

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. CCXXV
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2006)

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

REDATTA DALL'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

Presentata dal Ministro per i diritti e le pari opportunità

(POLLASTRINI)

Comunicata alla Presidenza il 18 aprile 2007

INDICE

INTRODUZIONE

La relazione al Parlamento come strumento di <i>accountability</i> : dal bilancio dei risultati alla progettazione normativa . . .	Pag. 5
---	--------

PARTE PRIMA

Un primo sguardo sull'attività 2006: la realizzazione dei principali obiettivi	
1. Intervento dell'U.N.A.R. in chiave preventiva	» 8
2. La rimozione dei fenomeni discriminatori	» 10
3. La promozione delle azioni positive e la collaborazio- ne con gli organismi non governativi	» 16
4. I rapporti con gli organismi internazionali	» 20

PARTE SECONDA

La presenza europea degli organismi di parità	
1. Una visione d'insieme in un'analisi di diritto compa- rato	» 23
1.1. Natura giuridica e collocazione istituzionale. La questione dell'indipendenza	» 25
1.2. Composizione	» 28
1.3. Risorse	» 31
1.4. Ambiti di intervento e competenze trasversali . .	» 33
1.5. Compiti e poteri	» 34
2. Un tentativo di classificazione: le diverse tipologie di organismo	» 37
2.1. Tipologia base: l'attività di informazione	» 38
2.2. Tipologia intermedia: assistenza legale alle vittime	» 39
2.3. Tipologia avanzata: la natura paragiurisdizionale di alcuni organismi	» 42
3. Inquadramento dell'U.N.A.R.	» 43

PARTE TERZA

Il *mainstreaming* come modello strategico per il contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche

1. Il modello del <i>mainstreaming</i> utilizzato nelle politiche di genere.	Pag. 49
2. L'utilizzabilità del modello nei settori di intervento dell'U.N.A.R.	» 52
2.1. Occupazione e mercato del lavoro	» 60
2.2. Istruzione	» 64
2.3. Sicurezza, libertà e ordine pubblico: esercizio di libertà fondamentali e non discriminazione.	» 69
3. Rimozione delle criticità.	» 74

CONCLUSIONI

Verso un modello ideale	» 77
-----------------------------------	------

Introduzione

La relazione al Parlamento come strumento di *accountability*: dal bilancio dei risultati alla progettazione normativa

Con l'emanazione del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 - d'ora in avanti d. lgs. n. 215/2003 - il Governo italiano ha recepito ed attuato la direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

All'articolo 7 del d.lgs. n. 215/2003, in attuazione dell'articolo 13 della direttiva comunitaria, si è disposta l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità - di un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia.

L'Ufficio, più brevemente denominato con l'acronimo U.N.A.R. (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) opera in condizioni di piena autonomia ed imparzialità, dal novembre 2004.

L'Ufficio svolge sistematicamente funzioni di monitoraggio sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, in tutti i settori pubblici e privati. L'articolo 7, comma 2, lettere *e*) ed *f*), del decreto legislativo, infatti, indica, fra i compiti dell'U.N.A.R., non solo quello di redigere una relazione annuale con cui si riferiscono al Parlamento i risultati dell'attività di verifica svolta, ma anche quello di formulare proposte di modifica della normativa vigente.

La stesura della relazione non solo costituisce un adempimento legislativo ma rappresenta un'occasione preziosa per analizzare quanto è stato fatto, per evidenziare i risultati e gli obiettivi raggiunti, per far emergere le criticità e le disfunzioni del sistema ma, soprattutto, per progettare nuovi interventi normativi. La relazione al Parlamento, quindi, come strumento di *accountability*.

Per riuscire in questi obiettivi, l'impianto della relazione è strutturato in tre parti.

La prima dedicata allo studio delle principali iniziative svolte nel corso dell'anno 2006, prestando attenzione alle criticità via via emerse ed ai vuoti normativi riscontrati. Attraverso un percorso di analisi che ha interessato i tre filoni principali di attività (prevenzione, rimozione e promozione) sono state individuate soluzioni normative utili al superamento delle lacune.

La seconda parte contiene uno studio comparatistico degli organismi che, nei singoli Stati membri dell'Unione europea, risultano deputati – ai sensi dell'articolo 13 della direttiva comunitaria n. 43 del 2000 - alla "*promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica*". Poste in evidenza le caratteristiche degli *equality bodies*, di ben 21 paesi, relativamente a natura giuridica, collocazione istituzionale, risorse economiche e poteri, è stato individuato - nell'ambito di una classificazione – un modello ideale e più evoluto cui il legislatore potrebbe ispirarsi in una prospettiva di modifica dell'U.N.A.R.

La terza parte della relazione propone l'applicazione nel nostro sistema di un modello strategico, il *mainstreaming*, già sperimentato con riguardo alle politiche di genere. Si tratta di uno studio scientifico sulla possibilità di utilizzo della politica di *mainstreaming* nelle politiche di contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche. Il

principio della parità di trattamento e non-discriminazione per fattori legati a razza ed etnia, dovrebbe costituire una priorità in tutti i settori di intervento della politica nazionale, a tutti i livelli, in modo trasversale e vincolante.

Parte Prima

Un primo sguardo sull'attività 2006: la realizzazione dei principali obiettivi

1. Intervento dell'U.N.A.R. in chiave preventiva

Per contrastare le discriminazioni il legislatore italiano ha scelto in primo luogo di prevenirle.

I compiti attribuiti all'U.N.A.R. in ambito preventivo sono raggruppati dal legislatore nelle previsioni di cui alla lettera *d*) dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 215/2003:

“diffondere la massima conoscenza possibile 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”.

L'U.N.A.R., sin dall'origine della sua istituzione, si è rivolto all'opinione pubblica sia attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui *mass media*, sia attraverso campagne di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro. È importante, infatti, che l'idea stessa della parità di trattamento diventi parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo, impedendo, in questo modo, che i comportamenti e gli atti discriminatori nascano, si formino e si diffondano nell'opinione pubblica.

Le campagne di informazione tendono, in particolare, a dare la massima conoscenza degli strumenti di tutela esistenti e delle possibilità offerte dalla nuova

normativa e si concretizzano, di volta in volta, in campagne pubblicitarie, organizzazione di conferenze ed eventi, circolazione delle c.d. buone pratiche.

Nell'anno 2006, l'U.N.A.R. ha portato avanti numerose ed importanti campagne di sensibilizzazione¹ nel mondo della scuola, dell'università e dello sport.

Nell'azione di prevenzione, l'U.N.A.R. ha privilegiato due settori strategici: quello dell'istruzione e quello del lavoro.

Nel 2006, la presenza di alunni stranieri ha raggiunto quota 500.000 con un'incidenza percentuale crescente sulla popolazione scolastica italiana.

La scuola riveste perciò un'importanza fondamentale nella realizzazione delle politiche antidiscriminatorie proprio perché rappresenta, dopo la famiglia, il principale soggetto educativo.

Per questo motivo, l'U.N.A.R. ha avviato una proficua collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, al fine di stimolare, attraverso concorsi, dibattiti e seminari, l'avvio di un dialogo costruttivo ed equilibrato sui temi dell'integrazione multietnica e multirazziale.

¹ Meritano di essere segnalate le seguenti iniziative:

1. Per il secondo anno consecutivo, in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali che si è celebrata il 21 marzo 2006, l'U.N.A.R. ha indetto dal 18 marzo al 26 marzo la seconda *Settimana di azione contro il razzismo*. L'iniziativa ha coinvolto numerose città italiane con eventi, seminari, manifestazioni nel mondo della scuola, dell'università e dello sport.

2. L'U.N.A.R. ha promosso molti eventi in ambito sportivo, nel quale maggiormente sono stati segnalati episodi di intolleranza razziale e dove si registra, però, una forte mescolanza sociale, razziale, etnica. Si ricordano l'evento ludico-sportivo che ha coinvolto le piazze centrali di sei importanti province (*Giocchi in piazza contro il razzismo*); la giornata di campionato di calcio serie A, in collaborazione con la Lega Calcio, patrocinata dall'iniziativa *Fai goal al razzismo*; la XII Maratona di Roma con cui si è conclusa la *Settimana di azione contro il razzismo*.

3. Numerose e diversificate le conferenze ed i seminari svolti su scala nazionale. In ambito universitario meritano attenzione i seminari svolti a Roma, Napoli, Padova, Milano, Verona e Torino. Di ulteriore rilievo il Bando di concorso per il conferimento di premi per tesi di dottorato di ricerca in materia di promozione della parità di trattamento e rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, lanciato in collaborazione con la Conferenza Rettori Università d'Italia.

Particolare impatto, ad esempio ha avuto l'indizione del Concorso "Un confronto fra culture nel mondo della scuola" rivolto agli istituti scolastici di ogni ordine e grado.

La presenza straniera è divenuta particolarmente consistente soprattutto nel mercato del lavoro. Si assiste, infatti, ad una costante crescita della manodopera straniera, in particolar modo nel NordEst del Paese.

Partendo da un progetto pilota nell'area del così detto "Triveneto", l'U.N.A.R., quindi, ha attivato una serie di attività di informazione e formazione volte al contrasto delle discriminazioni nei luoghi di lavoro.

Dando attuazione ad uno specifico protocollo d'intesa², tali iniziative sono state rivolte tanto alle organizzazioni – sindacali quanto alle organizzazioni dei datori di lavoro.

2. La rimozione dei fenomeni discriminatori

L'U.N.A.R. svolge un'efficace azione di repressione dei fenomeni discriminatori adempiendo ai compiti di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a) e b), del d.lgs. n. 215/2003:

“fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'art. 425 del codice di procedura civile”, nonché

² Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali e le Organizzazioni Sindacali: CGIL, CSL, UIL e UGL e le Organizzazioni Datoriali: Confindustria, Confartigianato e Confapi, siglato a Roma in data 18 ottobre 2005.

“svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell’Autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l’esistenza di fenomeni discriminatori”.

Uno degli obiettivi principali dell’Ufficio, nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori, è quello di assicurare un’assistenza immediata e concreta alle vittime delle discriminazioni, intervenendo a sanare la situazione ed a rimuovere gli eventuali effetti pregiudizievoli.

Di particolare importanza nell’attività di rimozione è il sostegno e l’aiuto che l’Ufficio fornisce attraverso il suo *Contact Center*, raggiungibile tramite servizio telefonico gratuito. Tale centro di contatto provvede a raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze relative a fenomeni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone. Con tale strumento gli operatori offrono, inoltre, un’assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico.³

In merito, va sottolineata l’efficacia dell’azione di *moral suasion* rivolta agli autori della condotta discriminatoria. La dinamica di risoluzione che generalmente viene condotta dallo staff dell’Ufficio procede secondo uno schema lineare ed al contempo assai efficace. Dopo la denuncia viene effettuata una istruttoria ascoltando, anche verbalmente, entrambe le parti coinvolte nell’episodio. Si cerca così di avere un quadro reale della situazione segnalata come discriminazione o molestia. Se necessario

³ Qualora, invece, il problema prospettato non sia risolvibile in tempo reale dal personale addetto al *Contact Center* e, comunque, nel caso in cui la richiesta pervenga mediante canali diversi dal telefono, il primo livello inoltra la segnalazione al secondo livello, interno all’U.N.A.R., che registra la richiesta e, con il coordinamento e sotto la supervisione dell’*expertise* dell’Ufficio, procede alla risoluzione del caso.

si acquisiscono anche elementi documentali, normativi o scientifici, nonché informazioni da eventuali soggetti presenti ai fatti. Molto spesso, statisticamente, dopo l'intervento dell'U.N.A.R., l'autore della presunta discriminazione recede dal proprio comportamento, anche rimuovendo gli eventuali effetti pregiudizievoli. Generalmente ciò accade quando il soggetto "chiamato in causa" teme le eventuali conseguenze derivanti da un intervento formale delle istituzioni anche in termini di immagine. Se la persona persiste nel comportamento discriminatorio, l'Ufficio predispone una raccomandazione scritta con la quale gli rappresenta la situazione accertata ed indica quale sarebbe la linea di condotta da seguire, per garantire la corretta osservanza della normativa in merito al principio della parità di trattamento. Non sempre, però, questa metodologia ha una reale efficacia deterrente. Chi non teme il ricorso giurisdizionale della vittima, non ottempera alla raccomandazione.

E' qui che meglio si evidenzia una delle principali criticità dell'attuale sistema: l'assenza di meccanismi sanzionatori che garantiscano l'effettivo rispetto delle determinazioni dell'Ufficio. Il legislatore, infatti, non ha previsto alcun meccanismo sanzionatorio da applicare in caso di inottemperanza alle raccomandazioni dell'U.N.A.R. E' chiaro che si tratta di una lacuna considerevole da colmare, anche pensando ai modelli di intervento applicati da alcuni degli *equality bodies* europei (sul punto si rinvia alla parte III).

Qualora l'azione di *moral suasion* non abbia raggiunto gli obiettivi prefissati, l'Ufficio si propone un secondo *step*. Si cerca di arrivare alla soluzione del caso attraverso l'attività conciliativa informale. Creando un contatto diretto fra le parti, mediato dalla presenza dell'U.N.A.R., si prospettano soluzioni per la rimozione delle

situazioni discriminatorie, evitando così, ove possibile, il ricorso allo strumento giurisdizionale.

In un'ottica *de iure condendo*, per rendere più efficace il ricorso allo strumento conciliativo sarebbe opportuno, sempre nel rispetto delle prerogative esclusive dell'autorità giudiziaria, prevedere il ricorso allo strumento conciliativo come passaggio "obbligatorio". Oltre ad ottenere un evidente risultato deflattivo sui giudizi civili, tale previsione costituirebbe un monito deterrente al compimento di ulteriori comportamenti discriminatori ed, al contempo, faciliterebbe il reinserimento della vittima nell'ambito lavorativo, allontanando il rischio di episodi ritorsivi da parte del datore di lavoro. L'utilizzo dello strumento consensuale in caso di esito positivo si rivela più rapido e meno oneroso di quello processuale⁴.

Qualora non sia stato possibile un bonario componimento della vicenda, attraverso l'attività di *moral suasion* o di conciliazione, l'U.N.A.R. illustra alla vittima della discriminazione gli strumenti giurisdizionali attivabili.

⁴ L'articolo 4, comma 2, d.lgs. n. 215/2003 prevede per chi intenda agire in giudizio la possibilità di promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, nell'ipotesi di rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 66 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In base al tenore testuale della norma, l'azione in giudizio relativa a qualunque caso di discriminazione per cause legate a razza od etnia, in qualunque ambito si rilevi (non solo quello lavoristico), può essere preceduta, in virtù del richiamo esplicito agli articoli 410 e 66 citati, dal tentativo di conciliazione esperibile dinanzi agli organismi preposti. Si potrebbe ipotizzare, che l'U.N.A.R., considerata la sua competenza specifica, sostituisca i predetti organismi, per tentare un componimento della vicenda in tutti i casi di discriminazione per razza od origine etnica verificatisi in tutti i settori, pubblici o privati, già richiamati dall'articolo 3 del d.lgs. n. 215/2003, ad eccezione di quello lavoristico (già regolamentato nel titolo IV del Libro II del codice di procedura civile). L'Ufficio, in questi casi, avrebbe il compito di valutare gli atti, ascoltare le parti e tentare la conciliazione secondo i principi dell'ordinamento. In caso di fallito esperimento, l'azione proseguirebbe dinanzi al giudice competente (non necessariamente il giudice civile, essendo ormai principio consolidato in giurisprudenza che il ricorso *ex* articolo 44 possa essere presentato dinanzi al giudice competente *ratione materiae* e finanche dinanzi al giudice amministrativo, qualora l'ambito o il settore in cui si realizza la condotta discriminatoria appartenga ad altra giurisdizione). A qualificare l'apporto dell'U.N.A.R. v'è la composizione del suo staff, nel quale è previsto che vi siano cinque fra magistrati o avvocati dello Stato e cinque esperti della materia.

In relazione a questa funzione, l'U.N.A.R. e il contingente di esperti e collaboratori giuridici, provvede a offrire un supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, accompagnando il soggetto discriminato - o l'associazione che agisca per esso - durante l'*iter* giudiziario.

Nel corso del processo, l'U.N.A.R., che opera nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, ha uno spazio di intervento limitato. Può attivarsi, informalmente, per verificare la regolarità della procedura giurisdizionale contattando il legale della vittima e può fornire al giudice, su istanza di parte, informazioni e osservazioni orali o scritte ai sensi dell'articolo 425 del codice di procedura civile, segnalando, anche, che il caso è all'attenzione dell'Ufficio⁵.

Infine, vale la pena ricordare come l'Ufficio possa indirizzare la vittima verso una delle associazioni iscritte nel registro di cui all'articolo 6 d.lgs. n. 215/2003, legittimate ad agire in giudizio in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione.

Ciò che va segnalata come criticità è, invece, l'impossibilità per l'U.N.A.R. di intraprendere direttamente l'azione giudiziaria, facoltà oggi riconosciuta solo alle citate associazioni. La necessità emerge, ancora una volta, dall'esame delle rilevazioni

⁵ In realtà, dalla lettura delle statistiche giudiziarie, emerge che la via processuale così come disciplinata dall'articolo 4 del d.lgs. n. 215/2003, spesso non viene percorsa. I motivi sono diversi: il fenomeno delle discriminazioni costituisce una realtà ancora troppo sommersa e lo strumento processuale è ancora poco conosciuto. In tale direzione è stato siglato il 7 febbraio 2007 un protocollo fra l'U.N.A.R. e l'Associazione Italiana Giovani Avvocati (A.I.G.A.). E' questa un'iniziativa importante in quanto l'associazione si è impegnata a porre a disposizione dell'U.N.A.R. la rete dei propri iscritti, dislocata su tutto il territorio nazionale, i quali potranno prestare assistenza legale gratuita in via stragiudiziale e, in caso di giudizio, la propria opera quali antistatari, ove non ricorrano gli estremi per il patrocinio a spese dello Stato. L'U.N.A.R., d'altra parte, si è impegnato a segnalare l'A.I.G.A. agli utenti del proprio *Contact Center*, alle associazioni legittimate ad agire in giudizio e a tutti coloro che si ritengono vittime di discriminazione razziale e perciò facciano richiesta di patrocinio in giudizio o, comunque, di consulenza legale.

statistiche riguardanti il numero esiguo dei procedimenti attivati dalle associazioni. Si consideri anche che spesso la vittima è clandestina sul territorio dello Stato e, pertanto, teme l'intervento dell'autorità giudiziaria, oppure, è un lavoratore subordinato e teme l'eventuale ritorsione da parte del datore. L'autonoma legittimazione ad agire per l'U.N.A.R. rafforzerebbe l'effetto deterrente nei confronti dei soggetti autori delle discriminazioni. Comunque, un significativo traguardo in questa direzione risulta la previsione contenuta all'articolo 20 nel recente disegno di legge recante *“Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione”*⁶. La disposizione riconosce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la legittimazione a costituirsi parte civile nei procedimenti per i delitti commessi per finalità di discriminazione, motivati da ragione di discriminazione o aggravati da tale finalità. Rappresenta questo un primo passo verso una forma di partecipazione concreta delle istituzioni pubbliche (si consideri che l'U.N.A.R. costituisce una Direzione generale di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nei processi penali per fatti di discriminazione. Allo stato non è prevista, però, né per la Presidenza del Consiglio né per l'U.N.A.R., la facoltà di agire in sede civile ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 4 d.lgs. n. 215/2003 e 44 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. In questo senso si sollecita un auspicabile intervento del legislatore.

⁶ Il d.d.l. presentato dai Ministri per i Diritti e le Pari Opportunità, della Giustizia, per le Politiche della Famiglia è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2006 ed è attualmente all'esame della Camera dei Deputati (A.C. 2169).

3. La promozione delle azioni positive e la collaborazione con gli organismi non governativi

All'interno dell'attività di promozione posta in essere dall'U.N.A.R. ed al fine di diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti che il panorama normativo nazionale offre nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni, è stabilito dal legislatore nazionale, alle lettere c) e g) dell'art. 7 citato, che l'Ufficio provveda, rispettivamente a:

“promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici o privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'art. 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza od all'origine etnica”,

nonché:

“promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'art. 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni”.

Con l'espressione azioni positive si intende, generalmente, il complesso delle misure adottate al fine di eliminare situazioni di svantaggio e di rimuovere gli ostacoli che, di fatto, possono impedire la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale fra soggetti dell'ordinamento. Il principio di eguaglianza sostanziale è sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione: è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza fra cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e

sociale del Paese⁷. Essenzialmente il principio ha carattere programmatico, esso cioè si indirizza al legislatore ed agli altri pubblici poteri, ed impone loro di porre in essere misure idonee a conseguire i fini indicati dalla norma.⁸

Il concetto di azioni positive, con riferimento ai fattori razza ed origine etnica, è stato elaborato storicamente a partire dagli anni '60. Infatti già la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965 (C.E.R.D.)⁹ sia all'articolo 1, comma 4, che all'articolo 2, comma 2, fornisce indicazioni su natura e contenuto delle azioni positive, individuandole come speciali misure volte ad assicurare il progresso di alcuni gruppi razziali od etnici per permettere loro il godimento e l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in condizioni di eguaglianza. Nel documento internazionale è sancito che tali misure abbiano carattere temporaneo, prevedendosi che vengano tenute in vigore sino a quando la situazione di divario, che giustifica l'intervento, non venga eliminata.

Concretamente, nel settore delle discriminazioni razziali, i principi del nostro ordinamento permettono di adottare azioni positive, oltre che attraverso interventi

⁷ Sul principio di eguaglianza formale e sostanziale, v., *ex plurimis*, T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2005, 528 ss.

⁸ Fra le leggi che hanno dato attuazione al principio di eguaglianza sostanziale, anche se relativamente alle discriminazioni di genere, si possono citare la l. 10 aprile 1991, n. 125 e il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, le cui disposizioni risultano entrambe abrogate dall'articolo 57, comma 1, lettere f) ed l), del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*. Da ricordare, infine, la l. cost. n. 1 del 2003 con cui si è modificato l'articolo 51 della Costituzione, introducendo il dovere della Repubblica di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini per l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

⁹ La c.d. CERD è stata adottata, aperta alle firme e ratificata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed è entrata in vigore dal punto di vista internazionale il 4 gennaio 1969, ai sensi dell'articolo 19. L'Italia ha proceduto alla firma il 13 marzo 1968 ed ha reso esecutiva la norma internazionale con l'emanazione della legge 13 ottobre 1975, n. 654.

normativi, anche per mezzo di iniziative finanziate da pubbliche amministrazioni, in collaborazione con organizzazioni non governative. Gli scopi possono essere molteplici: favorire la diversificazione delle scelte professionali degli immigrati in particolare attraverso l'orientamento professionale o scolastico e gli strumenti di formazione; favorire l'accesso al lavoro autonomo ed alla formazione imprenditoriale; migliorare le condizioni, l'organizzazione e la distribuzione del lavoro qualora provochino effetti diversi, in relazione alla razza, nei confronti dei dipendenti, implementare l'accesso degli immigrati al sistema sanitario nazionale con l'intervento di buone prassi, che consentano, di superare le disparità di trattamento tra utenti cittadini e utenti extracomunitari, ancora presenti nel nostro paese.

L'effettività della previsione di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 215/2003, costituisce per l'U.N.A.R. una priorità: la predisposizione di progetti in partnership con organismi non governativi, con le parti sociali, con enti universitari e con altre istituzioni, è il frutto di una politica di sviluppo delle azioni positive.

In linea con le indicazioni comunitarie che estendono il concetto di azione positiva anche alle azioni di sensibilizzazione ed informazione, l'Ufficio ha favorito la realizzazione di studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi appartenenti all'Unione europea, promuovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare, tutti insieme, il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali. A tal fine è fondamentale l'apporto delle associazioni, enti ed organizzazioni non governative operanti nel settore, con i quali vengono svolte audizioni periodiche, non solo per la segnalazione di eventuali

situazioni discriminatorie, ma anche per effettuare un esame, temporalmente cadenzato, della realizzazione degli obiettivi prefissati¹⁰.

Particolarmente utili sono risultati i rapporti ed il dialogo con le parti sociali e gli enti territoriali, al fine di elaborare linee guida per gli operatori del settore o protocolli d'intesa che valgano alla stregua di codici di condotta¹¹.

Anche con le associazioni iscritte nel registro, l'U.N.A.R. realizza un raccordo operativo per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi sui quali far confluire l'impegno comune.

È indubbio, infatti, che la forte presenza sul territorio, la quotidiana ed instancabile attività del mondo del terzo settore, che opera senza fini di lucro nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, rappresentano per l'U.N.A.R. una formidabile risorsa ed un importante punto di riferimento.

Il mondo dell'associazionismo è interlocutore necessario dell'U.N.A.R., ne rappresenta quasi il braccio operativo per la realizzazione delle azioni di contrasto alle discriminazioni e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica¹².

¹⁰ Da citare il bando del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, per la presentazione di progetti di analisi dei fattori, dei processi e delle buone prassi connesse con la discriminazione su base etnica e razziale, rivolto alle associazioni e fondazioni senza fini di lucro. La relativa graduatoria è stata approvata con decreto del Capo del Dipartimento, pubblicato il 24 ottobre 2006.

¹¹ A tal fine, l'Ufficio ha già siglato accordi con alcuni rappresentanti delle associazioni datoriali e dei lavoratori per la realizzazione di corsi di formazione all'interno delle imprese finalizzati a diffondere una sempre maggiore consapevolezza delle problematiche connesse all'integrazione razziale anche in ambito lavorativo. Ne è un esempio il progetto pilota relativo a corsi di formazione rivolti ai rappresentanti sindacali, sperimentato inizialmente nell'area del Triveneto da cui sono pervenute il maggior numero di denunce di discriminazioni in ambito lavorativo.

¹² Sono ormai 127 le associazioni ed enti iscritti nel Registro nazionale, ai quali è stata riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio *in nome e per conto o a sostegno* del soggetto vittima di discriminazione, così sopperendo alle evidenti condizioni di inferiorità psicologica e materiale del denunciante.

4. I rapporti con gli organismi internazionali

Un momento importante dell'attività dell'U.N.A.R. è rappresentato dal consolidamento dei rapporti e degli scambi con gli organismi internazionali da decenni impegnati nella tutela dei diritti umani e nella promozione dei principi di non discriminazione. In questo contesto, un'interlocazione costante e privilegiata si è intrapresa con la Commissione europea nel senso della partecipazione diretta dell'U.N.A.R. alle molteplici iniziative e linee di intervento adottate a livello comunitario.

Nel 2006 si è concluso il *Programma d'Azione Comunitario per la lotta alla discriminazione* avviato nel 2001. Questo programma ora tramutato per il periodo 2007 – 2013 in PROGRESS (programma per l'occupazione e la solidarietà sociale) rientrava nel novero delle azioni concrete varate dalla Commissione europea, in sinergia con gli strumenti legislativi, per il perseguimento delle pari opportunità e la lotta alle discriminazioni. Un primo filone di attività previste concerneva l'analisi e la valutazione delle politiche e degli interventi, mediante il monitoraggio, lo studio di implementazione delle direttive antidiscriminazione da parte di gruppi esperti indipendenti, cui era affidata anche la redazione di rapporti su specifici aspetti legati alla discriminazione. Un secondo filone di attività era diretto alla promozione ed al rafforzamento del dialogo e del partnerariato tra i soggetti che operano nei diversi Stati membri su questo tema.

Questo obiettivo è stato perseguito attraverso il sostegno alla formazione di reti transnazionali, con particolare riferimento alle organizzazioni non governative e lo scambio di esperienze e di buone pratiche.

Inoltre, nel mese di settembre 2006 l'U.N.A.R. è stato impegnato nell'organizzazione della tappa italiana della campagna antidiscriminazione dell'Unione europea *For diversity, against discrimination*. L'U.N.A.R., infatti, fa parte del *National Working Group* che ha l'incarico di organizzare le iniziative di sensibilizzazione della campagna europea in Italia¹³.

Proseguendo nel calendario dei principali appuntamenti internazionali, il 10 ottobre 2006 la Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità, on. Barbara Pollastrini, ha ricevuto lo *Special Rapporteur dell'ONU, Monsieur Doudou Diene*. All'incontro hanno partecipato anche i rappresentanti dell'U.N.A.R. che, nell'occasione, ha svolto il compito di *National focal point* per l'intera visita dell'ambasciatore in Italia. In particolare, l'Ufficio oltre a partecipare a numerose riunioni di coordinamento presso il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, ha provveduto ad aggiornare i dati del *Report* sullo stato della discriminazione razziale in Italia¹⁴. In risposta al bando europeo VP/2006/005/137 *Equal Opportunities* della Commissione europea, è stato predisposto il progetto dal titolo *Contro le discriminazioni per il diritto alla diversità*, che

¹³ Una delle iniziative della campagna europea antidiscriminazione è il *tour* itinerante nei vari paesi membri dell'Unione. Si tratta di un tir che ha fatto tappa in alcune tra le più importanti città europee, con allestimento di un servizio informazioni in merito alle normative europee e nazionali contro le discriminazioni. L'U.N.A.R., in occasione dell'arrivo del tir in Italia il 14 settembre 2006, ha organizzato un Villaggio Antidiscriminazioni, che ha coinvolto molte delle associazioni aderenti al *National Working Group*. In particolare sono stati allestiti *stands* per l'Arcigay, il Consiglio Nazionale sulla Disabilità, SOS Razzismo, CGIL, Nuovi Diritti e Fondo italiano per l'abbattimento delle barriere architettoniche (Fiaba), ecc.

¹⁴ Per il giudizio dello *Special Rapporteur* si rinvia alla Parte III, par. 3, in nota.

prevede una serie di iniziative di sensibilizzazione, di promozione e di formazione¹⁵ nel campo del contrasto alle discriminazioni etniche, razziali, religiose e culturali.

Si segnala, infine, che l'U.N.A.R. ha partecipato e continua a partecipare regolarmente a Bruxelles al tavolo di lavoro per la realizzazione del Programma *Progress* che, come sopra accennato, sostituisce dal 2007 il precedente programma contro le discriminazioni. Presso la Commissione europea, inoltre, l'Ufficio ha seguito l'istruttoria per l'emanazione del regolamento del Consiglio, volto alla trasformazione dell'E.U.M.C. (*European Monitoring Centre On Racism and Xenophobia*) in Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹⁶. L'U.N.A.R. ha seguito costantemente le fasi di questo processo, mantenendo contatti e scambi di informazioni con il Ministero degli Affari Esteri.

Sul piano della cooperazione con gli organismi omologhi, l'U.N.A.R. condivide le strategie di intervento messe in campo dagli altri *equality bodies* grazie alla rete *Equinet* (*European network of equality bodies*). Tale rete ha lo scopo di rafforzare l'azione sinergica degli organismi di tutela operanti nei diversi Stati membri, attraverso continui scambi di conoscenze ed informazioni¹⁷.

¹⁵ Il valore del progetto presentato per il finanziamento è di 143.000 euro, con 36.000 euro di cofinanziamento a carico dell'U.N.A.R.. Con nota dell'8 novembre u.s., la Commissione ha comunicato all'U.N.A.R. di aver approvato il progetto per il finanziamento.

¹⁶ Il regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 53/1 del 22 febbraio 2007.

¹⁷ Sul punto si rinvia, più nel dettaglio alla Parte III, par. 1.

Parte Seconda

La presenza europea degli organismi di parità'

1. Una visione d'insieme in un'analisi di diritto comparato

E' opinione diffusa, fra gli studiosi del diritto comunitario, che lo strumento della direttiva sia destinato a svolgere una funzione di riavvicinamento delle legislazioni statali, di creazione cioè di un diritto uniforme a livello europeo¹.

E' un pensiero da condividere se si pensa al recepimento della direttiva n. 2000/43 e, in particolar modo, dell'articolo 13, con il quale la Comunità europea ha invitato gli Stati membri a istituire *“uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica”*.

L'obiettivo perseguito, a livello comunitario, era quello di affidare, nei singoli Stati, l'azione di contrasto alla discriminazione, su base etnica o razziale, ad appositi organismi concepiti come presidi di garanzia istituzionale per la parità di trattamento e la integrazione culturale².

Il risultato raggiunto è che, attualmente, in ben 21 Paesi, questi organismi – definiti, a livello comunitario, *equality bodies* – operano efficacemente per il perseguimento di un

¹ V. G. GUARINO, *Lo strumento europeo di lotta alla discriminazione razziale e la sua applicazione in Italia, alla luce del diritto internazionale generale e convenzionale*, in *Discriminazione razziale e autonomia privata*, Atti del Convegno, Napoli, 22 marzo 2006, 21 e ss.

² La direttiva - come emerge al punto 28 dei *Considerando* - è stata adottata in applicazione dell'articolo 5 del Trattato CE, vale a dire alla luce e nell'ambito del principio di sussidiarietà. In virtù di questo principio, si autorizza un intervento della Comunità laddove un obiettivo non può essere adeguatamente raggiunto dagli Stati membri tramite misure di livello nazionale. La questione della discriminazione razziale è stata, pertanto, concepita dalla Comunità europea come un tema di interesse e rilevanza comunitaria in merito al quale l'autonomia degli Stati si restringe.

unico obiettivo e condividono le strategie di intervento messe in campo con un continuo e dinamico scambio di esperienze e informazioni, reso possibile attraverso una rete appositamente costituita: *European Network of Specialised Equality Bodies (Equinet)*.

La rete *Equinet*, incrementando il dialogo fra le istituzioni europee, ha creato una collaborazione transnazionale³, volta a rendere omogenea l'applicazione delle leggi antidiscriminazione e a garantire una tutela uniforme alle vittime discriminate⁴.

Non così uniformi, ad un più attento esame, appaiono, invece, la natura giuridica, il ruolo e i meccanismi di funzionamento delle singole autorità.

In merito, la direttiva 43 del 2000 non offre molte indicazioni.

Lasciando ai singoli Stati la libertà di scegliere se costituire un nuovo organismo o semplicemente attribuire ad uno già esistente nuove competenze, l'Unione europea, infatti, si limita a stabilire che gli *equality bodies* devono occuparsi, in modo indipendente, dell'assistenza alle vittime di discriminazione, svolgere inchieste, pubblicare relazioni, formulare raccomandazioni⁵.

³ *Equinet* mette in rete gli *equality bodies* operativi in Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

La linea di intervento del progetto *Equinet* viene definita ogni anno, nel corso di una riunione (*Annual General Meeting – AGM*) che coinvolge tutti i partecipanti alla rete. La realizzazione delle decisioni assunte nell'ambito dell'*AGM* viene curata, poi, da un gruppo di lavoro (*Executive Board*), formato da cinque membri, rappresentativi di tutte le aree e culture europee e scelti, ogni due anni, sulla base dell'esperienza professionale acquisita e delle capacità dimostrate di gestire i diversi ambiti problematici.

⁴ Preme in questa sede sottolineare che, secondo un sondaggio condotto nell'estate del 2006, *Eurobarometer*, in tutti gli Stati dell'Unione europea, il 77% degli intervistati giudica inadeguate le strategie di contrasto messe in campo per combattere le discriminazioni razziali.

⁵ I requisiti della direttiva relativi agli enti preposti alla parità di trattamento rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (*ECRI*) del Consiglio d'Europa. *L'ECRI* fa riferimento ai principi fondamentali stabiliti durante il primo *meeting* internazionale

Si è lasciato, così, ai singoli Stati lo spazio per aderire - come si vedrà in seguito - ad opzioni applicative diverse.

Risulta utile effettuare in questi studi un'analisi comparata, al fine di verificare la congruenza della opzione scelta dal legislatore italiano attraverso l'istituzione dell'U.N.A.R.

1.1. Natura giuridica e collocazione istituzionale. La questione dell'indipendenza

Nello scenario europeo degli organismi preposti alla parità di trattamento, è interessante, in primo luogo, notare come molti Paesi abbiano scelto di non istituire nuovi organismi ma, piuttosto, di implementare le funzioni di quelle già esistenti. Significative in tal senso sono, ad esempio, le esperienze della Danimarca e del Belgio. Il *Danish Institute for Human Rights (DIHR)*, infatti, istituito nel 1987 come un Centro per i diritti umani, è divenuto, nel 2003, con l'approvazione di una legge sulla parità di trattamento, l'attuale *equality body*, mentre il *Centre for equal opportunities and opposition to racism*, istituito in Belgio con una legge del 1995, ha assunto l'attuale conformazione, solo nel 2003, in seguito all'approvazione di ben due leggi.

delle Istituzioni Nazionali per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, tenutosi a Parigi dal 7 al 9 ottobre 1991 (conosciuto come "*I principi di Parigi*"). In quella occasione, furono stabiliti gli standard basilari delle commissioni indipendenti: indipendenza garantita da un contesto istituzionale o normativo; autonomia dal Governo; pluralismo, anche nella loro composizione; un ampio mandato; poteri di investigazione adeguati; risorse sufficienti.

Per individuare, però, la natura giuridica degli organismi operativi contro il razzismo occorre soffermarsi sulla loro fonte istitutiva e sulla loro collocazione istituzionale.

La maggior parte di queste realtà è istituita con leggi nazionali adottate dal Parlamento. Solo una parte residuale trova il proprio fondamento in decreti ministeriali o in atti amministrativi.

Alcune organizzazioni, invece, come il *Dutch National Bureau* contro le discriminazioni razziali (LBR), il *Danish Advisory and Documentation Centre on Racial Discrimination* (DRC) sono fondazioni indipendenti, pertanto non istituite con la legislazione nazionale.

A tal proposito, uno studio curato dalla Commissione europea, nel contesto del programma di azione comunitario (2001 – 2006), sottolinea che solo la legge può garantire agli *equality bodies* una base giuridica talmente solida da contrastare eventuali interferenze governative. Una fonte legislativa, che definisca in modo chiaro il mandato, le finalità e i poteri di tali organismi - si precisa ancora nello studio - conferisce loro libertà e indipendenza rispetto ad eventuali interferenze del Governo. Al contrario, un regolamento o una legge che non ne specifichi il ruolo e i modi di operatività può renderli più facilmente oggetto di ingerenze.

Anche se quasi tutti gli organismi trovano il loro fondamento in una legge, non tutti hanno, invece, la medesima collocazione istituzionale.

Alcuni fanno capo solo al Parlamento (come nel caso del *Chancellor of Justice* dell'Estonia o dell'*Office of the Equal Opportunities Ombudsman* che opera in Ungheria), alcuni sono concepiti come vere e proprie agenzie governative (come l'*Office for Equal*

Opportunities della Slovenia o il *National Council for Combating Discrimination* rumeno), mentre altri, come l'U.N.A.R., pur essendo collocati all'interno della compagine governativa, svolgono i loro compiti in modo indipendente.

Pare opportuna, in merito, una riflessione. Se la scelta fatta da alcuni Paesi come la Romania o la Slovenia non sembrerebbe rispondere ai requisiti dell'articolo 13 della direttiva n. 2000/43, la soluzione intermedia adottata dall'Italia – ma anche da molti altri Stati come l'Austria, il Regno Unito, il Belgio – pare in linea con le indicazioni dell'Unione europea.

Il citato articolo 13, stabilendo gli obiettivi e i compiti degli organismi preposti alla parità di trattamento, chiede che l'attività dai medesimi posta in essere sia indipendente, senza per questo pretendere che vengano create autorità o enti strutturalmente indipendenti.

L'indipendenza cui si fa riferimento, nella direttiva, non è da intendersi solo sotto un profilo strutturale ma, piuttosto, in chiave di esercizio delle funzioni. Come si vedrà nei paragrafi successivi, i meccanismi cui ricorrere per rendere l'organismo libero da interferenze governative possono essere diversi, quali una compagine organizzativa che operi in modo qualificato e imparziale o una fonte stabile di risorse finanziarie che assicuri la continuità delle politiche antidiscriminatorie.

1.2. Composizione

In termini di organizzazione interna, gli *equality bodies* presentano conformazioni differenti. Possono essere strutture semplici e flessibili o entità complesse con una rigida ripartizione di compiti e responsabilità⁶.

Lo staff può andare da un numero esiguo di quattro elementi fino ad oltre duecento impiegati. Alcune organizzazioni condividono strutture logistiche al fine di ridurre i costi amministrativi. E' il caso dell'Irlanda dove la *Equality Authority (EA)* si trova presso la stessa sede dell'*Irish Office of the Director for Equality Investigations (ODEI)*⁷.

Si distinguono, inoltre, organismi formati da rappresentanti di istituzioni - come ministeri, organizzazioni non governative o partiti politici - e organismi composti da persone scelte esclusivamente in base al merito, con una selezione aperta a tutti i candidati.

La differenza fra i due modelli sta nel fatto che mentre il primo tende a garantire l'effettiva rappresentanza di tutte le parti interessate dall'attività di contrasto alla discriminazione, il secondo pone maggiore attenzione sull'individuo e sulla sua competenza e preparazione professionale.

⁶ Le dimensioni della struttura condizionano anche la divisione interna dei compiti. Le organizzazioni più piccole presentano solitamente una struttura unitaria, priva di una delimitazione delle aree di lavoro. Quelle più grandi - come quella svedese - somigliano a vere e proprie organizzazioni aziendali, con una divisione formale tra i diversi settori di responsabilità.

⁷ Si osserva, però, che tale circostanza, pur determinando una riduzione delle spese, avrebbe comportato una preoccupante confusione di identità tra le due istituzioni, tanto da compromettere non solo l'accessibilità del centro antidiscriminazione da parte delle vittime ma anche la sua immagine e professionalità.

L'autorità belga (*CELCR*) ha messo in evidenza i vantaggi del primo modello sottolineando che la rappresentanza politica, all'interno dell'organismo, dà voce a tutte le istanze della società civile e garantisce una più efficace considerazione, nell'ambito politico, non solo del lavoro svolto ma anche degli obiettivi non ancora raggiunti in merito alla repressione delle discriminazioni razziali⁸.

Il secondo tipo di approccio, dove le persone vengono scelte su base meritocratica, costituisce un metodo più competitivo, in grado di rendere la struttura più dinamica e dotata di una forte integrità. Ne costituisce un esempio la Commissione britannica per l'uguaglianza razziale (*CRE*). E' interessante, però, sottolineare che anche l'adozione di questo modello presenta un rischio elevato di interferenza politica, in quanto il Governo potrebbe adottare criteri di selezione molto restrittivi. Per questo motivo, nel Regno Unito, la trasparenza e regolarità della procedura di selezione dei membri della Commissione è garantita dalla presenza di un commissario per le nomine pubbliche, indipendente dal Governo.

Gli *equality bodies* si distinguono fra di loro anche per le modalità di nomina dei membri che li compongono e per la durata del loro mandato.

La nomina può avere una diversa fonte. Può provenire dal Parlamento (come nel caso dell'Estonia, della Grecia, dell'Ungheria, della Lituania) o dal Governo (come accade nel Regno Unito, in Austria, in Irlanda o in Olanda).

⁸ Un altro esempio piuttosto complesso è rappresentato dalla struttura dell'autorità danese (*DIHR*), fondata su un Consiglio di 13 membri, così nominati: 6 scelti dal Consiglio dei Diritti Umani che è composto dai rappresentanti di sessanta organizzazioni non governative; 2 nominati dal Rettore dell'Università di Coopenhagen; due indicati dall'Università di Aarlus; due membri scelti dal Congresso dei Rettori e uno indicato dallo staff dell'intera struttura. L'organismo si avvale complessivamente di cento unità in cui figurano accademici, amministrativi, studenti e stagisti.

Con riferimento alla durata del mandato si osserva che, in molti casi, per garantire l'indipendenza dell'organismo, viene inserita nella legge istitutiva una disposizione con la quale si stabilisce che il mandato sia a tempo determinato⁹ e che non possa essere rifiutato se non in presenza di circostanze straordinarie. Ovviamente l'obiettivo è quello di garantire che l'organismo, che agisce eventualmente in conflitto con l'indirizzo del partito di maggioranza, non venga arbitrariamente eliminato proprio su impulso di quest'ultimo.

Alcune leggi, invece, hanno assicurato che non solo il vertice dell'organismo ma anche la struttura operativa sia protetta da interferenze politiche. E' la scelta fatta in Belgio dove non solo l'organo apicale ma anche i membri dello staff del Centro antidiscriminazione rimangono in carica per sei anni e non possono essere rimossi.

Preme osservare che molte delle istituzioni in questione si avvalgono al loro interno di consulenti specializzati che garantiscono uno svolgimento di qualità e imparziale dei compiti loro assegnati. Spesso vengono, addirittura, istituiti dei comitati consultivi con il compito precipuo di garantire l'obiettività e la trasparenza dell'attività di ricerca.

Si è visto, così, come le scelte fatte, dai singoli Stati, su questioni delicate – come la composizione degli *equality bodies*, la nomina dell'organo responsabile e la durata del suo

⁹ La durata dell'incarico può variare da un periodo di due o tre anni ad un periodo più lungo di quattro o sei anni. In Irlanda, ad esempio, il Consiglio formato da un Capo e da diciotto commissari, è eletto dal Governo ogni tre anni, mentre in Norvegia i membri del Consiglio sono nominati dal Ministro del Governo locale e dello Sviluppo Regionale per un periodo, rinnovabile, di due anni. Più lungo l'incarico dei membri del *CGB*, operativo in Olanda, nominati dal Ministro della Giustizia per un periodo di sei anni. In Austria, invece, la nomina del vertice dell'*Ombud for Equal Opportunities*, da parte del Ministro della Salute e delle Donne, non è soggetta ad alcun termine, ma è revocabile.

mandato – rispondano al *dictat* posto dall'articolo 13 della nota direttiva, laddove si richiede che lo svolgimento delle competenze degli organismi preposti alla parità di trattamento debba essere indipendente.

Appare chiaro, pertanto, come accanto a quelle istituzioni che fanno capo solo al Parlamento o quelle che vengono concepite come semplici agenzie governative, sia possibile individuare una tipologia intermedia di enti che, pur collocati all'interno della compagine governativa, riescono a proteggere, il più possibile, il loro operato da interferenze politiche¹⁰.

Si vedrà nel successivo paragrafo come anche la fonte delle risorse finanziarie possa costituire un meccanismo per preservare l'indipendenza dei Centri antidiscriminazione.

1.3. Risorse

Le risorse disponibili condizionano la capacità di un ente a svolgere il proprio mandato.

¹⁰ E' interessante notare come, alla luce delle riflessioni fatte, le espressioni utilizzate, nei rispettivi siti *web*, per definire i singoli *equality bodies* appaiano talvolta contraddittorie. Ad esempio, l'autorità belga, il cui vertice è nominato con decreto reale su proposta governativa e rimane in carica per sei anni, viene descritta come *independent public sui generis organization*; l'autorità austriaca, il cui vertice è nominato dal Ministro per la Salute e per le Donne, viene definita come *independent agency, independent officer*; l'autorità norvegese, il cui Consiglio direttivo è nominato dal Ministro del Governo Locale e dello Sviluppo Regionale, viene qualificata come *independent governmental agency, specialised body*; infine, la Commissione portoghese, presieduta da un Alto Commissario nominato dal Primo Ministro e subordinata all'autorità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, viene definita dalla legge istitutiva come ente indipendente.

Tutte le istituzioni della rete Equinet sono finanziate dallo Stato¹¹. La maggior parte riceve fondi annuali dalla legge finanziaria, mentre alcune sono finanziate da ministeri e dipartimenti.

La previsione di risorse nella legge finanziaria garantisce all'ente la stabilità e la continuità delle iniziative intraprese, purché non mutino nel tempo le priorità politiche

Come si vedrà in seguito, con la descrizione del modello italiano, infatti, solo la previsione di un finanziamento annuo nella legge istitutiva dell'ente garantisce a quest'ultimo uno stanziamento svincolato dalla copertura della legge finanziaria nazionale e, quindi, certo nel tempo.

Più instabili, invece, dal punto di vista dell'indipendenza, si rivelano quegli enti finanziati dai ministeri o dai dipartimenti. Questo è il caso della *Commission for racial Equality* britannica, costretta, per ottenere i fondi, a presentare un piano programmatico delle attività al Ministero dell'Interno.

Per completezza di conoscenza, giova ricordare, infine, che alcune istituzioni suppliscono ai fondi statali con fondi della Comunità europea nell'ambito dei progetti comunitari (fra cui *Equal*), mentre altre, come l'autorità belga, si autofinanziano svolgendo, ad esempio, corsi di formazione a pagamento¹².

¹¹ Anche per le organizzazioni non governative la maggior parte dei fondi proviene da risorse statali.

¹² Per una semplice curiosità, si fa presente che lo stanziamento più cospicuo è quello di cui usufruiscono gli enti operativi in Danimarca e in Francia, pari a circa dieci milioni di euro l'anno, mentre la maggior parte degli Stati membri garantisce ai centri antidiscriminazione un *budget* annuale di circa cinque milioni di euro. L'Italia prevede uno degli stanziamenti più esigui, seguita solo dall'Estonia, dalla Lituania, dalla Romania e dalla Slovenia.

1.4. Ambiti di intervento e competenze trasversali

Gli *equality bodies* intervengono nelle principali aree della vita sociale – lavoro, salute, alloggio, istruzione – per promuovere il principio della parità di trattamento

Con questo obiettivo, contrastano le discriminazioni e, molto spesso, non solo quelle legate alla razza e origine etnica delle vittime dei comportamenti discriminatori.

Oggi, infatti, nella normativa contro le discriminazioni e, di conseguenza, nell'attività degli organismi preposti a garantirne l'attuazione, si tende ad integrare i vari livelli di discriminazione (genere, razza, etnia, religione, orientamento sessuale, disabilità, etc.)¹³ .

Un approccio trasversale è considerato vantaggioso in quanto non solo assicura una coerenza ordinamentale ma rende, al contempo, chiara e uniforme la tutela dei diritti fondamentali, eliminando ogni gerarchia nella scala delle discriminazioni.

L'istituzione irlandese, che ha un approccio totalmente integrato, gestisce nove tipi di discriminazione. Il principale obiettivo perseguito da questo tipo di organizzazione è quello di facilitare lo scambio delle informazioni e di uniformare le strategie di contrasto intraprese. Altre istituzioni, invece, hanno modificato la loro struttura interna per facilitare la circolazione delle conoscenze. La *Dutch Equal Treatment Commission*, ad esempio, era originariamente divisa in tre camere. La prima operava nel contrasto alla discriminazione per genere, la seconda si occupava di discriminazione legata alla razza e alla nazionalità, mentre la terza interveniva sugli altri tipi di discriminazione (religione,

¹³ La tendenza di molti Stati membri di attribuire agli *equality bodies* una competenza trasversale su più fattori di discriminazione emerge anche nel Rapporto Annuale 2006 - *Equality and non discrimination* – curato dalla Commissione europea.

orientamento sessuale, credo personale). Successivamente si è deciso che i nove commissari e i tredici consulenti giuridici lavorassero su tutti i casi. Questa nuova organizzazione ha migliorato nel tempo la flessibilità della struttura, facilitando la gestione complessiva di tutti i casi di discriminazione.

L'esperienza europea ha dimostrato, pertanto, che le potenziali debolezze di un approccio trasversale, come la mancanza di specializzazione e l'implementazione del carico lavorativo, hanno minor rilievo rispetto ai benefici derivanti dalla combinazione delle competenze e dall'applicazione delle conoscenze in tutti i diversi ambiti di discriminazione.

1.5. Compiti e poteri

L'ampia tipologia di competenze attribuite agli *equality bodies* è conseguenza di una interpretazione estensiva, da parte dei singoli Stati membri, dell'articolo 13 della direttiva.

Il compito di "*assistenza alle vittime*" – cui si fa riferimento, in modo essenziale, nel secondo comma - ha dato vita a molteplici attività: quali ricevere ed esaminare le denunce di discriminazione razziale, fornire informazioni alle vittime sui meccanismi di tutela da attivare, offrire loro un supporto (psicologico e legale), compiere accertamenti, svolgere attività di conciliazione.

La maggior parte degli organismi – come quello belga, danese, francese- offre informazioni a quanti lo richiedono, raccoglie le testimonianze delle vittime e procede

alle relative indagini. Ma mentre alcuni degli enti esaminati si limitano a svolgere accertamenti, altri – come si vedrà - hanno poteri di indagine più incisivi.

Nel recepire l'invito - contenuto nella direttiva - a svolgere "*inchieste indipendenti*", gli *equality bodies* hanno avviato una proficua e costante attività di studio e di ricerca. La redazione di rapporti contenenti una documentazione dettagliata sulla materia rappresenta, infatti, un'ulteriore attività svolta dagli organismi preposti alla parità di trattamento. Il pregio di questi studi non sta solo nel mettere in luce nuovi casi di discriminazione, ma anche nel suggerire e diffondere buone prassi o nell'evidenziare lacune legislative.

Di notevole importanza, inoltre, l'attività di monitoraggio che i centri antidiscriminazione compiono per verificare l'effettiva applicazione del principio della parità di trattamento e l'efficacia nel tempo dei meccanismi di tutela. I risultati, da cui possono emergere vuoti normativi o disfunzioni del sistema, sono poi trasmessi – sotto forma di "*relazioni indipendenti*", come vuole la direttiva comunitaria – al Governo e al Parlamento per orientarne, in qualche modo, le politiche contro le discriminazioni.

Gli *equality bodies* acquistano così un ruolo attivo nel processo politico.

Qualche volta questo ruolo è più forte e incisivo investendo una fase delicata, quella di preparazione delle leggi, nel corso della quale queste autorità hanno il diritto di essere consultate e di commentare le bozze dei provvedimenti.

Ad esempio, l'ente irlandese (*EA*), la commissione britannica (*CRE*), la commissione portoghese esprimono pareri sulla legislazione vigente e sulle iniziative legislative, mentre

l'autorità belga (*CECLR*) può essere consultata dalla Conferenza interministeriale per la politica sull'immigrazione e fornire un supporto per le azioni politiche anche a livello europeo.¹⁴

Le autorità che non risultano direttamente coinvolte nel processo politico trovano modalità alternative per influenzarlo. Significativa in tal senso l'esperienza della Danimarca in cui il Centro per le Consultazioni e la Documentazione sulla Discriminazione Razziale (*DRC-DK*) – attualmente, non più operativo – presentò otto casi di discriminazione al Comitato per le Nazioni Unite competente. Il Comitato intervenne per ben due delle questioni sottoposte e la normativa danese fu di conseguenza modificata.

Dall'esame delle attività degli organismi preposti alla parità di trattamento emerge che gli stessi non solo possono condizionare i programmi politici ma anche sensibilizzare ambiti diversi: il mondo del lavoro, della scuola e, in genere, l'opinione pubblica, avvicinandoli a tematiche delicate, quali le differenze culturali o le discriminazioni razziali.

Per questo motivo gli *equality bodies* avviano campagne mirate di sensibilizzazione e comunicazione, organizzano corsi di formazione¹⁵ oppure formulano “raccomandazioni” –

¹⁴ Molto attivo, in questo senso, è anche il ruolo ricoperto dall'autorità operativa in Estonia – *Chancellor of Justice* – che in dieci anni di attività ha presentato al Parlamento quattrocento proposte di modifica normativa (di cui la maggior parte è stata presa in considerazione) e inoltrato alla Suprema Corte diciotto richieste di abrogazione di norme ritenute incostituzionali (di cui ben sedici risultano accolte). Qualche volta, invece, le istituzioni in questione incidono sull'interpretazione delle norme. E' il caso dell'autorità ungherese che può presentare mozioni alla Corte Costituzionale affinché venga verificata la legittimità costituzionale di una legge.

come prevede testualmente l'ultimo punto dell'articolo 13 – volte a diffondere buone prassi¹⁶.

2. Un tentativo di classificazione: le diverse tipologie di organismo

I poteri attribuiti agli organismi preposti alla parità di trattamento riflettono i confini e i limiti delle legislazioni degli Stati membri in cui sono inseriti.

Così, se alcune autorità risultano titolari di poteri limitati altre risultano dotate di ampie competenze.

Il ruolo dalle medesime ricoperto in relazione alle vittime della discriminazione è l'aspetto della loro attività in cui è più facilmente percepibile la diversa incisività dei loro poteri. L'esame comparato qui svolto può essere, pertanto, arricchito, in questa sede, da un tentativo di classificazione degli *equality bodies*, in relazione alla diversa intensità dei loro poteri in merito al compito di assistenza alle vittime.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, tutte le organizzazioni in questione svolgono attività informativa e la maggior parte di esse fornisce pareri anche circa le azioni legali da intraprendere, compie accertamenti e può proporre soluzioni consensuali. Solo alcune

¹⁵ Il *CECLR*, ad esempio, grazie ad una esperienza decennale, si distingue per essere una delle più esperte organizzazioni nel settore della formazione. L'attività formativa svolta dall'autorità belga è personalizzata in funzione dei destinatari e attenta a risolvere i problemi pratici che i medesimi incontrano nel loro lavoro quotidiano.

¹⁶ Indicative quelle predisposte dall'Ente per l'Uguaglianza irlandese (*EIA*) sull'attività imprenditoriale, con le quali vengono forniti esempi di comportamenti corretti in diversi ambiti, dall'assunzione del lavoratore alla sua progressione in carriera.

delle istituzioni esaminate, però, possono condurre indagini formali e promuovere azioni giudiziarie e solo pochissime agiscono come organi paragiurisdizionali, capaci di assumere decisioni finali in merito alle denunce di discriminazione ricevute.

2.1. Tipologia base: l'attività di informazione

Tutte le istituzioni garanti della parità di trattamento forniscono informazioni sulla normativa di settore e sulla giurisprudenza tramite linee telefoniche gratuite e siti *web*.¹⁷ Molte scelgono di pubblicare opuscoli di facile consultazione, altre curano pubblicazioni mensili più approfondite oppure organizzano incontri e seminari a livello nazionale. L'attività informativa mirata si trasforma, così, in sensibilizzazione dell'opinione pubblica o di ambienti più circoscritti.

Quasi esclusivamente impegnata nell'attività di studio, di ricerca e di divulgazione delle informazioni è l'autorità portoghese (*CICDR*). La Commissione, infatti, non si occupa di condurre indagini sui fatti denunciati né di assumere provvedimenti sui casi di discriminazione esaminati. Le segnalazioni ricevute, piuttosto, vengono trasmesse ad una diversa autorità ispettiva che svolge gli accertamenti necessari, mentre solo il Presidente della Commissione – l'Alto Commissario per l'immigrazione e le minoranze etniche – assume la decisione finale sul caso, potendo irrogare ammende e sanzioni complementari.

¹⁷ Una soluzione innovativa si è rivelata quella di pubblicare sul sito formulari appositamente predisposti, per facilitare la presentazione delle denunce.

2.2. Tipologia intermedia: assistenza legale alle vittime

La maggior parte degli *equality bodies*, ricevuta la segnalazione di una discriminazione, procede al compimento di accertamenti mirati per conoscere i fatti oggetto della segnalazione. Provvede, così, all'audizione dei soggetti interessati, all'esame tecnico del caso e alla raccolta di informazioni e documenti utili. In alcuni casi, inoltre, adotta particolari modalità di assunzione della prove quali i test situazionali.¹⁸

Conseguentemente, gli enti offrono alla persona offesa una consulenza sugli strumenti di tutela attivabili. Con tale obiettivo, forniscono tutti i dettagli sulla procedura legale da intraprendere, illustrano le opzioni per la rappresentanza legale e indicano eventuali fonti, ulteriori e specializzate, di assistenza, cui rivolgersi (quali i sindacati, le organizzazioni non governative, le forze armate).

Spesso, inoltre, queste autorità danno impulso ad una attività conciliativa fra la vittima e l'autore della discriminazione, senza coinvolgere il sistema giudiziario. E' questo un tipo di soluzione più veloce e meno impegnativa rispetto a quella processuale e, pertanto, più utile per entrambe le parti.

¹⁸ Si tratta di un particolare strumento di indagine – utilizzato in Belgio, in Francia, in Ungheria e nella Repubblica Ceca - rivelatosi molto efficace. Consiste nel ricreare una situazione identica a quella vissuta dalla persona che si considera vittima di discriminazione razziale e di osservare se altre persone che non possiedono quelle caratteristiche vengono trattate diversamente. In caso affermativo, i risultati del test sono prodotti in giudizio come elementi probatori, talvolta sotto forma di testimonianza e talvolta nelle forme di un rapporto redatto da un pubblico ufficiale che aveva osservato gli avvenimenti. L'esempio più conosciuto e più praticato di test situazionale è quello utilizzato per verificare il compimento di episodi discriminatori da parte di gestori di locali pubblici, delle agenzie immobiliari nella locazione di immobili o dei datori di lavoro nel reclutamento del personale.

Ma seppur ampi e incisivi, i poteri ora illustrati sono, spesso, in qualche modo circoscritti e limitati.

Basti pensare che, il più delle volte, il potere di condurre indagini e accertamenti - privo di meccanismi coercitivi che ne garantiscano l'effettività - è efficace nella misura in cui le informazioni e i documenti richiesti sono resi in modo spontaneo e con spirito collaborativo, mentre il potere di assistere legalmente la vittima non comprende il potere di promuovere, per suo conto, l'azione in giudizio e di rappresentarla nel processo.

Solo alcuni degli *equality bodies* possono attivare i loro poteri in modo più efficace e incisivo. Alcune autorità, infatti, hanno un ruolo formale ben più consolidato nell'indagare sui casi di discriminazione segnalati.

La Commissione britannica ha, ad esempio, ampi poteri di condurre indagini nelle aziende, obbligandole - previa autorizzazione del Ministro degli Interni - a produrre documenti e a fornire testimonianze. All'esito dell'istruttoria compiuta, la *CRE* può emettere un provvedimento - comunemente detto avviso di non-discriminazione - in cui indica al soggetto indagato la linea di condotta da seguire. Se necessario, l'autorità britannica può ottenere anche un ordine giudiziario che garantisca il rispetto dell'avviso di non-discriminazione.

Anche altri Paesi prevedono meccanismi atti a rafforzare le determinazioni assunte dagli *equality bodies*. Si consideri, ad esempio, che l'autorità di Cipro, qualora la raccomandazione rivolta all'autore di una discriminazione non venga rispettata, presenta un rapporto speciale in Parlamento e commina sanzioni per l'inadempiente, mentre

l'autorità slovena informa del mancato rispetto delle sue raccomandazioni l'autorità istituzionalmente competente a svolgere ispezioni formali.

La diversa intensità dei poteri di cui sia dotato un *equality body* è percepibile anche nel momento in cui, all'esito dell'attività istruttoria, la segnalazione di una discriminazione risulti fondata e sia possibile per la vittima attivare la tutela giurisdizionale.

Come già in precedenza rilevato, infatti, quasi tutte le autorità possono offrire una consulenza legale su tutti gli strumenti di tutela attivabili, ma solo poche possono promuovere l'azione in giudizio.

Tra queste risulta l'autorità belga. Si pensi che il *CECLR* può presentarsi come parte in causa anche nei casi in cui non ci sia una parte lesa o le vittime siano difficilmente identificabili.¹⁹ Del resto, hanno esperienza processuale anche l'autorità britannica e quella irlandese, le quali offrono una rappresentanza legale gratuita²⁰.

Anche con riferimento ad un eventuale epilogo consensuale di una vicenda discriminatoria, i poteri di un *equality body* possono essere più o meno ampi.

Se molte volte, pertanto, le autorità non risultano titolari di un potere formale di conciliazione, altre volte possono esercitarlo in modo più incisivo ed efficace. E' il caso dell'Estonia, dove, l'accordo raggiunto fra le parti e approvato dall'autorità competente –

¹⁹ Di notevole interesse due casi: quello in cui il *CECLR* promosse azione in giudizio quando ignoti spararono contro la moschea nella città di Turnhout; quello in cui i soldati belga, impegnati nella missione di pace in Somalia, commisero atti razzisti nei confronti della popolazione locale ed il *CECLR* si presentò dinanzi all'autorità giudiziaria per conto delle vittime somale.

²⁰ L'*EA* irlandese interviene in giudizio in particolari ipotesi: per i casi di gravi ingiustizie, per quelli che possono creare un precedente, per i casi che hanno incontrato continue resistenze e per quelli in cui non sia disponibile un'altra assistenza legale e il querelante abbia difficoltà ad essere rappresentato.

Chancellor of Justice – è obbligatorio. In tal caso l'accordo rappresenta un atto finale e non può essere contestato in tribunale a meno che non sia stata violata una regola della procedura di conciliazione.

L'esame comparato delle diverse istituzioni europee, ora svolto, ha delineato uno scenario in cui risulta facilmente individuabile la posizione dell'U.N.A.R. dimostrando, contestualmente, come il suo ruolo, le sue competenze e i suoi poteri possano essere ancora notevolmente implementati e rafforzati.

2.3. Tipologia avanzata: la natura paragiurisdizionale di alcuni organismi

Nessuno degli organismi finora esaminati può operare come autorità paragiurisdizionale in senso proprio.

Sono molto rari, infatti, i casi in cui una autorità possa assumere una decisione finale su un caso di discriminazione, in merito al quale ha compiuto accertamenti e svolto indagini. E' il caso dell'*Equal Treatment Commission (ETC)* austriaca o della *Complaints Committee on Ethnic Equal Treatment* danese. Le decisioni emesse da queste due autorità non sono però vincolanti. Poteri più incisivi, invece, sono riconosciuti all'Ufficio del Procuratore Capo delle indagini per l'uguaglianza dell'*ODEI* irlandese, che ha il potere di emettere deliberazioni giuridicamente vincolanti sui casi esaminati e istruiti dal medesimo Ufficio, dotato di ampi poteri investigativi.

Gli organismi paragiurisdizionali, ora illustrati, sono ben lontani dal modello italiano, che opera, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 215/2003, “...nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria”. Ma se una modifica dell'U.N.A.R. in tal senso potrebbe rivelarsi utopistica, altre, invece - come si vedrà nel successivo paragrafo – potrebbero definirsi realistiche e auspicabili.

3. Inquadramento dell'U.N.A.R.

Le scelte fatte dallo Stato italiano nel dare attuazione all'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE pongono l'U.N.A.R. – nella classificazione degli *equality bodies* europei, delineata in questa parte seconda della relazione – in una posizione intermedia.

E' questa una conclusione facilmente dimostrabile. Pare, infatti, sufficiente soffermarsi, in questa sede, sulle caratteristiche dell'Ufficio italiano con riferimento non solo alla sua natura giudica e collocazione istituzionale ma anche alla fonte istitutiva delle sue risorse, alla sua composizione e ai suoi poteri.

Accanto ad organismi che rispondono solo al Parlamento e a quelli concepiti come vere e proprie agenzie governative, l'U.N.A.R., pur essendo posto all'interno della compagine governativa, svolge i suoi compiti in modo indipendente.

L'Ufficio risulta situato all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri dove operano già altri organismi dotati di autonomia e indipendenza, quali l'Alto Commissario per la lotta alla corruzione, il Comitato nazionale per la bioetica, la Commissione per le

adozioni internazionali, il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione, la Commissione in materia di libertà religiosa e di rapporti con le commissioni religiose.

In particolare, l'U.N.A.R. è collocato all'interno del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, che trova la sua genesi proprio in quel principio generale di pari dignità ed eguaglianza di tutti i cittadini, già sancito nell'articolo 3 della Costituzione, e che investe ogni aspetto della vita sociale e della politica nazionale. Il Dipartimento costituisce così la struttura di supporto del Governo che opera nell'area inerente alla promozione ed al coordinamento delle politiche di pari opportunità dirette a prevenire e rimuovere tutte le discriminazioni.

In quest'ambito, l'Ufficio non si inserisce nel tessuto organizzativo preesistente presso il predetto Dipartimento, bensì rappresenta una figura del tutto nuova sul piano nazionale che espleta in modo imparziale ed efficace la sua attività.²¹

Per garantire l'indipendenza dell'attività dell'Ufficio, si è scelto di definirne il mandato e i compiti con una fonte di rango primario - il d.lgs. n. 215/2003 – non modificabile da eventuali norme secondarie, quali potrebbero essere regolamenti o decreti ministeriali.

²¹ Un giudizio positivo sull'efficienza dell'U.N.A.R. è stato formulato di recente anche dallo *Spécial Rapporteur* delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Mr. Doudou Diène, in esito alla visita in Italia, svolta dal 9 al 13 ottobre 2006. In tale occasione, infatti, il Relatore speciale ha voluto espressamente sottolineare come nel nostro Paese si stia progressivamente affermando una chiara volontà politica di combattere il fenomeno discriminatorio in tutti i suoi aspetti, anche grazie alla creazione di un apposito Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni nell'ambito del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Del resto, non si rinviene alcuna norma che autorizzi il Ministro ad interferire con l'attività tecnica dell'Ufficio, se non a livello programmatico e di indirizzo istituzionale, né alcun potere in capo allo stesso di subordinare la permanenza dei soggetti componenti l'Ufficio medesimo al compimento di determinati atti.

Peraltro, per l'istituzione, il funzionamento ed il raggiungimento delle finalità dell'Ufficio, è previsto un finanziamento annuo di oltre 2 milioni di euro (cui si provvede ai sensi dell'articolo 29, comma 2, della legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39), fissato pertanto in modo continuativo nel tempo e non legato alla contingente copertura della legge finanziaria nazionale. E' questa una scelta che garantisce all'U.N.A.R., in modo concreto ed efficace, l'indipendenza e la continuità del suo operato.

Si vuole, infine, far presente che all'interno dell'Ufficio opera non solo personale amministrativo, selezionato di regola per concorso, ma anche collaboratori – magistrati che, per esplicita previsione dell'articolo 101, comma 2, della Costituzione, sono soggetti solo alla legge.

Da questo breve *excursus* emerge che l'indipendenza di azione dell'U.N.A.R. appare garantita, sotto i profili più importanti, in chiave di esercizio delle funzioni più che da un punto di vista strutturale.

La posizione dell'Ufficio Antidiscriminazioni italiano, nel contesto europeo, può definirsi intermedia anche con riguardo al tipo di competenze attribuite e alla intensità dei poteri esercitati.

Lontano sia dal modello portoghese - titolare per lo più di competenze informative - ma anche da quello irlandese - cui si riconosce una natura paragiurisdizionale, l'U.N.A.R. svolge un'attività complessa.

Come emerso in modo più approfondito nella parte prima di questo lavoro, l'U.N.A.R., per promuovere la parità di trattamento (come testualmente richiesto dall'articolo 13 della direttiva), non solo compie un'intensa e diffusa attività di sensibilizzazione ma fornisce assistenza alle persone offese, conduce indagini e, più in generale, promuove azioni positive, formula raccomandazioni, esprime pareri, presenta proposte di modifica normativa, monitorando, al contempo, l'effettiva applicazione del principio della parità di trattamento e l'efficacia dei meccanismi di tutela.

Su modello delle istituzioni europee, molti di questi aspetti della attività dell'U.N.A.R. potrebbero essere resi più efficaci ed incisivi, come del resto già sottolineato nella parte prima della relazione.

Per farlo non sempre appare necessario un puntuale intervento normativo. Si pensi, ad esempio, all'utilizzabilità della metodologia dei test situazionali. Tale strumento di indagine - se utilizzato prudentemente e nel rispetto di regole ben determinate - permetterebbe di acquisire mezzi di prova ritenuti ammissibili in un procedimento come quello delineato nell'articolo 4 del d.lgs. n. 215/2003, che riconosce alla parte la possibilità di provare in giudizio la discriminazione subita in via presuntiva, cioè sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, la cui valutazione è lasciata al prudente apprezzamento del giudice ai sensi dell'articolo 2729, primo comma, del codice civile. Del resto, non sembrano riscontrabili nell'ordinamento italiano previsioni normative su

cui fondare, in linea di principio, l'esclusione dal giudizio di una testimonianza riferita ad un avvenuto test situazionale. Al contrario, quest'ultimo consentirebbe al giudice di acquisire la cognizione dei fatti rilevanti per la decisione e di valutarli in base al suo prudente apprezzamento, cioè in base a valutazioni di attendibilità e di coerenza logica con gli altri elementi probatori a disposizione²².

La possibilità di utilizzare nuovi strumenti di indagine, come i test situazionali, renderebbe indubbiamente più ampi i poteri di accertamento e di verifica attualmente riconosciuti all'U.N.A.R. Ma seppur incoraggiante e significativo si tratterebbe di un cambiamento che non rafforza, in modo decisivo, il ruolo attuale dell'Ufficio.

Affinché ciò accada è auspicabile solo un puntuale intervento del legislatore.

²² La metodologia dei test situazionali deve essere rigorosamente specificata al fine di neutralizzare le variabili che possono falsificarne l'analisi. Perché il test sia convincente, deve essere garantito il massimo grado possibile di similitudine tra il soggetto che potrebbe subire la discriminazione e quello c.d. di controllo, che deve assomigliare al primo sotto ogni profilo, tranne per la caratteristica che deve essere testata e, quindi, l'appartenenza etnico-razziale. Ad esempio, se a seguito di un colloquio, la richiesta di un immigrato di colore di prendere in affitto un appartamento viene sbrigativamente rifiutata con il pretesto che l'appartamento non è più disponibile, ciò non significa necessariamente che il proprietario o l'agenzia immobiliare abbiano agito sotto la spinta di un pregiudizio etnico-razziale. Altri fattori di natura soggettiva riferiti alla persona interessata potrebbero aver influito, quali l'età, il modo di vestire, il modo di parlare e di relazionare. Talvolta può essere difficile tracciare una linea tra i casi in cui la situazione svantaggiosa è stata determinata dall'appartenenza etnico-razziale del soggetto oppure dal fatto che egli non abbia suscitato una buona impressione per altre ragioni soggettive. Per ovviare a queste difficoltà metodologiche, viene suggerito di compiere il medesimo test più volte al fine di ottenere risultati derivanti da un campione più significativo.

Una delle critiche che vengono comunemente mosse ai test situazionali è che inciterebbero indebitamente la persona a commettere un atto o ad adottare un comportamento discriminatorio. E' necessario, pertanto, non solo garantire un alto rigore metodologico nel suo svolgimento ma anche assicurare che i volontari coinvolti agiscano in modo neutrale evitando qualsiasi provocazione o atteggiamento che possa indebitamente incoraggiare l'atto discriminatorio.

Preme sottolineare, infine, l'orientamento giurisprudenziale, in merito, a livello europeo e nazionale. La Corte Europea sui Diritti dell'Uomo ha riconosciuto l'ammissibilità di tali evidenze probatorie, fintantoché l'azione dei volontari non "*crei un intento criminale*" nelle persone che altrimenti non sorgerebbe. Anche i tribunali italiani, in due recenti pronunce, seppur in ambiti diversi da quello discriminatorio, hanno riconosciuto l'ammissibilità dei test situazionali considerandoli espedienti difensivi leciti (cfr. Trib. Novara, 14 aprile 2003; Trib. Latina, sez. lav. 20 ottobre 2004).

Un intervento mirato che, ad esempio, riconosca all'Ufficio una partecipazione più attiva nella delicata fase di preparazione delle leggi (sul modello della autorità belga o di quella irlandese), che attribuisca al medesimo poteri di indagine più incisivi, (come quelli esercitati dalla commissione britannica), poteri di conciliazione più efficaci (come quelli di cui si avvale l'autorità estone), o che preveda meccanismi atti a garantire il rispetto delle sue raccomandazioni (sulla falsariga di quelli previsti in Svezia, ove l'*Ombudsman against Ethnic Discrimination* ha il potere di comminare sanzioni amministrative).

Con tali modifiche, la missione dell'U.N.A.R. risulterebbe profondamente rinnovata e più vicina a quei modelli di *equality bodies* più evoluti ed efficaci nella realizzazione delle politiche di antidiscriminazione.

Parte Terza

Il *mainstreaming* come modello strategico per il contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche

1. Il modello del *mainstreaming* utilizzato nelle politiche di genere

Il termine *mainstreaming* è entrato a far parte del linguaggio scientifico in materia di politiche di pari opportunità, in epoca relativamente recente.

Letteralmente con esso si indica lo “scorrere, l’ingresso nella corrente principale”; secondo l’originario significato anglosassone, la parola è usata per significare che le pari opportunità tra uomini e donne costituiscono ormai un elemento integrante della democrazia e dell’equità sociale.

Il *gender mainstreaming*, come originario strumento per attuare la parità fra uomo e donna (la parità di genere) è stato utilizzato a tutti i livelli politici – da quello internazionale e comunitario, a quello locale – ed in tutti gli ambiti della pubblica amministrazione. Esso è divenuto, con il passare degli anni e attraverso lo studio dei risultati ottenuti, una vera e propria strategia di azione nelle politiche di pari opportunità e non discriminazione. Oggi si può affermare, che con l’approvazione di quello che fu denominato il IV Programma Comunitario di Azione a medio termine (1996-2000) per

la Parità di Opportunità tra le donne e gli uomini, da parte della Commissione europea, il grado di protezione contro le discriminazioni di genere abbia raggiunto uno dei più elevati livelli nella storia sociale europea¹.

La parità uomo-donna ha costituito uno dei principali obiettivi della politica internazionale; la sua attuazione, sia a livello normativo che di buone pratiche, è divenuta essa stessa modello per il raggiungimento di altri traguardi di equità sociale. L'utilizzo dello strumento del *mainstreaming* nell'ambito delle politiche di genere prevede che tutti i progetti e le misure vengano impostati in modo da consentire alle donne ed agli uomini

¹ Sin dalla sua istituzione con il Trattato di Roma del 1957, l'Unione europea, nelle sue diverse accezioni e denominazioni, sottolinea - attraverso l'articolo 119 - la necessità di garantire *pari opportunità* a cittadini e cittadine. La chiave "parità uomo-donna" diviene veramente operativa dal 1975, con l'emanazione della prima direttiva sulla parità di retribuzione, punto di partenza di un susseguirsi di raccomandazioni, direttive, programmi sulla parità di trattamento e di accesso al lavoro, ma relativi anche ad istruzione, salute, vita delle donne. E' nel 1982, con il Primo Programma di Azione a medio termine per le Pari Opportunità tra donne e uomini, che si dispone di un vero e proprio strumento operativo con il quale vengono progettate e costruite reti di donne, di esperte, di associazioni; con il quale sono supportate iniziative di imprenditorialità ed autoimpegno; con cui si avviano progetti pilota di studio ed approfondimento. Nel tempo si sono susseguiti una serie di Programmi (1982-1985; 1986-1990, 1991-1995 e così via) ed attuate una considerevole varietà di iniziative: dalla attivazione di una Unità specifica per le pari opportunità, al programma *N.O.W.* (*New Opportunities for Women*); dalla creazione della rete IRIS per gli organismi di formazione delle donne, oggi divenuta una Associazione europea, all'istituzione di sedi e discipline universitarie. Oggi la *Parità fra uomini e donne* costituisce la quinta ed autonoma Sezione del Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale, denominato *Progress* (2007-2013). Con esso la Comunità dà sostegno all'applicazione del principio di eguaglianza di genere e di promozione della sua integrazione in tutte le politiche dell'Unione, attraverso il miglioramento della comprensione delle criticità; il sostegno all'applicazione della normativa UE; la sensibilizzazione, la diffusione di informazioni e la promozione del dibattito sulle principali sfide e questioni politiche relative alla parità uomo-donna; lo sviluppo della capacità delle principali reti dell'Unione europea di promuovere ed ampliare obiettivi politici e strategie in questo ambito.

di usufruirne e beneficiarne in uguale misura ed in modo da far progredire la parità fra i sessi con equilibrio e senza eccessive disuguaglianze.

Oggi, con occhio esperto e forse più critico, può dirsi che è proprio con il IV Programma (1996-2000), migliore fra i suoi precedenti, che il *mainstreaming* diviene asse portante della politica dell'Unione. Lo strumento (sancito un anno prima dalle Nazioni Unite, alla Conferenza mondiale delle donne di Pechino del 1995 e poi confermato in tutte le sessioni annuali di lavoro della *C.S.W. – Commission on Status of Women –* di New York) viene a costituire la “chiave” di volta delle politiche sociali: le donne ed il loro punto di vista, vengono posti al “centro della corrente” in tutte le politiche ed azioni della Unione europea. Sarà esso a rivestire il ruolo di pilastro del Trattato di Amsterdam cui tutte le politiche comunitarie devono oggi riferirsi: accanto ad imprenditorialità, adattabilità, innovatività, le pari opportunità di genere sono riferimento trasversale ed imprescindibile per accedere a programmi, formulare progetti, pensare politiche nazionali o locali.

Nel momento in cui si realizza e si comprende l'indispensabilità di un simile strumento, può affermarsi che le donne si siano affrancate dal ghetto di categoria assistita, debole; esse entrano a pieno titolo nelle programmazioni di politica economica e sociale di competenza dell'Unione ed anzi costituiscono, ormai, un elemento di qualificazione in assenza del quale, nessun progetto od iniziativa possono essere finanziati o sostenuti a livello comunitario.

2. L'utilizzabilità del modello nei settori di intervento dell'U.N.A.R.

L'attività di *mainstreaming* nelle politiche di genere ha preso in considerazione le differenze fra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini per far sì che la prospettiva di genere si applicasse all'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie. Attraverso tale strategia si è cercato (con ottimi risultati) di smascherare e diminuire le differenze di impatto che politiche, a prima vista neutrali in termini di parità fra i sessi, avevano per donne ed uomini. Così, proprio per raggiungere le finalità e gli obiettivi di piena e totale parità e pari opportunità, lo strumento si realizza attraverso la promozione della partecipazione delle donne in campi o ruoli precedentemente loro preclusi. L'azione e l'applicazione del *mainstreaming* in campo politico, nei programmi e nei progetti generali costituisce sempre un processo complesso, che interessa ogni fase dell'elaborazione di una politica: dalla progettazione all'attuazione, sino alla valutazione ed alla revisione.

I cardini della strategia del *mainstreaming*² si sono realizzati - tradizionalmente - attraverso una programmazione relativa a:

² Per la prima volta indicati nella Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 1996, *Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie*, COM(96) 67 def. (non pubblicata su G.U.).

- occupazione e mercato del lavoro: con essa si tende a portare avanti la definizione del quadro giuridico della parità, razionalizzare ed integrare in maniera migliore i provvedimenti di sostegno a studi riguardanti l'imprenditoria femminile, la conciliazione fra vita familiare e vita professionale;

- donne e politica di cooperazione allo sviluppo;

- donne e impresa;

- istruzione e formazione: le pari opportunità nelle politiche scolastiche e di formazione divengono obiettivo specifico o priorità addizionale;

- diritti delle persone: azioni di lotta alla violenza nei confronti delle donne, alla tratta di esseri umani; reinserimento nella società delle vittime;

- ricerca e scienza: le donne al centro delle politiche di ricerca ed innovazione scientifica;

- azioni positive: programmi di azioni positive per l'eliminazione del *gap* uomo-donna.

E' chiaro che trattandosi di una strategia complessa, il *mainstreaming* genera, il più delle volte, azioni progettuali plurisoggettive: un numero elevato di soggetti vengono coinvolti attraverso precisi interventi. Tali interventi possono definirsi di tipo orizzontale o verticale.

A livello orizzontale, vengono progettati e poi sperimentati modelli,

prodotti o servizi recepibili da più sistemi e da più settori; a livello verticale, l'azione contribuisce a creare partneriariati stabili fra soggetti diversificati e stratificati su diversi ambiti. Il *mainstreaming* orizzontale, in buona sostanza, agisce a livello territoriale con lo scopo di creare e sviluppare, ad esempio, reti locali con avvio di *focus group* oppure l'utilizzo di tecniche e gruppi di lavoro permanenti. Il *mainstreaming* verticale prevede, ad esempio, a livello regionale o nazionale, la cooperazione fra ente locale ed ente centrale, a livello comunitario può significare l'attivazione di contatti e reti fra organismi istituzionali ed associazioni europee e fra queste ed associazioni nazionali. Spesso è accaduto che l'attività di *mainstreaming* verticale comunitario si sia intrecciata con le azioni sulla transnazionalità. I partneriariati del *mainstreaming* verticale vengono, così, promossi attraverso l'attivazione di incontri, *focus group*, partecipazione e promozione a seminari europei, ecc. Per solito le attività di *mainstreaming*, sia di tipo orizzontale che verticale, si sono concluse con l'elaborazione di *reports* sull'impatto dei progetti a livello locale e nelle politiche regionali, nazionali o comunitarie.

Lo strumento in esame può, in ultima analisi, definirsi come un processo per tappe che parte dal livello progettuale e attraversa sostanzialmente due momenti: l'individuazione dell'innovazione e la generalizzazione dei risultati progettuali; il trasferimento e l'adozione della metodologia e/o del modello sperimentato, a livello di sistema.

Lo strumento del *mainstreaming*, fino ad oggi conosciuto ed utilizzato nelle politiche

di genere, può dirsi pronto ad assurgere a modello nel contrasto verso altre forme di discriminazioni? Nelle politiche di integrazione sociale - oggi asse portante dei programmi della Agenda comunitaria - porre al centro delle progettualità economiche e di sviluppo il concetto di integrazione razziale e di multietnicità, può risultare utile? La risposta non può che dirsi positiva se si considera l'inserimento istituzionale dell'UNAR all'interno del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità che vanta una esperienza ormai consolidata sulla parità di genere. Un'indicazione, in tal senso, viene anche dalla stessa Commissione europea che, nella Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (Bruxelles, 1 settembre 2005 COM – 389 definitivo) *Una agenda comune per l'integrazione - Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, afferma la necessità non solo di uniformare e consolidare il quadro giuridico sulle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini extracomunitari, ma anche di mettere a punto *specifiche attività di cooperazione e sviluppare lo scambio di informazioni sull'integrazione; trasporre nel sistema (mainstreaming) e valutare*. La risposta è tutta contenuta in questa affermazione: l'integrazione non è un problema a sé stante, investe svariati ambiti d'intervento come occupazione, istruzione, politiche urbane, ecc. e va trasposta in un'ampia gamma di politiche. Gli Stati membri, e quindi anche l'Italia, devono tutti prendere le misure necessarie per definire un'agenda comune per l'integrazione con metodo *lungimirante ed incisivo*.

La lotta ad ogni forma di discriminazione, a partire da quella etnico-razziale, è divenuta così una delle priorità nella programmazione comunitaria. Proprio dall'esperienza acquisita nel campo della parità di genere, si è giunti ad un livello (o ad un'intenzione, quantomeno) di protezione dei diritti degli individui "diversi" per razza, etnia, religione, cultura, ecc., di grado elevato. Ma è solo attraverso il supporto di misure concrete di accompagnamento (normazione primaria e secondaria, azioni positive) che l'obiettivo può essere raggiunto. Anche nella lotta alle discriminazioni razziali od etniche, che ha raggiunto in Italia un livello di protezione altissimo a seguito della emanazione della direttiva 2000/43/CE e della sua attuazione attraverso il d.lgs. n. 215 /2003, lo strumento del *mainstreaming* può costituire un'asse portante.

Lo stesso Consiglio dell'Unione europea al punto 12 dei *considerando* in premessa alla direttiva 43, ritiene che, per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni etnico-razziali dovrebbero *andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro dipendente e autonomo e coprire ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*. La parità degli individui sotto il profilo razziale assurge e diviene obiettivo fondamentale della politica comunitaria e come tale, necessita di proprie ed autonome previsioni di intervento, come fu, un decennio fa, per l'eguaglianza di genere. Probabilmente qui risiede il motivo per cui le

discriminazioni per razza ed etnia hanno ricevuto una disciplina ampia, a sé stante rispetto a tutte le altre forme di discriminazione (a parte quella di genere) invece accomunate nelle previsioni di cui alla direttiva 2000/78/CE. Inoltre i settori e gli ambiti di intervento risultano diversificati nelle due direttive: tutti i settori (lavoro, scuola, sanità, ecc.) nella direttiva 43; solo il settore e l'ambito lavorativo nella direttiva 78.

La direttiva 43 va ancora oltre: nell'attuazione del principio della parità di trattamento a prescindere dalla razza e dall'origine etnica, infatti, la Comunità europea, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2 del Trattato CE³, dovrebbe mirare ad eliminare le ineguaglianze ed a promuovere la parità fra uomini e donne, soprattutto perché le donne sono spesso vittime di numerose e plurime discriminazioni. Il contrasto delle discriminazioni razziali ed etniche viene, inoltre, rafforzata dalla previsione di uno o più organismi incaricati di analizzare i problemi, studiare possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime. La previsione positivizzata nell'articolo 13 della direttiva, è stata attuata in Italia attraverso la disciplina di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 215/2003 citato. Così l'U.N.A.R., oggi, al compimento del secondo anno di attività, può ben definirsi come uno dei soggetti coinvolti nel complesso progetto comunitario di contrasto alle discriminazioni su base etnico-razziale. L'analisi dei risultati sinora

³ L'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea afferma: "L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne".

raggiunti (sul punto si rinvia alla prima parte delle relazione), unitamente ad una lettura comparata delle attività poste in essere dagli organismi omologhi in ambito comunitario (per la quale si rinvia alla seconda parte della relazione), fanno propendere l'esperto verso nuovi orizzonti: l'applicabilità del complesso sistema del *mainstreaming* alle politiche di integrazione razziale è una realtà del sistema sociale europeo e, come tale, non può non costituire un modello da seguire nel sistema di *governance* nazionale.

Lo studio, utilizzando le esperienze ed i risultati raggiunti con il lavoro svolto sino ad oggi, vorrebbe richiamare l'attenzione dell'organo legislativo sull'importanza di una impostazione nuova da dare al sistema normativo interno: prevedere interventi normativi strategici, tenendo sempre presenti i risultati dell'innovazione raggiunti nelle politiche di genere e il trasferimento e l'adozione della metodologia, a livello di sistema, nelle politiche di lotta alle discriminazioni razziali od etniche.

Si tratta di "porre al centro della corrente" in tutte le politiche e nelle iniziative del legislatore italiano, gli stranieri, le minoranze ed il loro punto di vista. Una strategia del genere, lungimirante in tema di politiche sociali, renderebbe i soggetti destinatari non più definibili come "categoria debole" o "protetta" ma come elemento portante della programmazione economica e sociale del Paese. Il presupposto del modello di *mainstreaming*, così attualizzato, deve basarsi sulla considerazione delle politiche di coesione sociale come 'volano' per lo sviluppo economico del Paese. Ciò nella salda consapevolezza che una società aperta e solidale e senza focolai razzisti è la base per un

progresso sano ed equilibrato perché privo di tensioni sociali.

L'importanza, quindi, di un sistema creato sulla base di adeguate previsioni normative renderebbe la strategia maggiormente solida ed "inaggredibile" dal punto di vista sostanziale. In pratica, il legislatore italiano, conscio del particolare momento storico che l'Italia sta attraversando per quanto riguarda non solo l'afflusso previsto di stranieri ma soprattutto la gestione delle attuali presenze (sia comunitarie che extracomunitarie), partendo dall'analisi delle differenze fra condizioni ed esigenze degli stranieri e condizioni ed esigenze dei cittadini, dovrebbe far sì che la prospettiva di integrazione multiculturale si applichi all'insieme delle iniziative legislative e delle politiche di settore. L'elemento "integrazione e non discriminazione" deve entrare a far parte integrante dell'agire politico italiano. E' chiaro che per attuarsi un simile disegno, è necessaria la partecipazione complessa di un numero elevato di soggetti ed una strategia di intervento a vari livelli (nel senso anzidetto della progettazione, attuazione, valutazione, impatto e revisione).

I settori in cui l'U.N.A.R. ha maggiormente attuato le proprie iniziative sono essenzialmente raggruppabili in tre macro aree: occupazione e mercato del lavoro; istruzione; sicurezza, libertà ed ordine pubblico (settori di massima esplicazione di libertà e diritti fondamentali). Rinviamo alla prima parte della relazione per ciò che riguarda l'analisi dei progetti realizzati nell'ambito delle suddette aree (sia sotto forma di assistenza alle vittime di discriminazioni che di indagini o inchieste conoscitive in settori

o ambiti risultati particolarmente critici; sia sotto forma di promozione di misure specifiche o azioni positive; sia, infine, sotto forma di informazione e sensibilizzazione sulle tematiche di interesse), occorre in questa sede soffermarsi sull'applicabilità concreta del sistema di *mainstreaming* alle aree tematiche ed agli ambiti di intervento già richiamati.

2.1. Occupazione e mercato del lavoro

Nel settore dell'occupazione e del mercato del lavoro è realmente utilizzabile il sistema del *mainstreaming* applicato alle discriminazioni razziali od etniche? Tale modello può risultare utile per la eliminazione del *gap* fra cittadini comunitari⁴ e cittadini extracomunitari⁵?

⁴ Oggi, in virtù delle previsioni di cui agli articoli 38 e 70, comma 13, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, potrebbe dirsi, ad esempio, completata la parificazione fra cittadini italiani e comunitari in materia di pubblico impiego.

⁵ Con la legge finanziaria 2007, la quota maggiore degli impegni di spesa previsti per il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità è dedicata a progetti ed azioni per le politiche di genere e di contrasto alla violenza verso le donne (Osservatorio anti violenza, incremento dell'occupazione femminile, imprenditoria femminile, ecc.), mentre al capitolo integrazione viene dedicato l'articolo 20, laddove è prevista l'esenzione IVA per prestazioni socio-sanitarie, di assistenza domiciliare, ecc. rese da organismi di diritto pubblico, istituzioni sanitarie riconosciute o da enti aventi finalità di assistenza sociale, ecc. in favore, fra l'altro, di persone migranti, senza fissa dimora, richiedenti asilo o vittime di tratta a scopo lavorativo; od ancora gli articoli 194 e 199 che finanziano, rispettivamente, con l'incremento del fondo complessivo in dotazione al Ministero, la tutela dei diritti umani, potenziando l'azione dell'U.N.A.R. ed istituendo il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.

Tre risultano essere i punti fondamentali con riferimento ai quali gli stranieri risultano collocati un passo indietro rispetto ai cittadini comunitari nel delicato settore del mercato del lavoro: l'accesso, la formazione, la partecipazione.

Nonostante l'articolo 3 del d.lgs. n. 215/2003 citato ribadisca che il principio della parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si debba applicare a *tutte le persone sia nel settore pubblico che privato* ed in particolare all'area dell'accesso ad occupazione e lavoro, autonomo e dipendente; del rapporto e delle condizioni di lavoro; dell'accesso ad ogni tipo di orientamento, formazione professionale perfezionamento e riqualificazione, numerose risultano le problematiche affrontate dai lavoratori stranieri nella puntuale applicazione dei citati principi (sul punto basti ricordare, ragionando in termini percentuali, che gli stranieri discriminati per accesso al mercato del lavoro e per difficoltà nell'ambiente di lavoro risultano essere le categorie più numerose sul totale di coloro che hanno usufruito del servizio di *Contact Center* messo gratuitamente a disposizione dall'U.N.A.R.). Questo perché, come ben noto, il passaggio dalla semplice previsione normativa all'attuazione del principio è sempre difficile. Lo strumento delle azioni positive o degli incentivi statali è quello più utile per avviare un sistema migliorativo verso un'effettiva implementazione del quadro normativo.

Applicare il sistema del *mainstreaming* deve significare progettare (in questa sede) interventi normativi, che coinvolgano sia verticalmente (enti territoriali, regioni, amministrazioni centrali) che orizzontalmente (aree geografiche limitrofe, complesso di

associazioni *no profit*, reti degli uffici pubblici coinvolti nel processo lavorativo, e così via) una serie di soggetti od istituzioni; deve, altresì, comportare che il raggiungimento di certi obiettivi sia presupposto per l'ottenimento di ausili finanziari, incentivi e partenariati pubblici.

I settori e le materie, programmate a livello progettuale da parte dei Ministeri competenti, del Parlamento, dei rappresentanti del volontariato sociale o più semplicemente del cittadino sensibile alla tematica, possono sostanziarsi nei più svariati interventi:

- previsioni di agevolazioni fiscali alle imprese che raggiungano una percentuale di lavoratori dipendenti extracomunitari con un certificato livello di integrazione;
- maggiorazioni negli sgravi fiscali per i lavoratori autonomi extracomunitari che rispettino tutte le condizioni di conformità all'ordinamento giuridico italiano;
- previsioni di "quote" più favorevoli o privilegiate nell'accesso a corsi di formazione e perfezionamento professionale;
- introduzione di un sistema obbligatorio di concertazione delle Associazioni rappresentative degli stranieri sul territorio nazionale (fra quelle iscritte nel registro di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 215/2003 citato, che per ciò solo garantiscono stabilità e continuità nel raggiungimento dello scopo associativo),

in sede di contrattazione collettiva;

- promozione dell'attività imprenditoriale dei migranti, attraverso previsioni di un accesso facilitato al credito;
- inasprimento delle sanzioni già previste a livello di Statuto dei lavoratori in caso di licenziamento discriminatorio o comportamento illecito del datore di lavoro;
- revisione costituzionale del principio di accesso all'impiego pubblico, riservato ai soli cittadini comunitari, attraverso, ad esempio, un sistema di apertura agli stranieri che abbiano conseguito il diploma di scuola superiore o di laurea in Italia, limitando e, soprattutto, tipizzando al massimo, i settori in cui vi esercizio di potestà pubblica e quindi impossibilità di accesso per chi non sia in possesso del requisito della cittadinanza.

Gli interventi possibili, come si evince, possono essere molti e tutti importanti. La volontà del legislatore può arrivare ad ottenere risultati superiori che altri soggetti, anche istituzionali, non potrebbero mai raggiungere. Già a partire dalle previsioni contenute nella legge finanziaria le possibilità di intervento programmatico potrebbero essere molteplici; il Parlamento, proprio in virtù della sua composizione "mista", slegata almeno formalmente dall'azione di Governo, è il migliore veicolo per far transitare principi di uguaglianza e non discriminazione, anche attraverso posizioni c.d. *bipartisan* perché trasversali a tutte le forze politiche.

2.2. Istruzione

Anche nel campo dell'istruzione gli interventi utili attuabili attraverso una politica di *mainstreaming* possono essere molteplici e tutti ugualmente interessanti.

Nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *n*), secondo cui allo Stato compete la potestà legislativa esclusiva per le norme generali sull'istruzione, è prevedibile un intervento normativo sugli *standard* minimi di istruzione a favore degli stranieri e sulle offerte formative obbligatorie che le scuole primarie e secondaria di I grado, debbano prevedere in favore delle famiglie straniere con minori in età scolare e prescolare.

Si tratterebbe in buona sostanza di indicare e fissare dei 'paletti' di offerta formativa che tutto il sistema scolastico nazionale dovrebbe prevedere al fine di agevolare l'integrazione degli stranieri nelle classi di alunni a prevalenza italiana e, soprattutto, l'apprendimento delle materie fondamentali. Molte scuole, in ragione della presenza massiccia di stranieri sul territorio hanno provveduto, spesso anche in modo efficace ed utile, ad organizzare corsi supplementari o a portare avanti progetti sulla

multietnicità e l'integrazione⁶. Si tratta però sempre di progetti sporadici ed isolati: ciò che veramente potrebbe dare un senso alle iniziative singole è proprio un intervento normativo generale da parte del legislatore che indichi e fissi quei requisiti minimi a livello di interventi e progettazioni per favorire integrazione ed apprendimento alle fasce di alunni stranieri.

Il mondo della scuola è ricco di potenzialità creative sul terreno delle politiche di integrazione ed in questa sede si può provare solo a dare un contributo di idee, essenzialmente sulla base delle questioni conosciute durante l'esercizio dei due anni di attività svolta da parte dell'U.N.A.R.

In primo luogo, si dovrebbe rafforzare la capacità della società di accoglienza ad adattarsi alla presenza di soggetti stranieri, attraverso un percorso di miglioramento della comprensione ed accettazione delle migrazioni come fenomeno strutturale e fisiologico delle società moderne, anche attraverso mostre, campagne, manifestazioni interculturali.

⁶ Il Progetto "Confronto fra culture nel mondo della scuola", iniziativa promossa dall'U.N.A.R. e dal Ministero dell'Istruzione, avente ad oggetto la selezione di lavori e progetti didattici nelle scuole primarie e secondarie di I e II livello, ha riscosso un successo elevato nelle scuole ed ha prodotto un risultato assai utile: oltre a sollecitare l'interesse verso temi delicatissimi quali l'integrazione e la non discriminazione nel mondo della scuola, ha reso possibile focalizzare l'attenzione degli operatori sulle grandi problematiche che investono oggi il mondo didattico, sia per chi deve ricevere un'adeguata istruzione, sia per chi deve fornire la stessa. Difficoltà derivanti, sia dalla mancanza di adeguati fondi, sia – soprattutto — dall'assenza di uno studio sistematico dei problemi in chiave territoriale. Il successo ottenuto dal progetto ha reso possibile bandirne uno successivo focalizzato sui progetti didattici degli insegnanti che, ad un lettore esperto, risultano utili strumenti per azioni future ed interventi strategici.

E' chiaro che in un percorso del genere la figura più utile può risultare quella del mediatore interculturale, che molto ha significato in altre realtà estere. Si tratterebbe, in particolare, di prevedere una figura professionale *ad hoc* con un percorso di formazione omogeneo e standardizzato che costituisca un miglioramento delle varie e frammentarie esperienze avviate, spesso a livello sperimentale, nei diversi ambiti regionali⁷.

Continuando attraverso un percorso, per così dire virtuale, di interventi in ambito scolastico e rammentando sempre che ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite, si potrebbero immaginare interventi che mettano gli immigrati in condizione di acquisire tali elementi, essenziali per una reale integrazione. L'intervento legislativo potrebbe così concentrarsi su:

⁷ La recente istituzione da parte del Comune di ROMA (con probabile seguito da parte di altri grandi centri italiani) del Registro pubblico dei mediatori interculturali, cui possono iscriversi tutti i cittadini, anche stranieri, in possesso di specifiche competenze e professionalità, gestito dal Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione Sociale del Comune, costituisce un primo passo significativo verso il riconoscimento della figura professionale in questione. Il Comune di Roma si avvarrà dei soggetti iscritti per metterli a disposizione di enti, aziende, ed istituzioni ai quali serva l'operato di un mediatore interculturale (la figura è essenzialmente utile per facilitare i processi di integrazione, per consulenze in campo sociale, scolastico, sanitario, per la gestione di flussi di informazione e per coadiuvare operatori italiani pubblici o privati nelle gestioni aziendali o economiche in genere, ecc.).

- potenziamento della dimensione “integrazione” nelle procedure di ammissione, mediante misure di preparazione alla partenza (diffusione di pacchetti informativi, organizzazione di corsi di lingua italiana ed educazione civica da effettuarsi anche nei paesi d’origine);
- organizzazione di programmi ed attività didattiche per l’acquisizione delle conoscenze di base sulla lingua e la storia d’Italia, sulle istituzioni, sugli aspetti socio-economici, sulla vita culturale, ecc. I corsi ed i programmi dovrebbero essere suddivisi in base al diverso grado di conoscenza degli stranieri coinvolti nella specifica comunità. I corsi ed i programmi di accoglienza dovrebbero inoltre diversificarsi secondo ampi criteri di flessibilità in modo tale da essere adattabili alle più svariate esigenze (corsi pomeridiani, serali, accelerati, per corrispondenza, *on-line*);
- istituzione della figura stabile di mediatore interculturale presso ogni plesso od istituto che conti un certo numero di presenze straniere; il professionista (ovviamente dotato dei titoli e delle capacità anticipatamente fissate per legge) dovrebbe concentrare la propria attività nella fase di accoglienza e “classificazione” dei cittadini di paesi terzi (in base al grado di istruzione e conoscenza della lingua italiana, dell’età, di eventuali difficoltà sociale o culturali, ecc.) per costituire una sorta di *mentoring* (di modello) per tutta la durata del percorso scolastico;

- previsione di collegamento didattico fra scuole anche di comuni limitrofi affinché si possa diversificare al massimo il piano dell'offerta formativa per gli stranieri, prevedendo una flessibilità anche nella partecipazione a corsi diversi in più scuole;
- le messe in rete dagli istituti scolastici con tutto il sistema dei servizi sociali sul territorio, al fine di attivare delle sinergie volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili.

E' chiaro che gli sforzi nel settore dell'istruzione risultano cruciali e determinanti per preparare gli immigrati e soprattutto le loro famiglie ad una partecipazione effettiva ed attiva alla vita della società italiana. Partendo da un livello di previsioni generali concepite come *standard* minimi (*mainstreaming* orizzontale), le Direzioni regionali (in modo verticale collegandosi con le istituzioni provinciali: *mainstreaming* verticale) potrebbero concepire programmi di formazione supplementare che riflettano le diversità secondo le esigenze del territorio. Un punto fondamentale è quello, infine, del riconoscimento (anche europeo) delle qualifiche, attraverso un sistema semplice e trasparente.

Gli interventi nel mondo della scuola producono risultati efficaci, anche al di là delle aspettative e dell'ambito in cui si inseriscono; avvicinare le famiglie degli stranieri presenti sul nostro territorio, attraverso il contatto con i loro figli, può essere un mezzo efficace ed utile anche per le istituzioni italiane: capire i bisogni e le esigenze di chi necessita di un aiuto è il primo passo per la buona riuscita di qualunque intervento.

Gli interventi in campo educativo hanno il beneficio di un'amplificazione degli effetti, proprio perché puntano sulla formazione delle c.d. seconde generazioni che costituiscono la vera sfida delle politiche di antidiscriminazione.

2.3. Sicurezza, libertà e ordine pubblico: esercizio di libertà fondamentali e non discriminazione

L'importanza della protezione giuridica dei diritti fondamentali della persona non è discutibile e casi eclatanti possono contribuire a generare nel tempo cambiamenti di ordine sociale e culturale. Una volta che si arriverà alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'articolo III-118 fornirà una nuova e definitiva base per definire in modo stabile il sistema di integrazione fra tutti i tipi di discriminazione già enunciati nel precedente articolo 13 del trattato CE. D'altra parte, la previsione di cui all'articolo II-111 del Trattato costituzionale richiama e ribadisce che i diritti ed i principi già esistenti a livello di Carta dei diritti fondamentali, tra cui figura in modo autonomo anche il principio di non discriminazione, devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri. Le proposte legislative e regolamentari dell'Unione saranno sottoposte ad una "valutazione d'impatto" per la conformità alla Carta dei diritti

fondamentali⁸ da parte della Commissione europea; così anche gli Stati membri dovranno perseguire il medesimo scopo all'interno dei propri ambiti, prestando la massima attenzione e concentrando i massimi sforzi per contrastare la discriminazione e promuovere le pari opportunità per tutti, cittadini e non⁹.

Sicurezza, libertà e rispetto delle regole di ordine pubblico per tutti coloro che soggiornano sul territorio nazionale: priorità fondamentali da raggiungere per garantire in uno stato democratico la convivenza civile fra persone di diversa razza od etnia.

La materia è disciplinata nel c.d. Testo Unico immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) ed è, infatti, di competenza delle politiche dell'Interno. Quando essa sfocia in situazioni patologiche il problema tocca spesso anche i confini del diritto antidiscriminatorio e dei principi di pari opportunità. Per garantire la pace sociale devono essere garantiti almeno i livelli minimi di partecipazione per gli stranieri alla erogazione dei servizi essenziali (casa, sanità, vita politica e culturale, diritto di professare il proprio culto). E' chiaro che a livello costituzionale i diritti fondamentali (in particolare

⁸ In una comunicazione della Commissione abbastanza recente (COM-2005 - 172 del 27 aprile 2005) è stato fissato l'impegno e chiarita la metodologia per tale controllo.

⁹ In quest'ottica l'aiuto finanziario comunitario nel settore dei diritti fondamentali e nel campo dell'immigrazione e del diritto d'asilo, tramite il Fondo europeo per i rifugiati ed i programmi INTI (Integrazione dei cittadini di paesi terzi) ed ARGO (Cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione), potrà contribuire a superare ogni difficoltà anche nella lotta alla discriminazione etnica e razziale.

salute ed istruzione) sono riconosciuti a “tutti” e non ai soli cittadini. Ciò che bisogna veramente indagare è se, in fase di attuazione dei principi costituzionali, il legislatore abbia garantito l’esercizio del diritto attraverso un sistema semplice di erogazione di beni o servizi; se cioè lo straniero abbia facile accesso al sistema amministrativo di volta in volta coinvolto. A volte è difficile anche per il cittadino arrivare a comprendere la burocrazia; come può riuscire uno straniero che il più delle volte non conosce correttamente la lingua italiana? Aumentare la partecipazione civica, culturale e politica degli stranieri nella società di accoglienza aiuta a migliorare il dialogo fra Governo, società civile e paesi terzi; l’integrazione degli stranieri, che passa attraverso la conoscenza non solo dei diritti ma anche dei doveri che li lega alla società ospite, rafforza il senso di appartenenza alla società. Tutto ciò rafforza, a sua volta, la sicurezza sul territorio, l’esercizio di libertà, garantendo al contempo il mantenimento dell’ordine pubblico.

Purtroppo, bisogna rendere atto che negli ultimi anni si è creata una sorte di corto circuito fra i temi dell’ordine pubblico, dell’immigrazione e dell’allarme antiterrorismo, ingenerando nell’opinione pubblica una sorta di diffidenza, paura ed ostilità nei confronti degli immigrati.

Accanto a tanti buoni propositi, che possono e devono attuarsi attraverso un percorso normativo non solo nazionale ma anche, e soprattutto, locale, continuano comunque ad esistere alcuni problemi legati alla sicurezza ed all’ordine pubblico. Basti

citare la annosa questione del trattamento delle popolazioni Rom e Sinti, che tanto fa discutere l'ambito politico a tutti i livelli ma che non riesce a trovare una soluzione definitiva, democratica e rispettosa dei diritti fondamentali. Probabilmente il problema risiede nel fatto che la principale questione che rende difficile prestare aiuto a tali comunità è legata allo stanziamento sul territorio ed al fatto che le politiche del territorio sono di competenza locale. Da un lato, va garantito il rispetto dell'ordine pubblico e della sicurezza (*standard* igienico-sanitari, accesso alla fornitura di beni e servizi c.d. essenziali: spazi, luce, acqua, ecc.); dall'altra, va rispettata la libertà di movimento e quindi anche l'eventuale scelta di nomadismo. Spesso il bilanciamento non è facile e, sovente, accadono fenomeni di intolleranza verso tali popolazioni, derivanti proprio dalla precarietà delle condizioni igienico-sanitarie e dalla povertà. L'intervento delle Prefetture (attraverso il lavoro dei Consigli territoriali) è decisivo. Ma proprio per la frammentazione sul territorio e l'influenza delle diverse impostazioni delle politiche locali, il trattamento non è sempre di garanzia né rispettoso dei principi democratici. L'intervento del legislatore (peraltro fortemente sentito e sollecitato dalle associazioni che si occupano della tutela delle popolazioni nomadi), si rende quanto mai urgente in Italia dove nessuna legislazione organica sul punto è stata portata a termine.

Accanto alla questione Rom, v'è il dibattito sul diritto di professare il proprio credo religioso in modo libero che di recente appassiona tanto giuristi e politici. *Nulla quaestio* sul riconoscimento costituzionale della libertà e sul principio di laicità dello Stato.

Risolvibile attraverso ulteriori intese fra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni diverse da quella cattolica, ove non ancora siglate, l'accesso a tutte le garanzie previste per i culti già disciplinati da accordi bilaterali¹⁰. Più difficile sul piano pratico per i governatori locali rendere accettabile il piano delle trattative quando si parla di concreto esercizio della libertà di culto: concessione di spazi, collocazioni geografiche, rapporti di vicinato. E' chiaro che con l'imposizione si può obbligare una comunità a tollerare qualunque situazione; ma è all'accettazione piena e consapevole che bisogna aspirare per raggiungere un grado elevato di sicurezza e libertà. Il dialogo è un'arma quasi sempre vincente, ma è necessario legittimare gli interlocutori del dialogo: diventa fondamentale il riconoscimento di entità collettive che siano portatrici di interessi loro propri. L'associazionismo ancora una volta è l'asse portante del dialogo¹¹.

Minori e donne sono per eccellenza categorie deboli; ancora più se a ciò si aggiunge il loro essere stranieri. Le discriminazioni multiple o sovrapposte, che dir si voglia, conoscono solo spunti di disciplina nella direttiva sull'uguaglianza razziale e nel decreto attuativo. Le difficoltà aumentano se si pensa che in molte popolazioni queste

¹⁰ Sul punto è molto apprezzato il lavoro del Ministero dell'Interno, attraverso la Consulta per l'Islam italiano, organismo consultivo istituito per favorire un proficuo dialogo fra lo Stato e la comunità islamica nazionale.

¹¹ Anche se come previsione di intervento in una fase patologica, il legislatore del 2003, agli articoli 5 e 6 del d.lgs. n. 215 citato, ha compreso l'importanza di dar voce all'associazionismo: alle associazioni od enti iscritti in apposito registro a cura dell'U.N.A.R. è riconosciuta, infatti, la legittimazione ad agire in giudizio in nome e per conto della vittima della discriminazione.

categorie sono di per sé svantaggiate e che, in Italia, aggiungono ai loro intrinseci problemi quelli dell'essere stranieri. E' soprattutto in ambito sanitario che per le donne i problemi si aggravano, quando addirittura non riescono neanche ad emergere per fattori legati alla religione professata¹².

Tanti i settori che costituiscono terreno fertile per l'esercizio di libertà e diritti fondamentali. Pochi gli interventi programmatici nazionali e le soluzioni normative apportate affinché l'esercizio degli stessi sia garantito a tutti, cittadini e non, senza pericolo per ordine, sicurezza e libertà.

3. Rimozione delle criticità

Le pagine precedenti vogliono costituire solo uno spunto di discussione, basato sull'esperienza lavorativa dell'U.N.A.R. E' dalla lettura dei casi di discriminazione denunciati che si è partiti per individuare gli ambiti e i settori in cui vi sono criticità e si è ragionato sulle lacune esistenti e colmabili. Immaginare che anche nelle politiche di integrazione razziale e non discriminazione si proceda attraverso la strategia del

¹² Molto interessante l'iniziativa del Ministro della Salute che ha istituito la Commissione ministeriale "Salute e immigrazione". Con tale organismo si vogliono avvicinare gli stranieri che abitano in Italia ai servizi sanitari erogati dallo Stato. Per far ciò sarà necessario - secondo le parole dello stesso Ministro - rimuovere le barriere, culturali e non, che impediscono l'accesso degli immigrati alla sanità pubblica. Uno dei passi principali è quello di individuare i cambiamenti culturali e strutturali, formare operatori e personale sanitario e rimodellare l'offerta per mettere gli stranieri in condizione di usufruire del Servizio Sanitario Nazionale. Probabile la realizzazione di un Libro bianco sull'assistenza sanitaria agli stranieri e l'emaneazione di circolari *ad hoc*.

mainstreaming deriva dalla consapevolezza che la “questione razza” investe tutti i settori e gli ambiti della politica e dell’azione amministrativa. Presumibilmente la problematica (finché resterà tale) è destinata a crescere in modo esponenziale insieme alla affluenza di comunità straniere in Italia¹³.

Le soluzioni qualunque esse siano dovrebbero essere precedute da studi statistici e di settore per l’individuazione delle cause reali dei problemi, da campagne di sensibilizzazione rivolte alla popolazione ospitante per l’acquisizione di un livello alto di accettazione, nonché dall’inasprimento delle sanzioni in caso di trasgressione o intolleranza manifestata attraverso atti, comportamenti o dichiarazioni discriminatorie¹⁴.

Tutto ciò dovrebbe entrare in un sistema programmatico nazionale e regionale sin tanto che il *gap* fra cittadini ed extracomunitari non venga eliminato; fin tanto che il sistema non “classifichi” più come problema quello della presenza dello straniero, in ogni settore o ambito; fin tanto che coloro che appartengono ad altre etnie non

¹³ Peraltro l’incremento demografico sale solo grazie alle nascite di bambini stranieri; stime ufficiali prevedono un aumento notevole della natalità di stranieri nei prossimi anni che se da un lato aiuta a “ringiovanire” la popolazione residente sul territorio, dall’altro non può che farci ritenere ancor più urgenti le risoluzioni alle difficoltà richiamate.

¹⁴ Sul punto è manchevole, come già sottolineato nella Relazione presentata per il 2005, il d.lgs. n. 215/2003 cit. Pensare di ottenere buoni risultati solo attraverso campagne di sensibilizzazione o inchieste conoscitive può non funzionare: l’assenza di poteri sanzionatori in capo all’U.N.A.R. (come evidenziato nelle altre due parti della relazione) ha reso spesso le azioni poste in essere inefficaci sul piano pratico. Solo dove la condotta o l’atto costituisce presupposto per un’azione legale, civile o penale, l’efficacia deterrente si rende più forte. Questa una delle lacune più vistose della normativa in esame.

vengano pienamente integrati con la società civile e di loro non si parli che come risorse preziose per lo sviluppo sociale.

Conclusioni

Verso un modello ideale

Il filo conduttore della relazione porta l'U.N.A.R. verso un modello ideale di organismo di parità.

Il percorso di trasformazione parte dal superamento di quelle criticità emerse a livello di efficacia dei poteri di intervento e di contrasto al fenomeno delle discriminazioni razziali. Seppur ampi ed incisivi, i poteri dell'U.N.A.R. appaiono in qualche modo circoscritti e limitati. Nell'esperienza quotidiana dell'assistenza alle vittime della discriminazione, mancano strumenti sanzionatori che ne rendano vincolanti le determinazioni; mancano poteri formali di conciliazione che darebbero maggiore spazio a soluzioni più serene e meno onerose; manca un potere diretto dell'U.N.A.R. di attivare la tutela giurisdizionale.

De iure condendo, si ipotizza un modello di *equality body* che racchiuda in sé le più efficaci caratteristiche operative degli organismi di parità presenti nello scenario europeo. Solo così sarebbe possibile rafforzare il ruolo dell'Ufficio che già, in soli due anni di attività, è divenuto punto di riferimento istituzionale, non solo per le comunità immigrate esistenti in Italia, ma anche per tutti i cittadini, sia come singoli che nelle formazioni sociali di settore.

In prospettiva, l'Ufficio, dotato di poteri maggiori e più efficaci, adottando una politica trasversale di *mainstreaming*, potrebbe divenire il promotore e il garante

istituzionale del principio della parità di trattamento e di non discriminazione in tutti i settori dell'ordinamento. Attuare politiche di *mainstreaming* significa “porre al centro della corrente”, in ogni ambito di intervento, il principio della parità di trattamento delle persone diverse per razza od etnia. Proprio in ragione della collocazione istituzionale dell'Ufficio nel Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, si possono mettere a frutto le esperienze maturate in ambito di genere per applicare, come proposto in questo studio, le tecniche del *mainstreaming* a tutte le politiche di non discriminazione. Il risultato, così prefigurato, porrebbe l'Italia in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione europea, la quale, da sempre principale motore delle sollecitazioni comunitarie, afferma con assoluto rigore logico la imprescindibile necessità di uniformare e consolidare, a livello europeo, il quadro giuridico sulle politiche di integrazione e non discriminazione.

