Art. 4)</i></p>	<p>La tutela legale contro gli atti discriminatori è garantita nelle forme previste dall'articolo 44 del Testo Unico in materia di immigrazione.</p> <p>Chi presenta il ricorso, al fine di provare l'esistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in sede di giudizio elementi di fatto gravi, precisi e concordanti (presunzioni semplici).</p> <p>Il giudice accogliendo il ricorso proposto, oltre a provvedere al risarcimento del danno richiesto, ordina la cessazione del comportamento discriminatorio, ove ancora in atto, e la rimozione degli effetti.</p>
<p style="text-align: center;">LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELLE ASSOCIAZIONI</p> <p style="text-align: center;"><i>(Art. 5)</i></p>	<p>E' riconosciuto alle associazioni iscritte in un apposito elenco ministeriale la legittimazione ad agire in nome e per conto o a sostegno della vittima di forme di discriminazione. E' riconosciuta la legittimazione anche nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione.</p>
<p style="text-align: center;">REGISTRO DELLE ASSOCIAZIONI E DEGLI ENTI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ NEL CAMPO DELLA LOTTA ALLE DISCRIMINAZIONI</p> <p style="text-align: center;"><i>(Art. 6)</i></p>	<p>Presso il Dipartimento per le pari opportunità è istituito il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento.</p>
<p style="text-align: center;">Ufficio per il contrasto delle discriminazioni</p> <p style="text-align: center;"><i>(Art. 7)</i></p>	<p>E' istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità un ufficio per la promozione della parità di trattamento e l'eliminazione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica. L'ufficio ha funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, nonché il compito di svolgere in modo autonomo e imparziale attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione.</p> <p>In particolare l'ufficio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fornisce assistenza nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi contro atti di discriminazione • svolge inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori • promuove l'adozione di azioni positive dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica • diffonde la massima conoscenza degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione • formula raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazione per razza o origine etnica • redige una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela • promuove studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze in collaborazione anche con le organizzazioni non governative operanti in materia di lotta alla discriminazione.

TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE

DECRETO LEGISLATIVO N. 286, DEL 25 LUGLIO 1998 - ARTICOLI 43 - 44

Articolo 43 Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi	
IL CONCETTO GENERALE	<p>Costituisce discriminazione</p> <ul style="list-style-type: none">• ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convenzioni e le pratiche religiose,• che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali• in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.
CASI SPECIFICI	<p>In ogni caso compie un atto di discriminazione:</p> <ul style="list-style-type: none">• il pubblico ufficiale o persona incaricata di un pubblico servizio che, nell'esercizio delle sue funzioni, compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discrimino ingiustamente;• chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenenza ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;• chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso al lavoro, all'abitazione, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;• chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;• il datore di lavoro o i suoi preposti i quali compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza.

Articolo 44

Azione civile contro la discriminazione

PROPOSIZIONE DEL RICORSO	La vittima di un comportamento discriminatorio può proporre un'azione civile mediante ricorso, anche personalmente, al Tribunale del luogo di domicilio.
	Il Tribunale, sentite le parti procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili per l'accertamento della violazione commessa e l'adozione del provvedimento richiesto.
DECISIONE E PROVVEDIMENTI	Il Tribunale decide con ordinanza l'accoglimento o il rigetto della domanda. Se accoglie la domanda emette i provvedimenti richiesti che sono immediatamente esecutivi . Il giudice può ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione . Con la decisione che definisce il giudizio il giudice può anche condannare il convenuto al risarcimento del danno .
CASI DI URGENZA	Il Tribunale nei casi di urgenza provvede con decreto motivato. Con lo stesso decreto fissa l'udienza di comparizione delle parti .Il tribunale con ordinanza, conferma, modifica o revoca i provvedimenti adottati con il decreto.

Finito di stampare nel mese di maggio 2005

LA BOTTEGA CREATIVA - Monza