

## CAPITOLO II

### L'EFFETTIVITA' DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI A MATRICE ETNICO-RAZZIALE

Nella relazione sull'attività dell'Ufficio presentata per l'anno 2007 si metteva in evidenza in maniera molto netta e precisa come la questione dell'effettività della tutela giurisdizionale contro le discriminazioni basate sulla razza o sull'appartenenza etnica rivesta un ruolo centrale per la protezione del diritto alla parità di trattamento, essendo necessario verificare costantemente quale sia il grado di concretezza e di incisività degli strumenti di tutela predisposti a tal fine dal legislatore.

In tale prospettiva, sempre nella relazione anzidetta, si evidenziava altresì un dato certamente non trascurabile, secondo il quale, nonostante la legislazione di settore prevedesse uno strumento di tutela apposito quale la speciale azione civile antidiscriminatoria di cui all'art. 4 d. lgs. 215/03, specificamente modellato sulle peculiari esigenze delle categorie di soggetti da tutelare e sulla sola generale condizione di debolezza<sup>2</sup>, il ricorso alla stessa presentasse nella esperienza concreta caratteri di episodicità, al punto che le pronunce giurisprudenziali in materia risultavano scarse e lacunose.

E questo nonostante le indiscusse potenzialità riconosciute ad un tale mezzo di tutela, in grado di portare - in breve tempo e senza richiedere un ampio impiego di attività processuali - a conseguire risultati efficaci attraverso l'applicazione di sanzioni considerevoli quali la dichiarazione di nullità degli atti riconosciuti come discriminatori, l'ordine giudiziale di inibitoria di cessazione di tali atti e della rimozione dei loro effetti, unitamente al risarcimento dei danni subiti ed all'ordine di predisposizione di un piano di rimozione delle discriminazioni finalizzato ad impedirne la loro reiterazione<sup>3</sup>.

Il dato dell'insufficiente ricorso all'anzidetto specifico mezzo di tutela da parte delle vittime di atti o comportamenti discriminatori, da valutare ovviamente in relazione alla bontà e potenzialità che il medesimo presenta "sulla carta", è un dato che è stato possibile riscontrare anche nel corso dell'anno 2008, anche se si sono rilevati alcuni segnali che fanno propendere per una piccola inversione di tendenza.

Lungo tutto l'anno 2008 si è potuto infatti assistere all'emanazione di alcune decisioni dei tribunali, di diverse città italiane, che hanno fatto significative e ragguardevoli applicazioni dello strumento di tutela previsto dall'art. 4 d.lgs. 215/03, in importanti settori della vita sociale quali, ad esempio, l'accesso al sistema dell'istruzione, l'accesso al pubblico impiego, l'accesso alle autorizzazioni amministrative per svolgere attività lavorativa, l'accesso ai mezzi di previdenza, assistenza e sussistenza per i nuclei familiari.

Alcune di esse, hanno anche ricevuto una vasta risonanza nell'ambito dei mass media, cui ha cercato di contribuire anche l'ufficio mediante la diffusione della notizia datane a mezzo del proprio sito web, come è avvenuto ad esempio per l'ordinanza del Tribunale di Milano dell'11. febbraio 2008 che, pronunciandosi sul ricorso ex art. 4 l. 215/03, ha ritenuto discriminatoria e, ha pertanto dichiarato illegittima, la circolare del servizio istruzione del Comune della medesima città che subordinava l'iscrizione di bambini extracomunitari alle locali scuole dell'infanzia al conseguimento del permesso di soggiorno in capo al nucleo familiare di appartenenza.

<sup>2</sup> Per l'illustrazione delle caratteristiche della speciale azione civile in parola sia consentito rinviare alla precedente relazione presentata per l'anno 2007.

<sup>3</sup> Sulla base di tali presupposti l'apparato sanzionatorio predisposto dal d. lgs. 215/03 è stato considerato rispondente, nel suo complesso, alle prescrizioni dell'art. 15 della direttiva cui ha dato attuazione per quanto riguarda i caratteri di proporzionalità e dissuasività delle sanzioni da adottare; in misura minore per quel che concerne invece il carattere di effettività delle sanzioni medesime; sul punto cfr. le osservazioni di L. Curcio in "Molestie e discriminazioni: tutela civile e sanzioni penali", Atti della giornata di studio organizzata dall'U.n.a.r. in collaborazione con il consiglio Superiore della magistratura, a Roma il 14 novembre 2005, edizioni Emarom 2006, p. 96.

Secondo la predetta Autrice, la mancanza di carattere dell'effettività delle sanzioni previste dall'art. 4 del d.lgs. 215/03 sarebbe da ricondurre alla insufficiente attenzione prestata nel momento del recepimento delle disposizioni della Direttiva Ce alla necessità di garantire il divieto di discriminazione anche attraverso sistemi di azioni positive e misure specifiche come, ad esempio, la previsione di misure di *astreinte* correlate all'inottemperanza dell'ordine giudiziale di cessazione o rimozione degli atti discriminatori.

Altre pronunce emesse in base alle stesse disposizioni non hanno ricevuto un'analoga attenzione da parte dei mezzi d'informazione ma non per questo devono essere considerate meno importanti di quella adottata dal Tribunale meneghino.

Si pensi, ad esempio, all'ordinanza del Tribunale di Firenze del 28 maggio 2008, che ha dichiarato l'illegittimità del bando di concorso emanato dal Comune della stessa città per l'assegnazione delle licenze per l'espletamento del servizio taxi in quanto esso precludeva la partecipazione al concorso ai cittadini extracomunitari.

Oppure all'ordinanza pronunciata dal Tribunale di Genova il 3 giugno 2008, con la quale è stata disposta l'ammissione di un cittadino extracomunitario ad un concorso per la copertura di alcuni posti di infermiere professionale a tempo determinato bandito da una A.s.l., il cui bando pubblico precludeva la partecipazione a soggetti privi del requisito della cittadinanza italiana.

Sul finire dell'anno 2008 è stato poi presentato da alcuni cittadini extracomunitari un ricorso ex art. 4 d.lgs. 215/03 al Tribunale di Brescia per far accertare il carattere discriminatorio di una delibera della giunta comunale con la quale era stata prevista l'attribuzione di un beneficio di carattere economico ai genitori di figli nati nell'anno 2008 (c.d. "bonus bebè") residenti nel territorio comunale che comportava però l'esclusione dei genitori stranieri pur ivi residenti.

Il ricorso anzidetto è stato poi deciso con ordinanza emessa il 26 gennaio 2009, la quale ha dato ragione ai ricorrenti, dichiarando il carattere discriminatorio della suddetta delibera della Giunta comunale, ordinando al Comune di eliminare gli effetti da essa prodotti con l'attribuzione del beneficio economico dalla stessa previsto e ordinando altresì al medesimo Comune di posticipare il termine per la presentazione della domanda di attribuzione del predetto beneficio, al fine di consentire a tutti coloro che non avessero avanzato la richiesta della provvidenza economica per l'ostacolo rappresentato dal requisito del possesso della cittadinanza italiana, di poter esercitare una tale possibilità una volta rimosso il predetto ostacolo.

La predetta decisione, che è stata successivamente confermata nel merito anche in sede di reclamo dal Tribunale di Brescia in composizione collegiale<sup>4</sup>, appare particolarmente significativa delle potenzialità che riveste lo specifico strumento processuale disciplinato dall'art. 4 del d.lgs. 215/03 posto a presidio della tutela antidiscriminatoria; il provvedimento giudiziale in esame ha infatti dimostrato che attraverso il predetto strumento processuale è possibile raggiungere risultati incisivi sotto il profilo dell'effettività della tutela del diritto alla parità di trattamento, quali ad esempio l'accertamento in tempi rapidi di una situazione discriminatoria, la sua caducazione e, soprattutto, l'imposizione al soggetto discriminatore di una serie di obbligazioni di *facere* idonee non solo a ripristinare la legalità e l'uguaglianza violata, ma anche ad eliminare gli effetti antigiusdici prodotti ed evitare la loro ripetizione per il futuro.

Degna di considerazione e poi la possibilità, evidenziata dalla medesima decisione, di incidere attraverso lo strumento di tutela in esame anche su un atto amministrativo, e quindi su un atto autoritativo della pubblica amministrazione, avente peraltro risvolti "latu sensu" politici, come quelli riconnettibili ad una delibera della Giunta di un Comune.

Se quindi è questa l'esperienza applicativa della speciale azione antidiscriminatoria prevista dal d. lgs. 215/03, stupisce non poco il fatto che il ricorso alla stessa da parte delle vittime di atti o comportamenti discriminatori fondati sulla razza o l'appartenenza etnica non abbia sinora avuto una diffusione così estesa e generalizzata come, ad esempio, quella di altri simili strumenti processuali contraddistinti da analoghe caratteristiche di speditezza e snellezza procedurale (es. provvedimenti innominati d'urgenza ex art. 700 c.p.c., provvedimenti di repressione della condotta antisindacale ex art. 28 l. n. 300 del 1970, le c.d. "sospensive" adottabili dal giudice amministrativo).

Le ragioni che si è ipotizzato essere alla base di una siffatta "disaffezione" verso un mezzo di tutela che, come si è avuto modo di evidenziare, appare comunque efficace, sono state puntualmente indicate nella precedente relazione sull'attività dell'Ufficio (insufficiente o inadeguata informazione sulla normativa, anche fra gli addetti ai lavori; incapacità degli specifici destinatari di tale mezzo di tutela, e delle associazioni ed enti che ne promuovono i diritti, di sostenere, o anche solo anticipare, le c.d. spese vive processuali necessarie ad attivare la tutela giudiziale; timore per i medesimi destinatari

<sup>4</sup> Il reclamo ex art. 669 terdecies c.p.c., presentato dal Comune di Brescia, è stato deciso con Ordinanza del 20 febbraio 2009.

di portare comunque davanti ad un giudice le loro ragioni per evitare possibili “ritorsioni” o di palesare la propria condizione di “irregolarità”) e conservano tutt’ora una loro plausibilità di fondo.

Per questo motivo, anche nel 2008 l’ufficio si è attivato nelle medesime direzioni indicate nella precedente relazione per ovviare a quelle specifiche cause individuate come possibile fonte di disinteresse per lo strumento processuale in discussione.

In tale prospettiva è opportuno dar conto, innanzitutto, del fatto che l’Ufficio ha promosso un ulteriore potenziamento normativo delle disposizioni che regolano l’azione ex art. 4 d.lgs. 215/03.

Infatti nel 2008 l’Unar, recependo alcune sollecitazioni provenienti dall’Unione europea, ha stimolato i competenti uffici governativi ad attivarsi per rivedere parzialmente le disposizioni anzidette, con un’iniziativa normativa sfociata nella adozione del decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, successivamente convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 2008, n.101 .

Con l’art. 8 sexies di tale decreto legge si è pertanto modificato l’art. 4 del d. lgs. 215/03 in tema di onere probatorio della discriminazione lamentata, stabilendosi che *“quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell’esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l’onere di provare l’insussistenza della discriminazione”*.

In tal modo, con la nuova formulazione del terzo comma dell’art. 4 cit., ci si è avvicinati maggiormente ad una vera e propria inversione dell’onere della prova della discriminazione denunciata, essendosi stabilito che chi assume di aver subito una discriminazione possa limitarsi a dedurre l’esistenza di elementi di fatto, anche solo statistici, non equivoci tra loro idonei a farne presumere la verifica, divenendo così onere della controparte dare dimostrazione della sua insussistenza.

Si è voluto ulteriormente facilitare per il soggetto che si assume discriminato la possibilità di ottenere una tutela giudiziale del proprio diritto alla parità di trattamento, essendo la tematica della prova quella determinata per valutare l’effettiva praticabilità di una tale tutela, a fronte delle oggettive difficoltà cui può andare incontro chi deve reperire prove convincenti ed adeguate dell’esistenza di un atto o comportamento discriminatorio posto in essere ai propri danni.

Con la medesima disposizione si è poi aggiunto un nuovo articolo al d. lgs. 215/03, e precisamente l’articolo 4-bis., attraverso il quale si è stabilito che la tutela giurisdizionale di cui all’articolo 4 si applica altresì nei casi di comportamenti, trattamenti o altre conseguenze pregiudizievoli posti in essere o determinati, nei confronti della persona lesa da una discriminazione diretta o indiretta o di qualunque altra persona, quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere la parità di trattamento».

In tal modo si è voluto ampliare notevolmente l’ambito di tutela contro le discriminazioni, estendendolo anche nei confronti delle c.d attività discriminatorie ritorsive, ed in modo tale da abbracciare queste ultime in senso lato, come è evidenziato dall’espressione utilizzata *“reazione ad una qualsiasi attività...”*, suscettibile di riferirsi a molteplici e indeterminate fattispecie.

Una modifica siffatta è stata evidentemente introdotta anche al fine di diminuire il timore di subire ingiuste reazioni in capo a chi intende assumere un’ iniziativa giudiziaria per denunciare una discriminazione e porvi quindi fine.

Degna di considerazione è infine un’ulteriore modifica introdotta dall’art. 8 sexies della legge 6 giugno 2008, n.101, e precisamente quella con la quale si è meglio specificata la definizione di molestia discriminatoria di cui all’art. 2 comma 3 del d. lgs. 215/03, essendosi stabilito che integra quest’ultima il comportamento che abbia lo scopo o l’effetto di creare nei confronti di una persona un clima *“umiliante od offensivo”*.

La modifica in particolare è consistita nel sostituire la particella disgiuntiva “od” a quella congiuntiva “ed” presente, nella versione originaria, tra le parole “umiliante” e “offensivo”, in modo tale da precisare che ad integrare un comportamento molesto è sufficiente, in concorrenza di tutti gli altri elementi previsti dall’art. 2 comma 3 cit., che esso crei un clima anche solo umiliante o anche solo offensivo, e non già – come in precedenza – caratterizzato dalla compresenza di tali due qualità.

Un’altra direzione per ovviare alle cause di insufficiente ricorso allo strumento di tutela di cui all’art. 4 d. lgs. 215/03 nella quale si è mosso l’Ufficio ha riguardato l’attività di informazione e sensibilizzazione svolta con riguardo a tale specifica tematica.

Negli anni precedenti l'Ufficio aveva organizzato in diverse località del territorio italiano una serie di iniziative di formazione rivolte ad organizzazioni non governative e comunità di stranieri per diffondere meglio la conoscenza di un tale strumento processuale e le sue potenzialità applicative.

Nel 2008 l'Ufficio ha ritenuto invece di effettuare un intervento più mirato, da dedicare prevalentemente ad un target ben preciso, costituito cioè dagli stessi operatori giuridici, sul presupposto che lo strumento in questione presenta peculiarità tali da dovere essere approfondite in un confronto con gli addetti ai lavori, al fine di rafforzare la capacità di questi ultimi di sostenere le richieste di tutela delle vittime della discriminazione.

Per questo motivo l'ufficio ha ritenuto di organizzare un evento formativo nell'ambito del c.d. sistema della formazione continua, realizzando cioè un seminario specialistico sui mezzi di tutela contro la discriminazione a matrice etnico-razziale dedicato in particolare agli avvocati, ai quali riconoscere un certo numero di crediti formativi per la proficua partecipazione all'evento formativo medesimo.

In tale prospettiva è stato messo a punto un modulo organizzativo-didattico che prevede la collaborazione del mondo accademico e dei Consigli territoriali degli Avvocati dei vari Fori da coinvolgere.

Nel pianificare tale iniziativa si è inoltre pensato di partire da realtà, come quelle del Meridione in cui, come si è visto dalla rapida rassegna di giurisprudenza in precedenza effettuata, la speciale azione antidiscriminatoria ha avuto minore applicazione.

Si è così proceduto ad organizzare una iniziativa siffatta a Palermo con la collaborazione della facoltà di giurisprudenza del locale Ateneo e del Consiglio dell'ordine degli avvocati della medesima città<sup>5</sup>, prevedendo di farne – anche in base alle sperimentazioni concrete – un format da replicare anche in alte sedi e presso altre realtà.

Per altro verso, si è poi ritenuto di agire anche nella direzione dell'analisi delle statistiche giudiziarie di settore, sul presupposto che il numero non elevato delle pronunce giudiziarie ex art. 4 dlgs. 215/03 potesse essere dovuto anche ad un non adeguato funzionamento del sistema di rilevamento dei dati statistici relativi ai procedimenti in materia di discriminazioni razziali o etniche.

In proposito non bisogna infatti dimenticare che una rilevazione statistica specifica sui procedimenti civili di cui all'art. 4 d. lgs. n. 215 del 2003 in relazione all'art. 44 del Decreto Legislativo n. 286 del 1998 e sui procedimenti penali di cui all'art. 3 della Legge 13 ottobre 1975 n. 654 (quanto al settore penale) e successive modifiche, è stata effettuata dai competenti uffici del Ministero della giustizia soltanto a partire dall'anno 2005, quando la Direzione generale di statistica di quest'ultimo, su sollecitazione anche dell'Unar, diramava una lettera circolare a tutti gli uffici giudiziari della Repubblica nella quale rilevava "l'attualità della tematica del contrasto alla discriminazione razziale anche nell'ambito del perseguimento degli obiettivi comunitari" e promuoveva "un'attenta elaborazione statistica del fenomeno con riferimento allo stato dell'accertamento giurisdizionale, in particolare per i procedimenti in precedenza richiamati.

Per analizzare quindi che tipo di esiti abbia avuto la rilevazione statistica condotta sui procedimenti in esame, l'Unar nel 2008 ha promosso una specifica ricerca sperimentale tramite propri consulenti ed esperti, con l'obiettivo di:

- a) tentare una valutazione dell'entità delle pronunce giudiziarie civili e penali intervenute negli ultimi anni, e dell'effettività dell'intervento giudiziario in materia di discriminazioni, acquisendo dati e documentazione direttamente da alcuni uffici giudiziari di merito opportunamente selezionati come campione significativo, e prestando una costante attenzione al raffronto tra i dati reali e i dati statistici;
- b) tentare di individuare le cause del livello insufficiente di tale intervento giudiziario monitorando un campione delle pronunce giudiziarie rese in applicazione della normativa antidiscriminatoria sia in sede civile (art. 4 del Decreto Legislativo n. 215 del 2003 in relazione all'art. 44 del Decreto Legislativo n. 286 del 1998) che in sede penale (art. 3 della

<sup>5</sup> Per motivi logistico-organizzativi, la concreta realizzazione di tale evento formativo è stata poi realizzata nel mese di marzo del 2009.

Legge 13 ottobre 1975, n. 654, così come modificato dalla Legge n. 205 del 1993 e successivamente dalla Legge n. 85 del 2006);

- c) esaminare, sempre con riferimento alla normativa antidiscriminatoria, i “dispositivi vigenti” in materia di statistiche giudiziarie – sia nel settore civile che nel settore penale – onde individuare le cause delle carenze lamentate sotto il profilo dell’esiguità dei dati.

Alla luce di quanto sopra evidenziato il monitoraggio ha riguardato, per il settore penale, il triennio 2005-2007 e, per il settore civile, soltanto il biennio 2006-2007, ed è stato limitato ad alcune sedi giudiziarie scelte “a campione”, potendo esso avere senso – e corrispondere adeguatamente alle esigenze prospettate dal Dipartimento committente – solo se, per ogni singola sede, si fossero non solo raccolte le corrispondenti statistiche giudiziarie, ma anche presi in esame con una certa attenzione i relativi procedimenti sia civili che penali. E ciò a un duplice scopo: A) far emergere le eventuali divergenze tra la realtà procedimentale effettiva e i dati formalmente risultanti dalle statistiche; B) valutare, in base all’esame specifico dei procedimenti, l’entità effettiva del lavoro giudiziario in materia di discriminazioni etnico-razziali.<sup>6</sup>

All’esito dell’attività di monitoraggio così condotta è risultato che in nessuna delle sedi presa in esame si è riscontrata una reale corrispondenza tra i dati statistici e i dati desumibili dall’esame diretto dei procedimenti che gli uffici avevano indicato e messo a disposizione come corrispondenti alle statistiche.

In particolare è stato possibile riscontrare talune significative divergenze, riguardanti procedimenti penali non censiti (procedimenti stralciati da altri procedimenti originari) o per i quali le indicazioni relative al loro stadio riportate nei prospetti statistici (procedimento definito, non definito, sopravvenuto nel periodo) non corrispondevano alla realtà.

Divergenze analoghe si sono riscontrate anche con riguardo ai dati relativi ai procedimenti civili, per i quali peraltro è stata evidenziata la scarsità delle informazioni trasmesse dagli uffici giudiziari interessati.

Le conclusioni a cui è pervenuta quindi alla ricerca sopra menzionata, condotta come si è dato su dati scelti a campione, sono state pertanto quelle per le quali in materia di discriminazioni il livello di attendibilità delle statistiche giudiziarie non appare certo elevato.

Non è stato possibile individuare le ragioni di fondo di tale situazione di inadeguatezza, se non per quanto riguarda taluni snodi nevralgici: nel settore penale, per esempio gli stralci, le riunioni di procedimenti, le modifiche dell’imputazione nel corso del procedimento, la contestazione della circostanza aggravante prevista (per qualsiasi tipo di reato) dall’art. 3 della legge 205/93, spesso sfuggono ai rilevamenti.

Alle luce di tali considerazioni gli esperti che hanno condotto la ricerca hanno concluso che i “dispositivi vigenti” in materia di statistiche giudiziarie andrebbero riesaminati e ricontrollati, essendo francamente anomalo che l’ufficio statistica di una data sede giudiziaria abbia un quadro (statistico) del proprio lavoro divergente da quello che risulta dalle statistiche dell’Amministrazione centrale, o che gli stessi parametri applicati nei prospetti statistici siano tra loro disomogenei.

Appare quindi quanto mai necessario che sia ripresa una “interlocuzione” più stretta e approfondita con la Direzione Generale delle Statistiche del Ministero della Giustizia al fine di pervenire ad un sistema di monitoraggio sistematico delle pronunce giudiziarie in argomento, sia civili che penali, nonché alla stipula di un apposito Protocollo di intesa interministeriale, al fine di migliorare e rendere conforme agli standard europei il livello qualitativo delle statistiche giudiziarie relative all’applicazione della normativa antidiscriminatoria, migliorando altresì i flussi informativi tra uffici di statistica dei singoli uffici giudiziari e quelli dell’Amministrazione centrale.

<sup>6</sup> Nella scelta delle sedi-campione – sei sedi circondariali corrispondenti ad altrettanti capoluoghi di regione – si è tenuto conto non soltanto dell’entità della popolazione residente nelle rispettive città, ma anche della maggiore o minore presenza, in ciascuna di esse, di popolazione immigrata. In tal modo sono state individuate, inizialmente, le seguenti sedi-campione: Milano, Venezia, Torino, Firenze, Roma e Bari. Senonché, in corso d’opera, è risultato dai prospetti trasmessi dal Ministero della Giustizia che i dati statistici relativi a Torino e Bari erano in realtà sostanzialmente inutilizzabili per qualsiasi monitoraggio che potesse rivelarsi realmente significativo, poiché nel settore civile sia Bari che Torino non avevano segnalato nessun procedimento, né per il 2006 né per il 2007, mentre per il settore penale i dati erano sostanzialmente nulli.

La questione del miglioramento dei flussi informativi provenienti dagli uffici giudiziari assume rilievo anche con riferimento ad un altro aspetto, direttamente connesso con l'efficacia e l'effettività della tutela giurisdizionale del diritto alla parità di trattamento nel settore in discussione.

A tal proposito occorre infatti rilevare che l'undicesimo comma dell'art. 44 d. lgs. 286/98, richiamato dall'art. 4 d. lgs. n. 215/03, prevede per le imprese cui siano stati accordati benefici ai sensi delle leggi vigenti o che abbiano stipulato contratti di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, di servizi o di forniture, che siano state riconosciute in giudizio come autrici di atti o comportamenti discriminatori, l'applicazione di una sanzione amministrativa, consistente nella revoca del beneficio o, addirittura, nell'esclusione del suo responsabile da qualsiasi concessione ulteriore di agevolazioni finanziarie o creditizie, così come da qualsiasi appalto.

La previsione di una sanzione di siffatta portata può senza dubbio spiegare una notevole efficacia dissuasiva ove essa fosse pienamente attuata; purtroppo sino ad ora non risulta, per quanto consta all'ufficio, che ci siano state pronunce che abbiano comminato all'esito del giudizio una tale sanzione.

Una ragione di tale scarsa applicazione può risiedere nella mancanza di successive norme applicative — cui peraltro rinviava lo stesso comma undicesimo dell'art. cit. — che rendano effettivo il flusso di informazioni tra uffici giudiziari ed uffici pubblici preposti alla gestione degli appalti, concessioni e benefici richiamati dalla norma in esame.

Nel d.p.r. n. 394/99, recante il regolamento di attuazione del d. lgs. n. 286/98, non sono state dettate infatti norme specifiche a tal fine, né ciò è avvenuto nel successivo d.p.r. 242/2004 che, pur introducendo disposizioni attuative dell'art. 61 bis del d.p.r. n. 394, per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione, nulla ha disposto con riferimento alla tematica in esame.

Invero, se si provvedesse ad inserire nell'elenco dei sistemi informativi automatizzati, già realizzati o in fase di realizzazione presso le amministrazioni pubbliche, da utilizzare nelle attività previste dai procedimenti di cui al testo unico sull'immigrazione e relativo regolamento di attuazione (art. 2 del predetto d.p.r. n. 242 del 2004), anche un apposito sistema informativo delle ordinanze giudiziali emesse ai sensi dell'art. 44 t.u. immigrazione e dell'art. 4 del d.lgs. 215/03 e che abbiano accolto i ricorsi delle vittime di discriminazione, si potrebbe realizzare un utile strumento informativo che contribuirebbe a dare attuazione ed effettività alla sanzione amministrativa prevista dal predetto comma undicesimo dell'art. 44 cit.

I sistemi informativi anzidetti sono infatti interconnessi con gli Archivi automatizzati gestiti dal Ministero dell'interno in materia di immigrazione ed asilo, ai quali è previsto che possano accedere le amministrazioni pubbliche individuate con apposito decreto del ministro per l'interno (art. 2, commi 2 e 3, d.p.r. 242/04); in tal modo quindi le pubbliche amministrazioni che stanno per provvedere all'aggiudicazione di appalti o alla concessione dei benefici previsti dal comma undicesimo dell'art. 44 t.u. immigrazione potrebbero essere in grado di verificare se l'impresa richiedente è mai stata destinataria della sanzione ivi prevista e, in caso positivo, escluderla dalla procedura.

In alternativa, si potrebbe prevedere il necessario inserimento nei bandi pubblici per l'affidamento di appalti o per la concessione dei benefici suddetti di una specifica clausola che onera l'impresa richiedente a produrre autocertificazione in merito alla circostanza del non aver mai riportato la sanzione amministrativa prevista dal succitato art. 44 t.u. immigrazione, così come avviene per le autocertificazioni o certificazioni relative all'assenza di specifiche sentenze di condanna o di procedimenti penali pendenti. La tutela del diritto alla parità di trattamento, e cioè a non venire discriminati per l'appartenenza ad una razza o ad un'etnia, peraltro può efficacemente realizzarsi anche senza giungere di fronte ad un giudice, se si riesce a realizzare un compiuto ed efficiente sistema di conciliazione che affronti il contenzioso sul nascere ed eviti la soluzione giudiziaria dei casi di discriminazione. Soluzione giudiziaria che, per quanto ben argomentata, corretta e ragionevole possa essere, è pur sempre una soluzione etero-determinata rispetto alle parti in causa e, come tale, suscettibile di essere sempre sentita dalle medesime, o da una di esse, come una soluzione imposta o non pienamente soddisfacente delle proprie ragioni; una soluzione che in lacune ipotesi potrebbe quindi non risolvere definitivamente il conflitto ma spostarlo in una sede diversa o in una fase

successiva dei rapporti (ad esempio, in fase di esecuzione del provvedimento giudiziale, al quale il destinatario potrebbe fare resistenza, o dando luogo a ritorsioni reciproche)

Per tali ragioni appare opportuno, sempre nella prospettiva dell'efficacia della tutela del diritto alla parità di trattamento, potenziare quegli strumenti e quelle procedure di raffreddamento e conciliazione delle controversie in tema di molestie e discriminazioni razziali previsti dalla vigente normativa ed alle quali l'Unar ha già fatto spesso ricorso in passato, svolgendo un ruolo attivo e, in molti casi, determinate per la risoluzione "bonaria" o "pacifica" delle controversie stesse<sup>7</sup>.

Ai fini di un rafforzamento dell'attività conciliativa svolta dall'Unar, interessanti prospettive possono aprirsi in base agli scenari disegnati dal disegno di legge d'iniziativa governativa recante Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile che, sul finire del 2008, era in corso di esame presso il Senato (AS n. 1082).

Di tale disegno di legge particolare interesse rivestono due norme, e precisamente quelle di cui all'art. 21 e 39. L'art. 21 del predetto disegno di legge prevede che:

*"1. Le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta; esse prevedono, altresì, l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione dell'amministrazione o del soggetto inadempiente.*

*2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n.163/2006, e dalla legge n. 249 del 1997, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, esclusi i servizi pubblici locali, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, emanano un decreto che individua uno schema-tipo di procedura conciliativa ai sensi del comma 1, da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla data della sua adozione".*

Poiché il settore dei servizi pubblici o di pubblica utilità è uno di quelli in relazione ai quali sono state segnalati, con una certa frequenza, episodi di discriminazioni basate sulla razza o l'etnia, una norma siffatta appare suscettibile di aprire ulteriori spazi di azione per la attività di conciliazione e di *moral suasion* svolta dall'Unar nella materia *de qua*.

L'Unar, alla luce della esperienza acquisita sul campo nella gestione dei casi di discriminazione realizzati nel settore dei servizi pubblici o di pubblica utilità, può infatti recare un valido contributo all'elaborazione dello schema tipo di procedura conciliativa previsto dal comma 2 della disposizione anzidetta, con riferimento ai profili antidiscriminatori, oltre che porsi come uno degli organismi cui le carte dei servizi previste dal comma 1, potrebbero devolvere, in tutto o in parte, la risoluzione non giurisdizionale delle controversie attinenti ai predetti profili.

Appare pertanto opportuno avviare per tempo un'interlocuzione con i soggetti indicati dall'art. 21 cit. per avanzare le proposte di collaborazione sopra illustrate.

L'art. 39 del disegno di legge n. 1082, invece prevede che

*1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale (...).*

*3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:*

- a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia;*
- b) prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali e indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione (...);*
- n) prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di*

<sup>7</sup> Al riguardo v. quanto riportato nella precedente Relazione presentata dall'ufficio per l'anno 2007 in tema di attività conciliativa informale del medesimo.

*avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;*

*o) prevedere, a favore delle parti, forme di agevolazione di carattere fiscale (...);*

*p) prevedere, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente, salvo quanto previsto dagli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile, e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato ai sensi dell'art. 9 del d.p.r. n.115/2002;*

*q) prevedere che il procedimento di conciliazione non possa avere una durata eccedente i quattro mesi;*

*r) prevedere, nel rispetto del codice deontologico, un regime di incompatibilità tale da garantire la neutralità, l'indipendenza e l'imparzialità del conciliatore nello svolgimento delle sue funzioni;*

*S) prevedere che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.*

Anche una tale disposizione appare di sicuro interesse per l'Unar che ha tutti i requisiti per essere incluso tra gli organismi professionali e indipendenti cui fa riferimento la lettera b) di tale disposizione e vedere in tal modo potenziato la sua funzione conciliatrice attraverso le peculiari caratteristiche attribuite al procedimento conciliativo preso in considerazione dalle alte lettere sopra richiamate.

### CAPITOLO III

#### L'EFFICACIA DEGLI STRUMENTI DI PREVENZIONE E RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI NEL MONDO DEL LAVORO

Il presente capitolo riguarda specificatamente il fenomeno delle discriminazioni etniche e razziali in ambito lavorativo, nel quale, è possibile registrare episodi frequenti ed emblematici di discriminazione in merito all'accesso nel mondo lavorativo ed alla crescita professionale. La rilevanza del fenomeno è, tra l'altro, accertata dai dati raccolti dal contact center dell'UNAR nell'anno 2008 dai quali emerge che gli episodi di discriminazione raggiungono una percentuale del 22% in ambito lavorativo.

La conseguenza principale derivante dal fenomeno discriminatorio è certamente quella di generare nei confronti dei soggetti che ne sono destinatari stati psicologici caratterizzati da una non piena accettazione di sé sino a divenire una delle principali cause di tensione sociale. Nonostante la sua ampia diffusione, tale fenomeno, a causa di un'insufficiente attenzione da parte del mondo istituzionale e dei diversi attori del mondo del lavoro (imprese, sindacati ed intermediari dell'impiego), è ancora poco conosciuto e, quindi, difficile da risolvere. È solo negli ultimi anni che la lotta alla discriminazione razziale nell'ambito lavorativo incomincia a muovere i primi passi.

Le persone d'origine straniera, soprattutto giovani e residenti di seconda generazione, hanno gravi difficoltà sia nell'accesso all'impiego che nel percorso di crescita professionale sino a ricoprire ruoli di dirigenza all'interno delle imprese. Ciò è dovuto principalmente alle loro condizioni di partenza svantaggiate, caratterizzate da una forte emarginazione, spesso derivante anche dalla difficoltà di seguire un programma di istruzione regolare che permetta un'adeguata integrazione sociale e culturale.

Il problema delle discriminazioni razziali nei luoghi di lavoro ha assunto, ormai, una forte rilevanza, considerato il sempre maggior afflusso di manodopera straniera nel nostro Paese. Le fabbriche, i laboratori artigianali e gli uffici sono diventati delle realtà multietniche ove lavorano l'uno a fianco all'altro persone provenienti da tutte le parti del mondo; nonostante ciò, tuttavia, rimane, spesso, estremamente lenta e laboriosa la capacità di realizzare una convivenza perfetta. Rimangono, infatti, problemi legati alla possibilità di comunicare in diverse lingue, ma anche questioni connesse a usi e costumi diversi che, inseriti nell'ambito lavorativo, rendono lo stesso non solo più difficoltoso, ma anche poco efficiente dal punto di vista produttivo.

La convivenza forzata può generare un clima di conflitto o di competizione e, quindi, anche di atteggiamenti razzisti e discriminatori. Nell'ambito lavorativo, la disparità di trattamento di cui sono vittime gli immigrati si manifesta principalmente in tre forme: nella difficoltà di accesso al mercato del lavoro (32,1%), nelle condizioni lavorative (23,2%) o nell'essere bersaglio di pratiche di mobbing (19,6%); tre sfere, queste, dai confini sfumati, in cui è facile mimetizzare pratiche di discriminazione. Il timore di perdere il posto di lavoro conduce spesso gli immigrati a subire passivamente aggressioni e vessazioni di vario tipo, pur verificandosi, casi di denuncia da parte di coloro che percepiscono tale condizione di estrema vulnerabilità sociale ed esistenziale, portando allo scoperto situazioni lavorative connotate da quotidiani abusi e sopraffazioni.

Alla luce di quanto descritto l'UNAR è intervenuto sotto vari aspetti, allo scopo di promuovere e rafforzare il concetto di non discriminazione.

In merito al rafforzamento ed alla diffusione del principio della parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di azioni positive, misure e programmi mirati ad eliminare alla radice ogni forma di discriminazione.

Il termine «azione positiva» compare in ambito europeo all'inizio degli anni ottanta quale strumento per combattere le forme di discriminazione nei confronti dei lavoratori e favorire

l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità tra uomini e donne. 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.)<sup>8</sup> sia all'articolo 1, comma 4, che all'articolo 2, comma 2, forniscono indicazioni sulla natura e sul 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.

A livello internazionale, in ambito ONU, si parla infatti di “misure temporanee speciali”, nell'Unione europea, nel Regno Unito e in Giappone di “azioni positive”, idem negli Usa col termine equivalente di “affirmative actions”, nate in origine soprattutto contro le discriminazioni razziali, in Francia di “discriminazione positiva” per realizzare la “parità” e così via.

L'azione positiva può essere definita come una misura prevista dalla legge avente la finalità di agevolare la possibilità per alcune persone appartenenti a gruppi sociali svantaggiati di affermarsi nei diversi settori, della vita economica, sociale e politica del Paese.

La caratteristica dell'azione positiva è che l'individuazione dei soggetti suoi destinatari avviene sulla base di caratteristiche personali quali la razza e l'origine etnica. Spesso le azioni positive si sviluppano per contrastare situazioni di illegittimità costituzionale, rispetto ad un parametro di uguaglianza formale, e perseguono generalmente due finalità: la necessità di compensare e rimediare situazioni passate di discriminazione oppure di riequilibrare condizioni di squilibrio determinate da fattori strutturali legati alla conformazione dei processi socio-economici. Tali azioni agiscono come vere e proprie «discriminazioni positive» che, attraverso il «rafforzamento» della categoria svantaggiata, accelerano il processo di instaurazione di fatto dell'uguaglianza e combattono le forme di discriminazione dirette e indirette nei confronti dei lavoratori.

Le azioni positive, vengono, quindi, attuate per compensare gli svantaggi di natura razziale o etnica che potrebbero tradursi in un conseguente trattamento non equo di tali individui. Per esempio, può essere necessario per le minoranze etniche ricevere una formazione specifica e un aiuto particolare per aumentare per quanto possibile le loro chance di trovare un'occupazione.

Generalmente, gli ambiti di intervento delle azioni positive riguardano la formazione scolastica e professionale, l'accesso al lavoro, la progressione di carriera, il trattamento retributivo e l'inserimento delle persone di origine straniera nelle attività e nei settori professionali in cui fanno fatica ad emergere.

Le due direttive europee, che, in attuazione dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, consentono a questo riguardo di intraprendere un'azione positiva senza considerarla una violazione del principio della parità di trattamento sono la n. 43 e la n.78 del 2000. Con queste due direttive comunitarie le azioni positive possono finalmente distinguersi “oltre il genere”.

Il legislatore italiano ha recepito la direttiva 2000/43/CE, esplicitamente dedicata all'attuazione del principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, con il d.lgs. n. 215/2003, e la dir. 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, con il d.lgs. n. 216/2003. Si è scelto di indicare queste azioni positive partendo da una declinazione plurale delle pari opportunità denominate infatti azioni positive di inclusione sociale.

---

<sup>8</sup> 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.

Tornando ai contenuti delle direttive europee occorre segnalare inoltre che l'art. 5 della dir. 2000/43 afferma che allo "scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette ad evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica", mentre l'art. 7 della dir. 2000/78 – sotto la rubrica Azione positiva e misure specifiche – allarga il campo di applicazione dell'azione positiva a tutti i fattori di rischi, riconoscendo il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro, ed aggiunge un comma ad hoc per i disabili che prevede la possibilità di introdurre misure intese a creare o mantenere disposizioni o strumenti al fine di salvaguardare o promuovere il loro inserimento nel mondo del lavoro.

Queste direttive mettono in luce la neutralità dello strumento delle azioni positive. Per la prima volta, infatti, il termine 'azione positiva' compare nei testi comunitari come una misura neutra e non solo 'dedicata alle donne'.

Nel processo di recepimento italiano di tali direttive, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento, rimane immutato l'obiettivo comune del duplice intervento normativo comunitario e cioè quello di "stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica" (art. 1, dir. 2000/43) e "sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro" (art. 1, dir. 2000/78).

Nel d.lgs. n. 215/2003 si può segnalare l'attribuzione all'Ufficio per il contrasto delle discriminazioni del compito di "promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati (...) di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica" (art. 7, c. 2, lett. c). Quindi le azioni positive così ammesse dal d.lgs. n. 215/2003, mediante il plurimo richiamo alle stesse nell'attività dell'UNAR, possono essere delineate come strumenti necessari al raggiungimento di uno specifico fine, cioè quello del perseguimento di una piena parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, nella logica dell'uguaglianza sostanziale garantita dalla Costituzione italiana, anche mediante specifiche misure di integrazione sociale.

Dopo aver fissato l'obiettivo generale delle misure (eguaglianza sostanziale, parità di trattamento effettiva) è necessario individuare gli scopi precisi delle azioni positive di inclusione sociale, tenendo anche in considerazione il campo di applicazione della dir. 2000/43 e del d.lgs. n. 215/2003, fissato in termini praticamente identici dai rispettivi articoli 3.

Il campo di applicazione è indicato sia nella direttiva che nel decreto di recepimento mediante l'affermazione che il "*principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale, secondo le forme previste dall'articolo 4, con specifico riferimento alle seguenti aree: a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali; d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni; e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale; f) assistenza sanitaria; g) prestazioni sociali; h) istruzione; i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio*".

Per quanto riguarda specificamente la prevenzione dei fenomeni discriminatori nel mondo del lavoro, l'UNAR ha riscontrato una preoccupante incidenza di atti discriminatori a danno di lavoratori ed utenti che, a causa della propria origine etnica o razziale, subiscono svantaggi o molestie che ostacolano ogni possibilità di integrazione sociale e di pacifica convivenza nel mondo del lavoro; per questo motivo, ha deciso di avviare percorsi tesi alla valorizzazione della diversità culturale in quanto risorsa per lo sviluppo produttivo delle aziende con personale straniero.

Concretamente, nel settore delle discriminazioni razziali, i principi del nostro ordinamento permettono di adottare azioni positive, oltre che attraverso interventi normativi, anche per mezzo di iniziative finanziate da pubbliche amministrazioni, in collaborazione con associazioni ed organizzazioni non governative.

L'UNAR ha deciso così di avviare, nel mondo del lavoro, una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione ed incidere così sulle cause strutturali delle discriminazioni. Infatti, uno dei maggiori problemi di inserimento lavorativo degli immigrati, come risulta evidente da alcuni dati statistici, è la grande difficoltà di accesso al mercato del lavoro in fase di selezione del personale.

Si è pensato quindi di creare una opportunità di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili e stranieri, favorendo così un incontro agevolato tra aziende e persone che spesso vengono discriminate nel mondo del lavoro.

A questo scopo, l'UNAR ha organizzato per la prima volta, durante il mese di maggio 2008, il Career Forum "diversità al lavoro" in collaborazione con Sodalitas (Centro dello sviluppo della CSR - Corporate Social Responsibility) e alcune tra le più importanti aziende italiane. Durante l'evento, molte importanti aziende, attraverso colloqui di selezione organizzati in modo da superare ogni tentazione discriminatoria, hanno offerto opportunità di lavoro a persone appartenenti a tali categorie svantaggiate e facilitato l'individuazione di "nuovi talenti" per le aziende.

Il Career Forum "Diversità al Lavoro" nella seconda edizione, organizzata il 2 aprile 2009 nella sede di L'Oreal, ha offerto, anche in questa nuova edizione, la possibilità a persone di origine straniera e disabili, dotati di talento, di incontrare personalmente i responsabili della selezione del personale delle più importanti aziende presenti sul territorio nazionale, presentando il proprio CV e sostenendo colloqui di lavoro. I promotori del progetto Diversità al lavoro hanno organizzato, precedentemente all'evento, degli incontri dedicati ai responsabili aziendali del personale. Gli incontri hanno coinvolto l'UNAR sui temi dell'integrazione lavorativa delle persone di origine straniera e sui relativi aspetti normativi. Il giorno dell'evento, invece, sono stati organizzati degli incontri con i candidati, per prepararli ad affrontare al meglio i colloqui di selezione. La seconda edizione ha visto incrementate sia la partecipazione delle aziende che il numero dei candidati.

Con questo evento si sono volute privilegiare due categorie svantaggiate, quella dei diversamente abili e quella delle persone di origine straniera, che fino ad oggi erano rimaste pressoché escluse dal mercato di lavoro, e si è data, quindi, una "diversa opportunità". Questo evento ha rappresentato anche un punto di inizio per una nuova strategia di implementazione delle azioni positive che parte dal concetto di "discriminazione rovesciata" e tende a favorire persone rimaste escluse dal mondo del lavoro perché vittime di complicati e discriminatori meccanismi di inclusione sociale e lavorativa.

E' possibile, sulla base di quanto esposto, affermare che sia in ambito normativo che di prassi degli Stati, nonché in relazione all'interpretazione giurisprudenziale che oramai cospicua ed a più riprese è intervenuta nell'affermazione del principio di non discriminazione, emerge la necessità di fornire strumenti destinati a realizzare politiche di intervento conformi ai principi su esposti.

L'Ufficio, pertanto considera fondamentale implementare le azioni in ogni settore e ad ogni livello per definire il concetto di non discriminazione a vantaggio della collettività e del principio di uguaglianza quale superiore valore dell'uomo.

## CAPITOLO IV

### IMMIGRAZIONE E DISCRIMINAZIONI SUL LUOGO DI LAVORO: LE RIPERCUSSIONI SU SALUTE E SICUREZZA

#### 1. Premessa

Il fenomeno migratorio nella sua complessità comporta indubbe difficoltà legate al realizzarsi dell'integrazione, soprattutto quando questa deve verificarsi tra etnie portatrici di elementi culturali molto diversi.

E' indubbio, comunque, che la contaminazione e la integrazione delle diversità, con l'arricchimento che ne consegue, fanno scaturire vantaggi non sempre adeguatamente evidenziati e percepiti.

Alcune indagini effettuate nell'ambito della Comunità Europea hanno avuto come risultato che, in quasi tutti gli Stati membri, la maggioranza pensa che le persone di origine etnica diversa arricchiscano la cultura nazionale.

Pur limitandoci a trattare solo delle discriminazioni per razza o origine etnica collegate al mondo del lavoro non si possono trascurare alcune considerazioni di carattere generale: la presenza di stranieri nel paese consente lo svolgimento di una serie di attività per le quali occorre mano d'opera di difficile reperibilità se si facesse ricorso a sole forze interne e permette altresì di sopperire ad alcune carenze di tipo assistenziale e sociale mediante il lavoro di cura per le famiglie che migliaia di immigrati, soprattutto donne, svolgono quotidianamente nelle case degli italiani.

E' un dato di fatto che, oltre al lavoro domestico, gli immigrati sono impiegati in attività a basso contenuto intellettuale e forte componente di mano d'opera, spesso in settori abbandonati dai lavoratori italiani perché troppo faticosi o rischiosi, oltre che di scarso reddito.

E' evidente che tali tipi di occupazione necessitano, come e più delle altre, di una forte attenzione affinché non si verifichino fattispecie discriminatorie che, oltre a rendere difficile e costellata di ingiustizie la vita dei lavoratori, li espongono anche a rischi lavorativi in misura diversa e maggiore rispetto ai lavoratori italiani, mettendo a repentaglio la loro salute e sicurezza sul lavoro.

In questo contesto qualunque intervento che miri a garantire l'integrazione nel mondo del lavoro e a contrastare le discriminazioni che, verificandosi, possono tradursi in un rischio per l'incolumità dei lavoratori immigrati, deve muovere da indagini accurate ed approfondite sulle condizioni di lavoro e la loro rischiosità, prendendo come base statistica di riferimento l'analisi dei dati relativi ad infortuni e malattie professionali, nella consapevolezza che il quadro che ne emerge non può che essere riduttivo rispetto alla ampiezza del fenomeno, visto che inevitabilmente i dati vengono rilevati sui lavoratori "regolari", mentre una parte non irrilevante di immigrati appartiene purtroppo al mondo del lavoro "sommerso".

Gli obiettivi di integrazione e contrasto alle discriminazioni, da raggiungere anche attraverso l'attività di sensibilizzazione dell'UNAR, non possono che avere come destinatari gli stessi immigrati, le cui condizioni di vita, anche sul lavoro, possono essere positivamente influenzate da alcuni fattori:

- conoscenza delle leggi
- percezione dei rischi da lavoro
- familiarità con le strutture sociali e assistenziali.

#### 2. Alcune riflessioni sul fenomeno migratorio in Italia

Il contrasto alle discriminazioni basate sulla razza o l'appartenenza etnica nel mondo del lavoro non può prescindere da una serie di considerazioni di ordine generale e statistico.

I dati su cui riflettere provengono in gran parte dall'ISTAT, dalla CARITAS MIGRANTES e per il lavoro, dall'INPS e dall'INAIL.

Le fonti indicate evidenziano la “dimensione strutturale” dell’immigrazione, caratterizzata da alcuni elementi di fondo:

- la notevole presenza di cittadini stranieri sul territorio italiano, che aumenta di anno in anno, il cui insediamento è sempre più a carattere familiare, con peso crescente dei minori e delle seconde generazioni e con maggior incidenza delle donne, presenza che ormai è diventata quasi paritaria a quella maschile;
- la maggior forza di attrazione delle Regioni del Centro-Nord, ma la presenza crescente anche nel Meridione;
- il crescere persistente del bisogno di manodopera aggiuntiva;
- la crescente tendenza alla stabilizzazione degli immigrati dimostrata dall’aumento di richieste di permessi di lungo soggiorno e l’aumento dei matrimoni misti (al nord il 25% del totale); dai dati relativi alla acquisizione della cittadinanza italiana (38.466 nel 2007); dal crescente investimento per l’acquisto della casa (nel 2007 sono stati effettuati 120.000 acquisti e uno straniero su dieci è proprietario di casa contro otto su dieci italiani, ma il divario sembra in diminuzione).

Per quanto riguarda la maggior presenza di immigrati secondo i dati di Caritas Migrantes (che considera anche i regolari non residenti) gli stranieri regolari presenti in Italia sono stimabili in 3.800.000 su una popolazione complessiva di 59.619.290 persone .

La percentuale è dunque del 6,7% della popolazione, diversamente distribuita nelle dimensioni regionali :

- il 62,5% al Nord
- il 25% al centro
- il 12,5% al Sud

Il tasso di occupazione dei lavoratori stranieri è più elevato rispetto ai lavoratori italiani. Ciò è dovuto ad una molteplicità di fattori.

Il principale è quello legato all’età: a fronte di una popolazione che invecchia sempre di più gli immigrati rappresentano una popolazione giovane: l’80% ha meno di 45 anni e sono pochi quelli che hanno superato i 55; le donne straniere hanno un tasso di fecondità più alto delle italiane (2,5 figli per donna a fronte di 1,26).

Inoltre:

- per poter rimanere nel nostro paese gli stranieri hanno bisogno di poter svolgere un lavoro;
- il lavoro è stato il motivo che li ha spinti ad abbandonare il loro paese e dunque sono pronti ad adattarsi alle richieste lavorative anche più disagiate;
- l’età media è generalmente bassa ;
- le famiglie sono spesso unipersonali e dunque vi sono meno vincoli ad adattarsi al mutare della domanda anche in termini spaziali;
- la popolazione straniera risulta più localizzata nelle regioni del centro nord che offrono più possibilità di impiego.

### 3. Immigrati e occupazione

Il fenomeno immigratorio è strettamente legato al problema dell’occupazione e del reddito: è dunque di primaria importanza l’analisi delle condizioni di lavoro intese sia come ambiti occupazionali maggiormente interessati che come variabili legate al territorio, al tipo di rapporto di lavoro instaurato, al reddito.

L'Italia ha una storia di immigrazione relativamente recente, ma rileva ogni anno ritmi di crescita più sostenuti rispetto agli altri paesi europei.

In Italia le statistiche sui lavoratori immigrati forniscono uno scenario che descrive in maniera abbastanza completa il fenomeno della partecipazione al mercato del lavoro, anche di fronte ad una forte presenza di lavoro nero soprattutto in alcuni settori quali agricoltura ed edilizia.

Dall'esame dei numeri dei lavoratori assicurati INAIL si evidenzia che nel 2008 gli stranieri hanno superato quota 3.266.000, facendo registrare una crescita, rispetto all'anno precedente, di oltre il 6%.<sup>9</sup> Il trend, dunque, è decisamente in salita e registra una percentuale decisamente superiore rispetto a quella osservata negli anni precedenti, con la sola eccezione del 2007, anno nel quale, a seguito dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE, si è assistito ad un forte aumento di assunzioni regolari.

Per rendersi conto del fenomeno dell'occupazione migratoria basta pensare che a fronte dell'incremento del 6% di crescita degli stranieri occupati, l'ISTAT nello stesso periodo ha rilevato una crescita complessiva degli occupati in Itali dello 0,8%.

Interessante poi è notare che in un quinquennio si è passati da 2,3 milioni di assicurati stranieri a 3,2 milioni, che in termini relativi corrisponde a un + 41,9%; la componente femminile ha superato il milione e trecento settantamila e rappresenta il 42% degli assicurati stranieri, con una crescita del 49% dal 2004.

Tavola n. 25 - **LAVORATORI STRANIERI assicurati all'INAIL per sesso e anno**

<b>Sesso</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Maschi	1.381.773	1.415.318	1.478.001	1.800.982	1.893.989
Femmine	920.050	963.194	1.023.420	1.276.602	1.372.406
<b>Totale</b>	<b>2.301.823</b>	<b>2.378.512</b>	<b>2.501.421</b>	<b>3.077.584</b>	<b>3.266.395</b>
<i>Variatione % anno precedente</i>	-	3,3	5,2	23,0	6,1
<i>Variatione % rispetto al 2004</i>	-	3,3	8,7	33,7	41,9
<i>% di femmine sul totale</i>	40,0	40,5	40,9	41,5	42,0

Fonte: Banca Dati Assicurati INAIL - dati ufficiali. Si tratta di lavoratori assicurati all'INAIL a prescindere dalla numerosità e dalla durata dei contratti, inclusi quelli stagionali o di una giornata.

Interessante è l'analisi del dato che riguarda il tipo di attività svolto (inteso anche come tipologia contrattuale utilizzata) dagli occupati stranieri e la provenienza a seconda degli Stati di origine.

Quanto al tipo di rapporto di lavoro la quasi totalità dei lavoratori stranieri ha un contratto di lavoro da dipendente (il 92%) e tra questi il 4% è assunto come interinale, mentre i restanti si dividono tra artigiani 5% e parasubordinati 4%.

Per quanto riguarda le donne la situazione è ancora più decisa: solo l'1,6% sceglie un lavoro autonomo (contro l'8% circa degli uomini) e circa il 95% ha un contratto di lavoro dipendente contro il 90% circa degli uomini.

La piccola imprenditoria, dunque, seppur rara in ogni caso, sembra essere una scelta del sesso maschile, per il quale è sicuramente più facile dare inizio ad una attività autonoma dopo un periodo di apprendistato.

Per quanto riguarda la provenienza dei lavoratori assicurati i Paesi che hanno fatto registrare un maggior tasso di immigrazione dei lavoratori sono stati, anche nel 2008, la Romania (22%), l'Albania (7,8%) e il Marocco (7%). La Cina, con oltre 110.000 assicurati, è sesta nella graduatoria dei lavoratori.

<sup>9</sup> Occorre precisare che le statistiche INAIL fanno riferimento ai lavoratori assicurati all'Istituto conteggiati una sola volta nell'anno, indipendentemente dal numero dei rapporti di lavoro intercorsi durante l'anno e dalla durata dei contratti: sono dunque inclusi anche i lavoratori stagionali compresi quelli che hanno lavorato per una sola giornata.

I generi maschile e femminile sono diversamente rappresentati nel fenomeno migratorio. Sono quasi esclusivamente uomini i provenienti da Egitto, Senegal e Tunisia (9 lavoratori su 10 sono uomini) mentre sono la maggioranza donne (85%) i provenienti da Estonia, Kirghizistan, Russia o Ucraina.

Tavola n. 27 - **LAVORATORI STRANIERI assicurati all'INAIL per Paese di nascita Anno 2008**

Paese di nascita	N.	%
Romania	717.936	22,0
Albania	256.053	7,8
Marocco	229.402	7,0
Ucraina	130.365	4,0
Polonia	113.991	3,5
Cina	110.712	3,4
Svizzera	108.187	3,3
Germania	105.267	3,2
Moldavia	80.671	2,5
Filippine	76.665	2,3
Tunisia	71.730	2,2
ex-Jugoslavia	69.416	2,1
India	56.025	1,7
Perù	57.762	1,8
Altri Paesi	1.082.213	33,2
<b>Totale</b>	<b>3.266.395</b>	<b>100,0</b>

Ovviamente gli immigrati si distribuiscono diversamente a seconda delle aree geografiche italiane che offrono maggiori possibilità di occupazione: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio presentano le percentuali più alte di lavoratori immigrati.

Se è vero che gli immigrati lavorano prevalentemente con contratti di lavoro subordinato, è anche vero che alcune discriminazioni si annidano all'interno dei parametri retributivi: in maniera analoga a quanto avviene per le discriminazioni di genere, anche rispetto al lavoro degli immigrati emergono dei differenziali salariali.

Alcune analisi condotte sugli archivi INPS hanno evidenziato che gli immigrati lavorano in settori meno qualificati e la loro paga è inferiore di un 1/3 a quella dei colleghi italiani: il quadro è quello di uno spiccato sottoinquadramento lavorativo, accompagnato nella quasi totalità dei casi da un differenziale retributivo, che può arrivare anche al 40% in meno l'anno.

Nonostante circa la metà degli occupati stranieri sia in possesso di titolo di studio acquisito nel paese di provenienza, su un totale di oltre 1 milione di dipendenti extra UE registrati all'INPS, l'83,7% è inquadrato in qualità di operaio, il 9,3% di impiegato, il 6,4% di apprendista e il restante 0,5% in una posizione di quadro o dirigente.

In generale gli immigrati che lavorano come operai fanno registrare un'incidenza superiore di 30 punti percentuali rispetto all'insieme degli iscritti all'Istituto a prescindere dal paese di nascita (83,7% rispetto al 54,7%), e rappresentano il 13,4% di tutti gli operai registrati.

È nato oltre i confini dell'UE a 15 un operaio ogni 7, mentre gli italiani sono uno ogni 12. L'inquadramento professionale poco qualificato si accompagna anche a una minore retribuzione, e a condizioni di vita più difficili: gli stranieri possono contare meno degli italiani su fonti di reddito alternative e sul sostegno delle reti parentali.

Nel corso del 2004, la retribuzione media lorda di un lavoratore non comunitario assicurato all'Inps è stata di 10.042 euro annui, circa 837 euro mensili.