

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 h), 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'interlocuzione 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.