

collaborazione che costituiscono la salvaguardia dell'autonomia dell'Ente locale (Corte Costituzionale n. 53/2003).

Per quanto concerne pertanto le materie riservate al legislatore statale, le norme innanzi citate non sembrano porsi in contrasto con il nuovo assetto ordinamentale previsto dalla modifica del titolo V della Costituzione, mentre il riferimento operato dalla Consulta a un organo di governo regionale cui demandare gli interventi sostitutivi non può che riguardare le materie di competenza statale.

L'articolo 136 del TUEL, alla luce di tali considerazioni, rimane legge vigente dello Stato e consente, anzi fa obbligo al Difensore civico di rendere operante il controllo.

L'art.136 non è stato infatti intaccato dalle sentenze della Corte costituzionale, che attendono a pronunce su leggi regionali che nulla hanno a che fare con la norma statale, in quanto trattasi di leggi regionali volte a disciplinare il controllo sostitutivo della Regione nei confronti degli Enti locali sulle materie di propria competenza, questione che non ha attinenza con la norma statale applicata.

#### **8.3.3.3 Considerazioni conclusive a favore della posizione del Difensore Civico Emilia Romagna.**

Fermo restando il dibattito se l'art. 136 TUEL debba considerarsi implicitamente soppresso, vero è che anche si volesse considerarlo ancora vigente, esso può trovare applicazione nei casi di atti vincolati e obbligatori, sottratti da margini di discrezionalità sull'an o sul quid e di valutazioni politiche, e questo esula dal carattere strettamente fiduciario che contraddistingue l'atto di nomina di un Assessore da parte del Sindaco di un Comune.

Alla luce di tali considerazioni, pare preferibile la posizione del Difensore civico dell'Emilia Romagna, che coniuga il principio del rispetto delle procedure di garanzia della pari opportunità con la non ingerenza della Difesa civica nelle scelte discrezionali del Sindaco.

PAGINA BIANCA

**SEZIONE QUARTA**

**ANTIDISCRIMINAZIONE**

PAGINA BIANCA

## 9. LA GARANZIA DEL DIVIETO DI OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE E DEL PRINCIPIO DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

### **9.1 Quadro normativo generale sulla disuguaglianza.**

#### **9.1.1 Il divieto di discriminazione e il principio di parità di trattamento: regole oggettive che vincolano la produzione normativa e l'attività delle Amministrazioni.**

Nella Carta di Nizza l'uguaglianza viene per la prima volta espressamente iscritta insieme a dignità, libertà, solidarietà, cittadinanza e giustizia, fra i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea.

Il principio viene proclamato "classicamente" come principio di uguaglianza di fronte alla legge (art. 20) e declinato, poi, come diritto a non essere discriminati sulla base di caratteristiche soggettive e costitutive dell'identità della persona (artt. 21 e 23), a preservare la propria diversità culturale, religiosa e linguistica (art. 22), tradotta in garanzie sostanziali di libertà e di tutela sociale che devono accompagnare le diverse fasi della vita umana (artt. 24 e 25)<sup>1</sup>.

Nella Carta di Nizza manca un riferimento specifico al principio di uguaglianza sostanziale fatto proprio dall'art. 3 della nostra Costituzione<sup>2</sup> e che si pone specularmente al divieto di discriminazione, per cui il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione devono tendere alla rimozione degli ostacoli che di fatto sottraggono parità a persone uguali.

<sup>1</sup> Da cui l'emanazione delle seguenti direttive: Direttiva 2000/43/CE sull'uguaglianza razziale, Direttiva 2006/54/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne (in materia di occupazione) Direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di beni e servizi, Direttiva 79/7/CEE sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale, nonché a livello nazionale DECRETI LEGISLATIVI n. 215/03 e 216/03 del 09.07.2003, poi modificati dal d.l. 59/2008, d.lgs. 150/2011 e Legge 1° marzo 2006 n. 67. D.P.C.M. dell'11.12.2003 che ha istituito l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)

<sup>2</sup> MILITELLO M. "Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" pag. 20 e ss. per cui il principio di uguaglianza sostanziale nel diritto comunitario risulta ad oggi incompiuto.

L'affermarsi del principio di non discriminazione come fonte autonoma di diritto<sup>3</sup>, in qualche misura staccato dal principio generale di uguaglianza di fronte alla legge, assegna a tale materia il ruolo di "ultimo baluardo di un sistema di garanzie giuridiche che perde sempre più peso rispetto agli imperativi dell'economia"<sup>4</sup>, divenendo strumento per la tutela di soggetti deboli e potenzialmente discriminabili.

Si tratta quindi di un corpus di norme volte ad impedire, attraverso obblighi di natura negativa che il destino delle persone sia determinato da status naturali o sociali già individuati e al tempo stesso a consentire attraverso obblighi di natura positiva che identità soggettive differenti siano tutte egualmente riconosciute e tutelate<sup>5</sup>.

Alla Carta di Nizza viene poi attraverso l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Il riconoscimento del binomio "divieto di discriminazione- parità di trattamento" si traduce così nell'ordinamento in regola oggettiva che vincola la produzione normativa e l'attività delle Amministrazioni in termini di obblighi e divieti.

In questo percorso si colloca quindi la legge regionale del Piemonte 23 marzo 2016, n. 5 che all'articolo 1 dispone:

*"La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, opera per dare attuazione al divieto di discriminazione sancito dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall' articolo 3, primo comma, della Costituzione , per dare attuazione al dovere di assicurare e promuovere l'uguaglianza sostanziale contenuto nell' articolo 3, secondo comma, della Costituzione , nonché per attuare i principi sanciti dallo Statuto regionale .*

*La Regione attua i principi e le finalità della presente legge in raccordo con le istituzioni di parità e antidiscriminatorie locali, regionali, nazionali ed internazionali, promuovendo la collaborazione con gli enti locali e il dialogo con le parti sociali e con l'associazionismo.*

*Nell'attuazione dei principi e delle finalità della presente legge, la Regione valuta anche gli effetti e l'impatto della compresenza e interazione di motivi diversi di discriminazione, con particolare riferimento alla trasversalità della discriminazione fondata sul sesso.*

<sup>3</sup> Per una disamina dei diversi orientamenti che si sono succeduti in dottrina MILITELLO M. "Principio di uguaglianza e non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta fondamentale dei diritti fondamentali dell'Unione europea" pag. 6 e ss.

<sup>4</sup> BARBERA M. "Il nuovo diritto antidiscriminatorio", Giuffrè Milano 2007, pagg. XXV

<sup>5</sup> BARBERA M. Op. cit, pag. XXVIII

### **9.1.2 Discriminazione e debolezza.**

Negli ultimi anni l'Ufficio si è posto l'interrogativo su come individuare i soggetti deboli in quanto esiste una stretta connessione tra discriminazione e debolezza.

In particolare, la debolezza è la situazione di chi non ha o non può esercitare un diritto in condizioni di eguaglianza, indicando un nesso indissolubile con la possibilità reale ed effettiva di godere di diritti in condizioni di parità con altre persone.

Tale connessione ci rimanda necessariamente alle situazioni di esclusione sociale e all'osservazione che attraverso l'utilizzo di criteri di distinzione e di "parametri normali" in quanto radicati nella coscienza comune, si può determinare una "certa sistematicità" nello svantaggio di determinati gruppi.

Perciò un soggetto è debole quando non può usufruire al pari degli altri di un determinato patrimonio di diritti.

L'uguaglianza diventa quindi un principio costitutivo di diritti della persona e, insieme, condizione sociale verso cui l'attività delle Amministrazioni pubbliche va indirizzata.

Ed è questa la funzione che il diritto antidiscriminatorio svolge nell'ordinamento giuridico: sviluppare una tutela "in armonia" con la situazione politica economica e sociale per adattarsi ai contesti storico, culturale e sociale che si rinnovano, entrano in crisi e mutano definitivamente.

### **9.1.3 La funzione redistributiva del diritto antidiscriminatorio.**

Lo scopo del diritto antidiscriminatorio non è solo quello di assegnare il diritto ad un risarcimento del danno derivante da comportamenti discriminatori, secondo un'ottica di giustizia individuale, bensì di ridistribuire, ossia rettificare e migliorare la posizione in cui si trovano alcuni gruppi sociali minoritari che vengono sistematicamente discriminati non solo da specifici atti, ma piuttosto dal modo stesso in cui è strutturata la società e dalle disuguaglianze che essa produce e, in special modo, dal profondo divario tra ricchi e poveri che contraddistingue la nostra società "al tempo della crisi".

Tale funzione, che può svilupparsi, in chiave preventiva, nell'ambito dell'attività di programmazione delle Amministrazioni, permette di incrementare, in una visione complessiva delle relazioni tra gruppi sociali, gli interventi di assistenza in favore delle persone povere ed escluse socialmente.

#### **9.1.4 Le misure per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Prestazioni esigibili da parte di persone povere e socialmente escluse?**

Il cosiddetto reddito minimo d'inserimento (R.M.I.) era stato previsto dal legislatore nazionale per la prima volta con il D.lgs. 18 giugno 1998, n. 237 che l'ha così definito:

*“ Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.*

*Il reddito minimo di inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito”.*

Dopo il citato Decreto Legislativo n. 237/1998, lo Stato ha esteso a livello nazionale l'istituto del R.M.I. enunciando con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”): *“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”.*

Tuttavia, con Decreto Legge 25 ottobre 2002, n. 236 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 27 dicembre 2002, n. 284) venne disposta la cessazione del R.M.I. alla data del 31 dicembre 2004.

Successivamente, l'art. 3 della nuova Legge Finanziaria 2004 (Legge 24 dicembre 2003, n. 350 “Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di amministrazioni ed enti pubblici”) al comma 101 ha istituito il cosiddetto Reddito di Ultima Istanza (R.U.I.) quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

Questa legge finanziaria dello Stato ha rimandato ad una successiva decretazione interministeriale le modalità di attuazione, che però non sono mai intervenute, lasciando alle Regioni la più ampia discrezionalità.

La Corte costituzionale è intervenuta sulla materia con la sentenza 29/12/2004, n. 423 dichiarando la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e così testualmente motivando : *“Il reddito di ultima istanza” cui fa riferimento la norma in esame - essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno - costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia “servizi sociali” (...) Né può ritenersi che l’oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” ex art. 117 Cost., secondo comma, lettera m). Ciò in quanto, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto “norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, ha rimesso all’iniziativa legislativa delle singole Regioni l’istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l’istituto”.*

In tal modo, fissata la competenza esclusiva delle Regioni, si è determinato sul territorio nazionale un variegato sistema di assistenza alle persone bisognvoli; ovviamente le Regioni più ricche o politicamente più sensibili alla questione hanno profuso più assistenza ed altre meno o molto meno.<sup>6</sup>

D’altro canto, poiché l’articolo 117 della Costituzione italiana prevede che “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, anche alle norme comunitarie ed internazionali occorre far riferimento per individuare il diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale.

- La Carta Sociale Europea fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata con la legge italiana 9 febbraio 1999, n. 30 dispone all’art. 30 che *“Ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall’emarginazione sociale.*

<sup>6</sup> Per citare solo alcuni esempi, in positivo, vedasi Emilia Romagna (L.R. 12 marzo 2003, n. 2. Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, art.13); Friuli-Venezia Giulia (L.R. 31 marzo 2006, n. 6. Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, art.59); Lazio (L.R. 13 settembre 2004, n. 11, Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l’anno finanziario 2004, art. 5); Liguria (L.R. 24 maggio 2006, n. 12. Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari, art. 42); Puglia (L.R. 10 luglio 2006, n. 19. Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia, art. 33); Calabria (L.R. 5 dicembre 2003, n. 23. Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000) (come integrata dalla L.R. 5 ottobre 2007, n. 22). , art. 7).

- Il Trattato che istituisce la Comunità Europea (25 marzo 1957, Versione in vigore dal 1° febbraio 2003) all'articolo o 137 stabilisce "Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: l) lotta contro l'esclusione sociale.
- La Raccomandazione del Consiglio 24 giugno 1992, n. 92/441/CEE, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale afferma: "Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale".
- La Decisione 7 dicembre 2001, n. 50/2002/CE. Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale "...ritenendo inaccettabile il numero di persone che nell'Unione vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di emarginazione sociale, ha reputato necessaria l'adozione di iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati".
- La Direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (recepita dallo Stato Italiano con D.Lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) "Con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo..".
- Il Regolamento (CE) 29 aprile 2004, n. 883/2004. Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [Capitolo 9 Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, art. 70 "..... garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato".
- Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2007/C 303/01) 14.12.2007 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/1: [Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale. Comma 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono

di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

Come è stato evidenziato,<sup>7</sup> sarebbe possibile enucleare dalla normativa, internazionale, nazionale un vero e proprio “diritto” di credito dei poveri verso lo Stato, le Regioni ed i Comuni definibile come “diritto perfetto”, giustiziabile anche attraverso l'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 04 novembre 1950.

Secondo tale ricostruzione quindi se a seguito di uno jus superveniens lo Stato italiano o una Regione revocassero o sopprimessero una posizione assistenziale creditoria già prevista in forza di una normativa precedente, si determinerebbe una violazione dell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con riferimento alla diversità di trattamento con altri soggetti nella medesima posizione di povertà, cioè al peggiorativo trattamento delle persone disoccupate o inoccupate che risiedono in alcune Regioni italiane in confronto con le persone disoccupate o inoccupate che risiedono in altre Regioni d'Italia.

#### **9.1.5 Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (S.I.A.).**

L'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, al comma 386, istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, un fondo denominato «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», al quale sono assegnate le risorse di 600 milioni di euro per l'anno 2016 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.

La succitata disposizione al comma 387, lettera a), individua come priorità del citato Piano, per l'anno 2016, l'avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto legge n. 5 del 2012.

Le misure attuative sono state definite nel decreto 26 maggio 2016 e declinate nel Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) quale intervento di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate, nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata.

<sup>7</sup> DE STEFANO “Il Basic income europeo negato dalle più povere Regioni italiane”

Il sussidio è subordinato ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del Comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole nonché con soggetti privati ed enti no profit.

Il progetto coinvolge tutti i componenti del nucleo familiare e prevede specifici impegni per adulti e minori sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni.

L'obiettivo è quello di aiutare le famiglie a superare la condizione di povertà e riconquistare gradualmente l'autonomia.

Al fine di rendere più efficiente ed omogeneo sul territorio piemontese il sistema di risposte al cittadino e "anche in funzione di una realistica sostenibilità economica" la Giunta regionale con Deliberazione 9 maggio 2016 n. 29-3257 ha previsto la costituzione di Distretti di Coesione sociale coincidenti nei limiti della praticabilità con quelli sanitari e l'individuazione di soggetti Capofila con funzioni di rappresentanza tecnico-amministrativa, raccordo e collaborazione interistituzionale ai quali assegnare, tramite l'emanazione di bandi non competitivi, le risorse che lo Stato metterà a disposizione.

**9.2 La legge regionale 15 marzo 2016, n. 5 "Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale".**

**9.2.1 Definizioni.**

La legge regionale riporta le seguenti definizioni :

a) parità di trattamento: l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata su nazionalità, sesso, colore della pelle, ascendenza od origine nazionale, etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza ad una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, ed ogni altra condizione personale o sociale;

b) discriminazione: ogni comportamento che, direttamente o indirettamente comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basate su una o più delle condizioni descritte alla lettera a) e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica;

c) discriminazione diretta: il caso in cui una persona, a causa dei motivi indicati alla lettera a), è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata trattata un'altra persona in una situazione analoga;

d) discriminazione indiretta: una disposizione di legge o regolamento, un criterio o una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri che possono mettere in una posizione di svantaggio le persone che si trovano in una o più delle condizioni descritte alla lettera a);

e) molestia: ogni comportamento indesiderato, posto in essere per uno o più dei motivi di cui alla lettera a), avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo;

f) ordine di discriminazione: l'ordine di discriminare una persona in ragione di una o più delle condizioni descritte alla lettera a).

### **9.2.2 Il raccordo con le istituzioni di parità e antidiscriminatorie locali, regionali, nazionali ed internazionali.**

Con la legge 5/2016, il legislatore regionale che ha introdotto il principio di pari opportunità e divieto di discriminazione nell'azione dell'Amministrazione e degli uffici regionali, ha sancito il dovere di raccordo con le istituzioni di parità e antidiscriminatorie locali, regionali, nazionali ed internazionali e di promozione della collaborazione con gli enti locali e il dialogo con le parti sociali e con l'associazionismo.

Il raccordo é finalizzato a creare un sistema sinergico di attuazione del divieto di discriminazione e della parità di trattamento nel rispetto delle rispettive competenze e, soprattutto, dell'indipendenza e dell'autonomia degli organi di garanzia, argomento che verrà affrontato nel prosieguo della sezione.

### **9.2.3 La valutazione della multidimensionalità della discriminazione nella legge regionale 5/2016.**

Tra i principi che nell'attuazione del divieto di discriminazione e della parità di trattamento la Regione deve valutare, si ritrovano *“anche gli effetti e l'impatto della compresenza e interazione di motivi diversi di discriminazione, con particolare riferimento alla trasversalità della discriminazione fondata sul sesso”*.

Tale principio deriva dalla considerazione che una discriminazione non è sempre riferibile ad un'unica dimensione come identità di genere, colore della pelle, statuto sociale, convinzione religiosa, orientamento sessuale o disabilità.

Vi possono essere, infatti, discriminazioni basate sulla compresenza di più fattori discriminatori (additiva) oppure sulla combinazione di due o più caratteristiche (intersezionale).<sup>8</sup>

Le ineguaglianze che ne derivano sono difficili da combattere proprio a causa della multidimensionalità della discriminazione e possono avere come conseguenza un accumulo di effetti negativi e, senza misure appropriate per superarle, l'esclusione sociale delle persone che le subiscono.

A tale riguardo, abbiamo preso in esame la situazione relativa all' invecchiamento delle persone per cui è stato coniato il neologismo *ageism* proprio per indicare l'età "avanzata" come fattore discriminante, in chiave sociale e lavorativa, culturalmente diffuso e operante nelle società industriali avanzate<sup>9</sup>.

A differenza di altri temi della discriminazione in riferimento ai quali esiste un'azione culturale e istituzionale e amministrativa finalizzate ad attenuarne le ricadute, l'*ageism* invece sembra prevalentemente considerato semplicemente quale insieme di sintomi e segni a prescindere da un'analisi delle cause che la determinano.

In questo modo si trascura la necessaria individuazione e classificazione di motivi di discriminazione in riferimento ai quali attivare un'adeguata azione amministrativa, poiché le problematiche e le criticità connesse all'invecchiamento delle persone non appaiono ascrivibili tra i motivi di discriminazione relativi all'età e disabilità.

Tuttavia il rischio di povertà, anche se non connesso all'impossibilità di lavorare legata alla fragilità dell'età o della disabilità, esiste in quanto legato ai costi relativi al far fronte al fisiologico decadimento psico-fisico.

Come evidenziato, "se la generalizzazione dei sistemi pensionistici nei paesi sviluppati ha fortemente ridotto, anche se non del tutto escluso, il rischio di povertà derivante dalla mancanza di accesso sia ad un impiego sia ad un reddito, **l'innalzamento delle speranze di vita ha portato con sé un nuovo tipo di vulnerabilità**"<sup>10</sup>.

In altre parole, una debolezza di cui il "nuovo" diritto antidiscriminatorio, nel senso di garanzia di pari opportunità delle persone, può tenere conto attraverso un'analisi dell'interazione e della compresenza di motivi diversi di disuguaglianza.

<sup>8</sup> BELLO B.G. "discriminazioni multiple e intersezionalità: queste sconosciute!"

<sup>9</sup> CUOMO S. e MAPELLI A: "Ultracinquantenni e discriminazione sociale e organizzativa"

<sup>10</sup> SARACENO C. pag. 21

Sulla scorta di tali considerazioni l'Ufficio ha avviato alcuni interventi nell'intento di sensibilizzare le Amministrazioni, nell'ambito della erogazione di prestazioni, su nuove forme di debolezza e nuovi bisogni delle persone.

Al riguardo l'Ufficio:

- ha esaminato la tematica relativa al mancato rinnovo delle tessere di libera circolazione su linee extraurbane ad anziani ultrasessantacinquenni;
- ha provveduto alla disamina delle attività poste in essere da uffici INPS e regolate dal D.Lgs 7.03.2015, n. 82 (Codice dell'Amministrazione digitale), con riferimento a disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruibilità dell'informazione in modalità digitale da parte di persone anziane (digital divide).

Un'altra riflessione che può essere avviata, sotto il profilo della multidimensionalità della discriminazione, è quella concernente il legame tra povertà e disturbi mentali e pari opportunità nell'accesso ai percorsi e all'esito positivo della cura <sup>11</sup>.

La scoperta di percentuali più alte di disturbi mentali tra persone povere ha evidenziato che un status socioeconomico basso possa essere un significativo fattore di rischio per la malattia mentale, intendendo per povertà tutte le situazioni di disparità sociali, di bassi livelli di istruzione e, più in generale, tutte le condizioni di esclusione e sofferenza sociale. In questi casi perciò "livellare" il disagio mentale e stabilire identici paradigmi per gli interventi nei vari ambiti di riferimento (salute, lavoro, trasporti etc....) prescindendo quindi dal contesto ambientale di povertà potrebbe dare origine a disuguaglianze e **riduzione per i poveri delle possibilità di guarire dalla malattia mentale e, quindi, riacquistare una dimensione di autonomia e dignità.**

*"E' per questi possibili effetti sugli aspetti non materiali dell'esistenza che la povertà costituisce non solo un problema morale, né solo un problema di equità o giustizia sociale, ma anche un problema di democrazia".<sup>12</sup>*

#### **9.2.4 L'attuazione del principio di *gender mainstreaming* di derivazione comunitaria contenuto nella legge regionale.**

L'efficacia delle politiche di sostegno attivate e delle azioni pubbliche e amministrative per combattere la discriminazione e favorire l'inclusione e l'integrazione delle persone si

<sup>11</sup> SARACENO B. "Correlazione tra povertà e disturbi mentali e sue implicazioni su esiti ed erogazione della cura"

<sup>12</sup> SARACENO C. I nuovi poveri

basano, tra gli altri, sul principio di *mainstreaming* di derivazione comunitaria, che assegna alle autorità pubbliche il compito, prima di procedere all'assunzione di una data misura, di valutare l'eventuale effetto discriminatorio che essa possa determinare, mirando così ad evitare conseguenze negative e a migliorare la qualità e l'incisività delle proprie azioni: dall'occupazione, all'istruzione, alle relazioni esterne.

La direttiva 2006/54 all'art. 29 prevede: «*Gli Stati membri tengono conto dell'obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare ed attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività nei settori di cui alla presente direttiva*».

La legge regionale all'art. 1 comma 3 ha fatto proprio tale principio stabilendo: "Nell'attuazione dei principi e delle finalità della presente legge, la Regione valuta anche gli effetti e l'impatto della compresenza e interazione di motivi diversi di discriminazione, con particolare riferimento alla trasversalità della discriminazione fondata sul sesso".

#### **9.2.5 Le attività di prevenzione e contrasto delle discriminazioni della Regione Piemonte.**

Secondo l'art. 4 della l.r. 5/2016 la Regione opera per prevenire e contrastare le situazioni di discriminazione al fine di eliminarne l'origine e le cause potenziali ed effettive, in raccordo con le istituzioni di parità e antidiscriminatorie locali, regionali, nazionali ed internazionali, promuovendo la collaborazione con gli enti locali e il dialogo con le parti sociali e con l'associazionismo.

Tale attività viene declinata nel seguente modo:

- b) obbligo di conformarsi ai principi della legge 5/2016 nell'attività legislativa, regolamentare, programmatica e amministrativa mediante la previsione di norme per la prevenzione delle discriminazioni, l'attuazione dei diritti e le sanzioni dei comportamenti discriminatori e perseguendo obiettivi annuali e pluriennali di promozione della parità di trattamento secondo criteri e metodi di misurazione e incentivazione del loro raggiungimento;
- c) Svolgimento di attività monitoraggio e valutazione delle politiche nei settori relativi alla salute, prestazioni sanitarie e politiche sociali, diritto alla casa, formazione professionale e istruzione, politiche del lavoro, promozione dell'imprenditorialità e responsabilità sociale delle imprese, attività culturali, turistiche e sportive ricreative e commerciali, formazione e organizzazione del personale regionale, con l'obiettivo di prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione e garantisce l'applicazione del