

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. gs. 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