

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXX**

n. **1**

RELAZIONE

**SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO
DI PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LE PERSONE
INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E DALL'ORI-
GINE ETNICA E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI
DI TUTELA**

(Anno 2008)

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

REDATTA DALL'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

Presentata dal Ministro per le pari opportunità

(CARFAGNA)

Trasmessa alla Presidenza il 28 aprile 2010

PAGINA BIANCA

INDICE

—

<i>Prefazione</i>	<i>Pag.</i> 5
Premessa	» 7
CAPITOLO I	» 10
Xenofobia e strumenti di tutela: l'UNAR ed il monitoraggio e la rimozione dei conflitti su base etnico-razziale	» 10
1. L'emergere di nuovi conflitti	» 10
2. Le denunce raccolte dall'UNAR	» 11
3. La strategia di intervento	» 15
CAPITOLO II	» 17
L'effettività della tutela giurisdizionale contro le discriminazioni a matrice etnico-razziale	» 17
CAPITOLO III	» 25
L'efficacia degli strumenti di prevenzione e rimozione delle discriminazioni nel mondo del lavoro	» 25
CAPITOLO IV	» 29
Immigrazione e discriminazioni sul luogo di lavoro: le riper- cussioni su salute e sicurezza	» 29
1. Premessa	» 29
2. Alcune riflessioni sul fenomeno migratorio in Italia	» 29
3. Immigrati e occupazione	» 30
4. Le ripercussioni delle discriminazioni su salute e sicurezza nel lavoro	» 33
5. Infortuni e malattie professionali dei lavoratori stranieri: un fenomeno in crescita	» 34
6. Conclusioni	» 37
CAPITOLO V	» 39
L'UNAR come attore istituzionale a tutela della parità di trattamento nei confronti delle minoranze Rom e Sinte .	» 39

PAGINA BIANCA

PREFAZIONE

Le profonde trasformazioni della società italiana ed il vivace dibattito che si va sviluppando tra le forze politiche ed in seno all'opinione pubblica, in ordine ai flussi migratori che stanno interessando il Nord del mondo ed il nostro Paese, impongono un'attenta riflessione sugli strumenti di tutela, previsti dal nostro Ordinamento giuridico, per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche.

A seguito di una ricognizione e di un'approfondita analisi delle attività svolte dall'UNAR, ad ormai più di cinque anni dalla sua istituzione, si impone un'operazione di *restyling* volta a rendere ancora più efficace ed incisiva l'attività dell'Ufficio, in linea con le esigenze manifestate dalle vittime della discriminazione e con le istanze provenienti dalla società civile.

Accanto ad un riordino di alcune attività, come la nuova strutturazione del servizio di *Call Center* che verrà trasformato in *Contact Center* con un più efficace radicamento sul territorio e con la predisposizione di un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori, si rendono ormai indifferibili alcuni interventi normativi finalizzati a conferire alla struttura quel ruolo di presidio istituzionale nel contrasto alle discriminazioni, assegnatogli dalla normativa nazionale e comunitaria.

La tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime della discriminazione costituisce infatti un settore nevralgico nel quale si impongono alcune modifiche legislative volte a rendere questa tutela effettiva ed a superare l'ostacolo costituito dall'esiguità delle pronunce giudiziali in materia: spese processuali, legittimazione ad agire ed attività conciliativa informale, rappresentano gli ambiti prioritari sui quali incidere per rivitalizzare l'azione civile contro la discriminazione razziale.

Prof.ssa Isabella Rauti
Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente denominato UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Il D. Lgs. n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente tali diverse funzioni, che possono agevolmente essere raggruppate in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

- la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzi un effetto discriminatorio, attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore e un'attività di informazione e comunicazione;
- la rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione rappresenta il secondo gruppo di attività. Tali funzioni vengono svolte nel rispetto assoluto dei poteri dell'Autorità giudiziaria e prevedono la possibilità di fornire l'assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
- in una terza sfera di competenze rientra la promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore, con gli istituti specializzati di rilevazione statistica e con le organizzazioni non governative. L'obiettivo è stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni, codici di condotta, protocolli di intesa per la realizzazione di interventi in favore della parità di trattamento;
- la quarta ed ultima area di interventi raggruppa le funzioni di monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela. A tal fine l'UNAR, attraverso un controllo statistico e qualitativo sistematico dei casi di discriminazione su base etnica e razziale, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

Le attività rientranti nell'ambito della prevenzione sono contenute nelle previsioni di cui alle lett. d) ed e) dell'articolo 7, comma 2, del D. Lgs. n. 215/2003:

- "diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione",

- "formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente".

L'UNAR elabora campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui mass media, di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro, volte a far sì che l'idea stessa della parità di trattamento penetri a fondo nell'opinione pubblica, diventando parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo. Solo in questo modo si può impedire od arginare per il futuro la nascita di comportamenti e di atti discriminatori e si possono creare le basi per la nascita e il rafforzamento di una società realmente multietnica.

Le campagne di informazione hanno l'obiettivo fondamentale di fornire la massima conoscenza degli strumenti di tutela esistenti e delle possibilità offerte dalla normativa di contrasto alle discriminazioni razziali. È fondamentale, infatti, riuscire ad ampliare al massimo la consapevolezza e la conoscenza di questi strumenti non solo dei soggetti possibili vittime di discriminazione, ma anche e soprattutto di coloro che di questa condotta potrebbero essere attori.

Qualora si sia verificato un comportamento discriminatorio, l'UNAR è dotato, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 7 del D. Lgs. n. 215/2003, lett. a) e b), di poteri volti alla rimozione degli effetti negativi dell'atto inquadabili in una più vasta attività repressiva, laddove si attribuisce all'Ufficio il compito di:

- “fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile”, nonché
- “svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'Autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori”.

Uno degli obiettivi principali del Consiglio UE e del legislatore nazionale è quello di assicurare un'assistenza concreta alle vittime delle discriminazioni. Per questo motivo, nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori, l'obiettivo dell'Ufficio è quello di contribuire a sanare la situazione, con la garanzia della cessazione della condotta discriminatoria, della rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e della corresponsione di un risarcimento dei danni. In relazione a questa alta funzione di presidio e garanzia, l'UNAR e il contingente di esperti e collaboratori giuridici, dotati di elevata professionalità ed indipendenza, di cui si avvale, nel pieno rispetto delle funzioni e delle prerogative esclusive della magistratura, provvede a :

- a) offrire assistenza e supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, accompagnando il soggetto discriminato - o l'associazione che agisca per esso - durante l'iter giudiziario;
- b) fornire, facoltativamente, tramite un proprio rappresentante, informazioni, notizie od osservazioni, scritte od orali, in giudizio;
- c) svolgere inchieste in via autonoma e facoltativa, nel rispetto delle prerogative e della funzione dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

Risponde a tale esigenza di rafforzamento della tutela dei soggetti discriminati, l'istituzione del Registro delle associazioni e degli enti specializzati nel settore. Tali associazioni, in forza del decreto interministeriale del 16 dicembre 2005 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministro per le Pari Opportunità, sono legittimate ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno dei soggetti discriminati.

In alternativa e in sostituzione del ricorso allo strumento giurisdizionale da parte delle vittime, l'Ufficio svolge una intensa attività conciliativa informale prospettando soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie.

Una gran parte dell'attività di rimozione posta in essere dall'UNAR nasce e trova sostanza nel proprio servizio di Call Center. Nato il 10 dicembre 2004 e raggiungibile tramite servizio telefonico gratuito al numero verde 800.90.10.10 e via web, il centro di contatto provvede a:

- a) raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure ed azioni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone;
- b) offrire un'assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico;
- c) accompagnare le vittime delle discriminazioni nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

Il Call Center è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese mandarino, hindi, urdu ed altre lingue o dialetti di stampo locale. Il servizio è articolato su due livelli.

Il primo livello raccoglie ed esamina le segnalazioni, ricercando tutte le informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. In caso di segnalazione giunta per via telefonica, per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il Call Center di primo livello risolve in tempo reale il caso posto dall'utente.

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

Per diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti che il panorama normativo nazionale offre nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni, l'UNAR organizza numerose iniziative inquadrabili all'interno dell'attività di promozione. In particolare, il legislatore nazionale, alle lett. c) e g) dell'articolo 7 citato, affida all'UNAR i compiti di:

- a) “promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici o privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza od all'origine etnica”;
- b) “promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'articolo 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni”.

Per dare forza e impulso alla diffusione del principio di parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di progetti e azioni positive, intendendosi tali il complesso delle misure volte ad eliminare alle radici le situazioni di svantaggio dovute alla razza o all'origine etnica che impediscono la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale nella collettività.

È fondamentale, inoltre, che le politiche di contrasto alle discriminazioni razziali abbiano una dimensione internazionale; ecco perché l'Ufficio favorisce studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi appartenenti all'Unione europea, promovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare, tutti insieme, il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali.

Il Registro risponde non solo alla necessità di riconoscere la legittimazione attiva ad associazioni o enti operanti nel settore, ma anche all'esigenza di realizzare un raccordo operativo degli stessi con l'UNAR per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi sui quali far confluire l'impegno comune. È indubbio, infatti, che la forte presenza sul territorio e la quotidiana attività del mondo del terzo settore, che opera senza fini di lucro nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, rappresentano per l'UNAR una formidabile risorsa ed un importante punto di riferimento.

La lettera f) dell'articolo 7 affida all'Ufficio il compito di “redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta”.

Grazie alle risultanze e alle statistiche derivanti dalla gestione della banca dati del Call Center, nonché alle altre informazioni e segnalazioni acquisite con gli strumenti e i mezzi concessigli dalla normativa, l'UNAR, ogni anno, elabora una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e un'altra relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta.

Tali relazioni annuali, oltre a costituire l'occasione per un bilancio di quanto realizzato, portano a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica non solo i progressi compiuti, ma anche le problematiche incontrate nell'azione di contrasto delle discriminazioni razziali.

In questa prospettiva, le relazioni costituiscono al contempo sia un bilancio delle attività realizzate che un punto di partenza per la nuova programmazione delle iniziative, proprio perché partendo dalle criticità riscontrate durante l'anno è possibile fare un'analisi dei punti di forza e di quelli di debolezza del sistema (cd analisi SWOT: strengths, opportunities, weakness, threats) per ridefinire, in un processo circolare, gli obiettivi strategici volti alla rimozione della cause strutturali della discriminazione.

CAPITOLO I

XENOFOBIA E STRUMENTI DI TUTELA: L'UNAR ED IL MONITORAGGIO E LA RIMOZIONE DEI CONFLITTI SU BASE ETNICO-RAZZIALE

Come già evidenziato nella premessa UNAR rappresenta uno strumento operativo per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale e svolge una azione di tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche in grado di garantire l'eguaglianza *sostanziale* tra individui, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere o dall'origine etnico-culturale. L'UNAR, essendo l'organismo istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, ha le tipiche funzioni proprie degli *equality bodies* nati come strumento di tutela dalle discriminazioni razziali. Si tratta di funzioni che agiscono sul fenomeno discriminatorio con l'obiettivo precipuo di prevenire il formarsi e il verificarsi di atteggiamenti o comportamenti discriminatori e, laddove esistenti, di contrastarli o rimuoverli. A tale scopo, sono realizzate sia attività volte alla creazione di una reale coscienza multietnica e multiculturale nell'opinione pubblica del nostro Paese, sia attività di promozione che aumentino l'informazione, la conoscenza e l'integrazione per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini. Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti.

Nel corso dei primi quattro anni di attività, l'UNAR ha declinato la risposta legislativa in concrete azioni positive di tutela della parità di trattamento, indipendentemente dalla razza ed origine etnica, attuando nella realtà quotidiana il principio di uguaglianza tra italiani, minoranze etniche e stranieri, per garantire a tutti la piena partecipazione economica, sociale e culturale in ogni ambito della realtà sociale.

In questo periodo di azione operativa dell'Ufficio, il problema della discriminazione su base etnica e razziale è stato affrontato con strategie ampie e multidimensionali, che hanno accompagnato il contrasto di ogni forma di discriminazione con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo negli ambiti più a rischio, dal lavoro, alla casa, alla convivenza abitativa, alla scuola, allo sport, alle risposte delle istituzioni nei confronti dei cittadini stranieri, all'accesso a beni e servizi.

Nell'opera di emersione del dato discriminatorio, di tutela delle vittime, di prevenzione dei fenomeni di intolleranza razziale e di rimozione degli ostacoli strutturali che li determinano, l'UNAR ha dato vita in questi anni di attività ad una importante azione di coinvolgimento sia degli enti locali che della società civile, attraverso uno stretto dialogo con il mondo del volontariato, le associazioni e gli enti del Terzo Settore impegnati in questa direzione.

Anche osservando quanto accaduto nel corso del 2008 in termini di conflittualità interetnica e di denunce di discriminazione razziale, l'UNAR desidera ribadire quanto xenofobia e razzismo siano realtà sociali cosiddette a *geometria variabile*, cangianti a seconda delle congiunture storiche, mutevoli nella scelta delle vittime, e capaci di alimentarsi contemporaneamente attraverso i comportamenti individuali del singolo, i modelli culturali di riferimento, le condizioni economiche, la propaganda, le risposte delle istituzioni, l'impatto dei media.

Prima di passare ad una analisi delle denunce pervenute all'Ufficio va evidenziato che i fenomeni di attrito sociale a sfondo etnico riscontrati durante l'anno ed ampiamente emersi attraverso la cronaca, hanno permesso all'UNAR di ricostruire atteggiamenti e comportamenti che, volontariamente ma anche inintenzionalmente, concretamente o anche simbolicamente, producono o giustificano la marginalizzazione, inferiorizzazione, gerarchizzazione o disparità di trattamento, a causa di differenze etnico-razziali.

1. L'emergere di nuovi conflitti

Ad una sintetica analisi di quanto evidenziato dai media durante il 2008, l'anno ha rappresentato per l'Italia un periodo difficile per le relazioni interetniche e per il rapporto con le comunità straniere,

nonché con le comunità rom e sinte, con un innalzamento dei livelli di conflittualità su base etnico-razziale e della xenofobia diffusa nei confronti di ogni forma di diversità culturale.

Questa tendenza traspare da un contesto più ampio fatto di quotidiana accoglienza e dialogo, confronto interculturale e grande spinta solidaristica del tessuto sociale italiano di fronte alle tensioni e ai drammi scaturiti dagli intensi flussi migratori che hanno interessato il nostro paese. Il grande spirito di solidarietà, che è stato favorito dal moltiplicarsi di occasioni di contatto e conoscenza reciproca, non ha però neutralizzato i rischi posti dalle contraddizioni che una immigrazione di massa pone: infatti, nonostante la consolidata consapevolezza dell'esigenza dell'immigrazione per lo sviluppo socio-economico e culturale del nostro paese, ed il moltiplicarsi di empatiche relazioni interpersonali con i nuovi arrivati, le indagini susseguitesesi nel corso dell'anno hanno segnalato una crescita dell'inquietudine per la presenza straniera percepita sempre più come una minaccia per l'ordine pubblico e l'incolumità personale.

L'apparente contraddizione rispecchia in realtà un'ambivalenza di atteggiamenti che ha contraddistinto in questi ultimi anni l'immigrazione in Italia: atteggiamenti a volte coesistenti, che accanto al valore etico condiviso dell'accoglienza, si esprimono anche attraverso contrastanti tendenze di chiusura e rifiuto dello Straniero.

Si tratta di dinamiche non nuove, ma che in questi anni hanno subito una esasperazione che va attentamente monitorata; dinamiche universali perché la xenofobia come diffidenza, paura ed ostilità nei confronti di un *Alterità* etnico-razziale o nazionale contraddistingue tutte le società umane e si palesa ed amplifica sulla base di variabili politiche, socio-economiche e culturali che possono coesistere e variare per impatto ed efficacia a seconda dei diversi momenti storici attraversati da un paese. Pertanto appare irrealistico negare l'esistenza di una componente xenofoba in un paese anche in assenza di espliciti e significativi segnali che la registrino, e al contempo risulta innegabile che esista una correlazione tra rappresentazioni e sentimenti xenofobi e condotte discriminatorie, che rappresentano l'esito concreto anche se non automatico, di un rifiuto ed una inferiorizzazione dell'Altro da noi, lo Straniero, colui che non condivide il nostro stesso universo di valori, idee, lingua, identità culturale, o semplicemente la nostra cittadinanza, una affine pigmentazione della pelle, un taglio degli occhi, ecc.

Questa generica considerazione non ha l'intento di rendere ineluttabile o, peggio, legittimare come "naturale" ogni forma di discriminazione riscontrata nel nostro paese; né tantomeno, ha il fine di sminuire o constatare con rassegnazione ogni disparità di trattamento determinata dalla propria "diversa" appartenenza etnico-razziale o nazionale. Piuttosto rappresenta un'utile lettura delle modalità attraverso cui si esprimono fenomeni discriminatori che vanno innanzitutto prevenuti e al contempo affrontati e contrastati al loro manifestarsi.

2. Le denunce raccolte dall'UNAR

L'azione di raccolta dei casi di discriminazione razziale pervenuti al Contact center multilingue gratuito dell'UNAR 800 90 10 10 ha permesso di cogliere problemi contingenti ed intervenire per la loro rimozione, nonché di prevedere linee di tendenza delle future tensioni su base etnica.

Tra il 10 dicembre 2007 e il 10 dicembre 2008 sono pervenute all'UNAR 2.454 chiamate con una media di 9,4 segnalazioni per giornata lavorativa. Oltre mille sono state le semplici richieste di informazione. In particolare 503 hanno riguardato il funzionamento del servizio di contatto dell'UNAR, 188 l'attività del Dipartimento Pari Opportunità, mentre 69 erano richieste di raggugli rispetto a pratiche già in archivio. Nel periodo considerato, gli eventi riconducibili a qualche forma di discriminazione sono invece stati 511 (il 20% del totale); all'interno di questo sottogruppo, 339 segnalazioni sono state considerate situazioni di effettiva discriminazione razziale (eventi pertinenti); rientrano tra gli eventi pertinenti tutti i casi effettivi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta.

Come specificato dal D.Lgs. N. 215/2003, si parla di discriminazione diretta ed indiretta, stabilendo che ricorre la prima quando, a causa dell'origine etnico-razziale una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; ricorre, invece, la seconda quando un criterio o una prassi, pur apparentemente neutri, possano in pratica mettere una persona di una determinata origine etnico-razziale, in una posizione di particolare

svantaggio rispetto ad altre persone. Altro ambito di intervento dell'UNAR sono le molestie, che il decreto legislativo considera come forma ulteriore di discriminazione: viene definita come molestia ogni comportamento indesiderato determinato da fattori etnico-razziali, che abbia l'effetto di violare la dignità della persona oppure di creare nei confronti della stessa un clima intimidatorio, ostile, degradante ed offensivo. Come si potrà evincere dall'analisi delle denunce raccolte dall'UNAR e dalla sua attività di assistenza legale, l'ampliamento della tutela con il concetto di "molestia" ha aperto all'Ufficio la possibilità di supportare le vittime di discriminazione razziale anche in ambiti che non implicano disparità di trattamento ma che ledono nel profondo la dignità della persona umana, ostacolando di fatto ogni speranza di inclusione sociale.

Il database nel suo complesso, al di là dei casi di specifica competenza dell'UNAR, offre inoltre un interessante profilo del disagio e delle esigenze di inclusione sociale dell'utenza straniera e delle minoranze etniche in Italia. Questo dato è sicuramente rilevante anche per comprendere i livelli di discriminazione percepita, non oggettivamente correlabili ad una disparità determinata da fattori di ordine etnico o razziale.

Entrando nel merito delle denunce pervenute all'UNAR, l'Africa rappresenta il continente maggioritario essendo l'area da cui proviene la maggioranza relativa degli utenti (39,4%); ed al suo interno gli individui provenienti dal Maghreb hanno un peso di oltre il 50%; anche nel 2006 e nel 2007 il primato delle segnalazioni era andato alle persone provenienti dall'Africa. Dall'Est-Europa proviene, invece, una chiamata su quattro (24,4%); gli individui nati in quest'area sono nel 54% dei casi provenienti dalla Romania. Guardando alle altre aree geografiche si evidenzia una certa stabilità sia delle chiamate provenienti dal Sud America (14,4% nel 2007 e nel 12,3% nel 2008) sia dall'Asia (+0,8% nel confronto tra l'anno scorso e il precedente). Rimane costante nel tempo il contributo delle segnalazioni provenienti da individui di nazionalità italiana: la quota in tutti e tre gli anni permane attorno al 17%¹. Considerando i dati per singola nazionalità, si evidenzia una notevole eterogeneità dell'utenza. Nel complesso il numero verde è stato contattato da persone di 69 diverse nazionalità, tra le più rappresentate ci sono le principali comunità straniere residenti in Italia: Romania, Marocco, Egitto, Tunisia, Albania e Perù.

Anche per quanto riguarda la distribuzione tra i sessi delle persone che denunciano casi di discriminazione subita, la tendenza inauguratasi nel 2007 di crescita della componente femminile si mantiene anche per quest'anno: la percentuale di donne che si rivolgono al *contact center* è cresciuta sino ad arrivare al 43,7% registrato nel 2008. Sebbene l'aumento su base annua sia contenuto, il guadagno percentuale rispetto al 2005 e al 2006 sembra ormai essersi stabilizzato cosicché il rapporto di composizione uomo-donna è decisamente equilibrato.

Proseguendo nella presentazione delle caratteristiche demografiche dell'utenza, si conferma che a contattare il numero verde sono soprattutto persone in età adulta: difatti, l'età media degli utenti è di 37 anni. Ragionando, invece, per classi di età è possibile notare che, seppur quantitativamente minoritaria, è presente anche una quota di utenti più giovani, pari al 15,3%; una percentuale che si allinea con quanto rilevato nel 2005 (quando gli under 30 erano il 17,7%), facendo segnare un calo rispetto ai dati del 2007 (22,5%) e del 2006 (24,1%).

Per quanto riguarda il carattere socio-demografico degli utenti del servizio che denunciano presunte discriminazioni su base etnico-razziale, va quindi evidenziato che si sta assistendo ad una maggiore femminilizzazione dell'utenza: si tratta di un fenomeno che può dirsi ormai stabile, tanto che negli ultimi due anni il rapporto di composizione è stabilmente su livelli di parità. Questo è un dato che in termini di efficacia del servizio reso è molto positivo. Non bisogna infatti dimenticare che i fenomeni di doppia discriminazione sono spesso sostenuti e mascherati dalle difficoltà che hanno le donne nel denunciare l'accaduto: il fatto che sempre più persone di sesso femminile contattino il numero verde fa ben sperare rispetto alla possibilità di far emergere gli episodi nei quali alla discriminazione su base razziale si somma quella di genere.

Infine, si è riscontrata l'invisibilità di alcune componenti etniche: come riscontrato dai casi seguiti in questi anni, la discriminazione razziale si esercita prevalentemente a partire

¹ Sono residuali (1,8%) le denunce fatte da persone provenienti dai cosiddetti "paesi a sviluppo avanzato" (ad esempio, l'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia, etc.).

dall'inferiorizzazione di alcuni tratti fisici e gli individui provenienti dall'Africa sono dunque uno dei bersagli storici. Tuttavia colpisce la scarsa presenza di cittadini cinesi all'interno delle segnalazioni pervenute. La comunità cinese, soprattutto in alcune città italiane è tra le più numerose e coese; quello cinese è peraltro un gruppo nazionale particolarmente attivo dal punto di vista imprenditoriale.

Per quanto riguarda gli ambiti in cui avvengono atti e processi discriminanti (Tab. 1), il lavoro continua ad essere il terreno dove, purtroppo, la discriminazione razziale è più frequente: nel 2008 il 22,1% degli eventi pertinenti è avvenuto in questo ambito; il dato conferma la riduzione già presente nel 2007 (23,8%) rispetto al dato estremamente elevato registrato nel 2006 (31,7%). Al secondo posto della graduatoria si mantiene l'ambito "casa" con il 16,8% dei casi. Il dato è in linea con quello dell'anno precedente e conferma il rialzo avvenuto a partire dal 2006, quando in quest'ambito si era avuto il 12,4% dei casi.

Tab. 1 – *Eventi pertinenti rispetto all'ambito di discriminazione: 2005-2008(% di colonna)^a*

<i>Ambito di discriminazione</i>	2005	2006	2007	2008
Lavoro	28,4	31,7	23,8	22,1
Casa	20,2	12,4	16,2	16,8
Vita pubblica	5,3	6,0	12,8	13,6
Erogazione servizi da enti pubblici	9,9	8,7	10,6	13,0
Forze dell'ordine	6,4	10,6	5,7	8,3
Erogazione servizi da pubblici esercizi	6,7	10,1	10,9	7,4
Trasporto pubblico	4,3	4,1	6,8	5,9
Scuola e Istruzione	3,5	5,0	5,7	5,3
Mass media	2,5	5,0	4,0	2,7
Salute	5,0	2,3	0,8	2,4
Erogazione servizi finanziari	6,7	2,3	2,3	1,8
Tempo libero	1,1	1,8	0,4	0,9

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

^a Ambiti ordinati rispetto al valore dell'anno 2008

Nella vita pubblica, si rinforza ulteriormente il trend che ha visto crescere continuamente i casi di discriminazione: dal 5,3% del 2005 si è passati al 6% del 2006 per poi veder raddoppiare la percentuale nel 2007 (12,8%) sino ad arrivare al 13,6% di quest'anno. Stessa dinamica si riscontra nell'ambito dell'erogazione di servizi da parte degli enti pubblici dove il 9,9% riscontrato nel primo anno di attività dell'UNAR è cresciuto sino al 13% di quest'anno. Per quel che riguarda l'ambito "forze dell'ordine" si nota un andamento discontinuo, con alti e bassi che portano il dato del 2008 a quota 8,3%. Rispetto agli altri ambiti il calo è generalizzato: nell'ambito "servizi erogati da pubblici esercizi" la percentuale è del 7,4%; nel "trasporto pubblico" si ha un 5,9%; nella "scuola e istruzione" il 5,3%; per "mass-media" il 2,7% e nell'ambito "salute" il 2,4%; infine, nei "servizi finanziari" e nel "tempo libero" si arriva, rispettivamente, all'1,8% e allo 0,9%.

Letti in chiave longitudinale i dati evidenziano un progressivo allargamento dello spettro d'azione: se fino a due anni fa lavoro e casa erano gli ambiti dove si concentravano gran parte delle situazioni di discriminazione, a partire dal 2007 si rileva una maggiore differenziazione. Il database UNAR permette anche di controllare il tipo di discriminazione verificatasi. È noto che sotto questo profilo la distinzione fondamentale è tra discriminazione diretta e indiretta. Ebbene stando ai dati a disposizione nell'83,2% dei casi rilevati nel 2008 si è trattato di una discriminazione diretta; solo nell'8,3% dei casi si è avuta una discriminazione in forma indiretta, mentre nel 7,2% degli eventi pertinenti la discriminazione diretta è stata aggravata da molestie.

Passando alla collocazione geografica degli eventi pertinenti, nel 2008 (Tab. 2), quasi il 60% si è verificato nel Nord-Italia, mentre uno su tre ha avuto luogo al centro: gli episodi di discriminazione si

concentrano quindi nelle macro-aree dove l'insediamento degli immigrati è maggiore; mentre nel Meridione dove la presenza straniera è più contenuta si sono verificati il 7,2% degli eventi registrati nel 2008. Nel confronto con gli anni passati riprende a salire la percentuale relativa al Nord Italia dopo il calo avuto nel 2007 (quando sia era scesi sotto la quota del 50%). Il dato del centro Italia segue un andamento complementare: dal 45% del 2007 al 33,5% del 2008, percentuale che riporta i casi di discriminazione avvenuti nel Centro-Italia sui livelli del 2006. Nel Sud nello scorso anno si conferma la dinamica assunta nei precedenti dodici mesi che peraltro avevano segnato una netta cesura con la percentuale decisamente alta rilevata nel 2006 (22,2%).

Tab. 2 – Ripartizione geografica degli eventi pertinenti (%)

<i>Area geografica</i>	2005	2006	2007	2008
Nord	68,4	69,7	49,4	59,3
Centro	27,0	33,9	45,0	33,5
Meridione	4,6	22,2	5,6	7,2

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

Va sottolineato inoltre, che nell'ambito del lavoro i contesti dove si è verificato il maggior numero di eventi discriminatori (Tab. 3) sono stati l'accesso all'occupazione (32,1%), le condizioni lavorative (23,2%) e il mobbing con aggravante (19,6%).

Tab. 3 – I contesti di discriminazione dell'ambito "lavoro"

<i>Contesto</i>	%
Accesso all'occupazione	32.1
Condizioni lavorative	23.2
Mobbing con aggravante	19.6
Condizioni di licenziamento	7.1
Retribuzione	3.6
Colleghi	8.9
Altro	5.4

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

Nell'ambito "casa" (Tab. 4) le discriminazioni denunciate all'UNAR hanno riguardato nel 57,1% dei casi l'accesso all'edilizia popolare e, a parità di valore percentuale (14,3%), i rapporti con i vicini e l'acquisto di una casa.

Tab. 4 – I contesti di discriminazione dell'ambito "casa"

<i>Contesto</i>	%
Accesso all'edilizia popolare	57.1
Condomini e vicini	14.3
Acquisto	14.3
Affitto	8.6
Agenzie immobiliari	5.7
Altro	8.6

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

3. La strategia di intervento

L'ambito di intervento istituzionale dell'UNAR è molto ampio e non si limita ad una azione di raccolta ed analisi dei dati. Accanto all'azione di monitoraggio delle discriminazioni, l'Ufficio fornisce alle presunte vittime di discriminazione, in condizioni di autonomia e imparzialità, sostegno nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi. In tal senso promuove inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel pieno rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria; promuove l'adozione di azioni positive tese ad evitare le situazioni di svantaggio che possono essere legate all'origine etnico-razziale; riceve ed esamina le denunce da parte di potenziali vittime o testimoni di azioni di disparità di trattamento.

L'UNAR in questi anni ha mostrato come le istituzioni possano rappresentare un punto di riferimento imprescindibile nella lotta alla discriminazione su base etnica e razziale e come, grazie al ruolo di garanzia offerto dall'Amministrazione dello Stato, sia possibile promuovere e favorire la coordinazione di politiche antidiscriminatorie mediante un forte raccordo tra istituzioni nazionali e realtà territoriali, istituzioni locali e società civile. A tale proposito l'UNAR promuove, anche con l'ausilio dei fondi strutturali nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, lo sviluppo di interventi volti a sostenere i diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati sulle varie tematiche, per costruire un vero e proprio sistema di *governance* delle pari opportunità e della non discriminazione.

L'UNAR ha inoltre associato il suo impegno nel contrasto di ogni forma di discriminazione con la promozione di azioni positive e buone prassi per l'eradicazione dei fattori strutturali della discriminazione, con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo in tutti gli ambiti della realtà sociale. I casi seguiti dall'UNAR dimostrano quindi non soltanto la persistente presenza di una discriminazione scaturita da differenze di ordine etnico-razziale, in cui il peso di marcatori etnici come il colore della pelle o della diversa religione continuano ad avere un forte peso nella relazione interpersonale, ma anche il coesistente peso nella condotta discriminatoria di variabili socio-economiche e di diffusi pregiudizi nei confronti delle diverse nazionalità, che possono far parlare di un diffuso "*razzismo senza razza*". In questo senso appare opportuno ribadire che l'ambito d'azione dell'UNAR contro le discriminazioni su base etnica e razziale, recepisce attraverso la normativa comunitaria e nazionale il termine "*razza*", senza che questo implichi il riconoscimento dell'esistenza di razze umane distinte, né l'accettazione di teorie che tentano di dimostrarne la presenza, come già sottolineato nel *Considerando n. 6* della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

Se per consuetudine internazionale e nei diversi ordinamenti continua ad essere in uso il concetto di "*razza*", è sottinteso per l'UNAR che il termine rappresenti il frutto di processi di costruzione sociale e culturale storicamente determinati, che una volta esplicitati, permettono però all'Ufficio di intervenire su un ampio raggio di azione contro ogni fenomeno discriminatorio che abbia fondamento o giustificazione in differenze fenotipiche, esteriori, culturali, linguistiche, religiose, di stili di vita, di origine territoriale o appartenenza comunitaria, anche se soltanto percepite tali dall'attore della condotta discriminatoria.

In conclusione, anche per il 2008 il bilancio delle attività portate avanti dall'Ufficio può essere considerato positivo. Il numero ingente di contatti ricevuti e i casi seguiti in un anno di attività sono emblematici per comprendere la fiducia che l'Ufficio ha maturato tra le popolazioni immigrate, Rom, Sinti e tra le minoranze etniche. La strategia di accompagnare l'azione di contrasto alle condotte discriminatorie con una forte attività di sensibilizzazione e comunicazione interculturale, oltre che con azioni positive per la eradicazione delle cause determinanti dell'evento discriminatorio, rappresenta una specificità italiana rispetto ad altri uffici europei omologhi ma contraddistinti esclusivamente da un approccio giurisdizionale di tutela. L'UNAR ha così per la prima volta tracciato una mappa della discriminazione razziale ed etnica in Italia, garantendo un presidio di garanzia per tutti coloro che sentono di aver subito una qualche forma di discriminazione e promuovendo al contempo una attività

di prevenzione e di rimozione degli ostacoli che sono alla base della discriminazione su base etnica e razziale.

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 debolezza², 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 reiterazione³.

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.

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

³ 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 *astrinse* 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 collegiale⁴, 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 antiggiuridici 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

⁴ 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 città⁵, 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

⁵ 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.⁶

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.

⁶ 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 stesse⁷.

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*

⁷ 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.)⁸ 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.

⁸ 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%.⁹ 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**

Sesso	2004	2005	2006	2007	2008
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
Totale	2.301.823	2.378.512	2.501.421	3.077.584	3.266.395
<i>Variazione % anno precedente</i>	-	3,3	5,2	23,0	6,1
<i>Variazione % 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.

⁹ 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
Totale	3.266.395	100,0

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.

Gli importi sono più elevati nel Nord (+7,1%) rispetto al resto d'Italia e più bassi nel Mezzogiorno (-18,6% al Sud e -19,7% nelle Isole) con una differenza di quasi 3.000 euro.

Il confronto con il totale dei lavoratori dipendenti da aziende attesta che quelli nati oltre i confini dell'UE a 15 ricevono il 36,4% in meno (11.537 euro l'anno rispetto a 18.132) e in alcuni contesti (come a Roma e a Milano) la differenza supera anche i 10.000 euro l'anno.

Questa differenza è riconducibile a fattori quali la giovane età, il settore di inserimento, la bassa qualifica e anche la discontinuità delle prestazioni lavorative degli immigrati, spesso intervallate da periodi di disoccupazione o di lavoro sommerso.

Per le donne immigrate la situazione è ancora più difficile. Percepiscono, infatti, una retribuzione media inferiore del 41,2%. L'ambito della collaborazione domestica e familiare, nel quale la maggior parte di loro risulta impiegata, è caratterizzato da un livello retributivo pari a meno della metà della retribuzione media (4.860 euro l'anno, -51,6%), e corrisponde a meno di un terzo rispetto a diversi settori dell'industria, a poco più di un terzo rispetto al reddito dei lavoratori autonomi e a neppure un sesto dei pochi immigrati addetti al comparto creditizio/assicurativo.

Altri settori poco gratificanti sotto l'aspetto retributivo sono quelli dei servizi alle imprese, il tessile e il commercio, dove la retribuzione è al di sotto dei 10.000 euro.

Per tutti la caratteristica comune pare sia quella che i lavoratori immigrati percepiscono retribuzioni inferiori sia agli italiani che ai comunitari.

Si va da differenze contenute tra il 10% e il 20% (credito e assicurazioni, comparto del legno, la stessa edilizia), al 40% (agricoltura, servizi, tessile e abbigliamento, trasporti e comunicazioni).

4. Le ripercussioni delle discriminazioni su salute e sicurezza nel lavoro

Trattare il tema delle discriminazioni legate alla razza o all'origine etnica e la loro possibile incidenza sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori impone da un lato di prendere in esame la normativa antidiscriminatoria, dall'altro quella che attiene alla sicurezza sul lavoro: i capisaldi sono rappresentati dal D.Lgs 215/2003 e dal D.Lgs 81/2008.

Il D.Lgs.215/2003, istitutivo anche dell'UNAR, nel sancire il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica, all'art.3, sotto il titolo "ambito di applicazione" prevede l'applicazione di detto principio a tutte le persone, sia nel settore pubblico che in quello privato, con specifico riferimento, tra le altre, alle aree: "occupazione e condizioni di lavoro", "accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, inclusi i tirocini professionali", "protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale", "prestazioni sociali".

I principi di diritto antidiscriminatorio, se non vogliono restare sulla carta come esercizio accademico di declaratoria di diritti, ma vogliono tradursi in concreti ed efficienti strumenti di tutela delle persone tutte a prescindere dai connotati di razza o appartenenza etnica, devono essere fatti propri dalla normativa che più nello specifico si occupa di declinare le tutele dei lavoratori.

Ecco che, cinque anni dopo l'entrata in vigore delle norme contro le discriminazioni etniche o razziali, la scrittura del Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro ha fatto propri alcuni passaggi fondamentali sul lavoro degli immigrati, individuandoli quali soggetti "deboli" del rapporto e come tali da tutelare.

E' indubbio che i lavoratori stranieri scontano, oltre a molte altre difficoltà, anche quella legata alla realizzazione di un valido sistema di tutela della salute sul luogo di lavoro: le motivazioni sono molteplici e in gran parte di facile evidenza e vanno dalla difficoltà di controllo, alla diffusione di forme di lavoro sommerso, alla scarsa ed inadeguata formazione e informazione sui rischi e sulla prevenzione, alle difficoltà di comprensione legate alla lingua.

Risulta che circa l'11% degli infortuni sul lavoro accade nel primo giorno di attività lavorativa. Questo dato evidenzia due possibilità: una che il lavoratore che subisce un infortunio viene regolarizzato solo da quel momento anche se lavora da tempo, l'altra che l'infortunio sia da ricollegarsi alla inesperienza del nuovo assunto, specialmente quando si tratta di uno straniero con evidenti difficoltà linguistiche e culturali rispetto ad un ambiente di lavoro nuovo.

Emerge comunque la necessità di drastici interventi a tutela dei lavoratori immigrati per i quali esiste una percentuale di infortuni non solo superiore rispetto a quella dei lavoratori nazionali, ma in decisa controtendenza in quanto registra un costante aumento a fronte di una sensibile diminuzione per i lavoratori italiani.

E' evidente che, accanto a fenomeni di discriminazione diretta che possono comportare per i lavoratori immigrati ipotesi di rischio specifiche, sussiste comunque una diffusa e latente discriminazione indiretta che fa sì che questi lavoratori siano esposti al pericolo in maniera più generalizzata e, da parte loro, con minor percezione.

I più diffusi fattori di rischio sono sicuramente:

- un maggior stress dovuto a condizioni di vita extra lavorative
- impiego in lavori più gravosi
- minore preparazione alla percezione del rischio per ragioni culturali e linguistiche
- minor conoscenza della normativa in materia di sicurezza
- maggiore difficoltà ad accedere ai servizi pubblici di prevenzione anche per una scarsa consapevolezza dell'esigibilità dei diritti
- maggior presenza di lavoratori immigrati nelle imprese di piccola dimensione.

Il D.Lgs 81/2008 (Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro) compie alcuni importanti passi avanti nella direzione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro nei confronti di quelle categorie di soggetti che più facilmente di altre sono esposte a fattori di rischio di discriminazione: ci si riferisce alle donne e agli immigrati. Non è senza rilievo la circostanza che l'art 1, nel dettare le finalità della legge, stabilisca che il decreto intende garantire l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati. Il principio è di grande rilievo in quanto finalmente vengono espressamente prese in considerazione tutte quelle categorie di lavoratori che sono svantaggiati e con frequenza discriminati in ragione della loro condizione.

Gli immigrati sono appunto una di queste categorie svantaggiate, esposte ad uno dei più gravi fattori di rischio per le discriminazioni previsti dalla normativa comunitaria, talvolta colpiti da discriminazioni multiple come nel caso delle donne immigrate.

Per raggiungere l'obiettivo della diffusione delle pratiche di prevenzione l'art. 11 prevede all'interno del titolo dedicato alle attività promozionali, al n. 6 che "Nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali, le amministrazioni pubbliche promuovono attività specificamente destinate ai lavoratori immigrati o alle lavoratrici, finalizzate a migliorare i livelli di tutela dei medesimi negli ambienti di lavoro". L'informazione e la formazione sono due leve strategiche per garantire il contrasto di ogni forma di discriminazione e al tempo stesso una miglior tutela dei lavoratori.

Il Testo Unico, innovando rispetto al passato, richiede un intervento specifico mirato ai lavoratori immigrati e all'art. 36 prevede che "Il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi alla attività della impresa in generale nonché sui rischi specifici, sui pericoli cui è esposto e sul sistema di prevenzione.

Per i lavoratori immigrati, al fine di garantire loro la piena comprensione delle informazioni, la legge prevede che ove la informazione riguardi lavoratori immigrati, avvenga previa verifica della comprensione della lingua utilizzata nel percorso informativo.

Lo stesso principio viene confermato dall'art. 37 per la formazione dei lavoratori in merito alla quale il datore di lavoro deve assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche.

5. Infortuni e malattie professionali dei lavoratori stranieri: un fenomeno in crescita

Le discriminazioni nel mondo del lavoro possono avere effetti diversificati. E' indubbio che anche la salute o la sicurezza possono essere gli effetti di un ambiente di lavoro nel quale il valore

“uomo” non subisce variazioni di considerazione legate alla razza o alla provenienza e nel quale il lavoratore è adeguatamente informato sui diritti e sugli obblighi di cui è portatore, sui rischi cui è esposto, sugli strumenti di prevenzione da attuare mediante l'uso di strumenti che tengano nella dovuta considerazione le differenze di ciascuno per lingua, cultura provenienza.

La lettura dei dati del fenomeno infortunistico e tecnopatologico in genere appare ictu oculi non un semplice quadro statistico, ma una valida chiave di interpretazione del mondo del lavoro e del contesto sociale: basti pensare alle discriminazioni di genere per comprendere come il dato disaggregato che riguarda la salute e la sicurezza di donne e uomini induca ad una riflessione sui fenomeni di discriminazione legata ai fattori di rischio singoli e multipli. Altrettanto può dirsi per le discriminazioni legate fondamentalmente al fenomeno immigratorio.

Ovviamente la riflessione muove dall'osservazione del mondo del lavoro e in particolare di quella parte dell'occupazione “regolare” o che comunque si regolarizza quale conseguenza del verificarsi del fatto infortunio. Nulla si può dire per tutta quella parte del lavoro misconosciuto che non emerge in quanto sommerso, situazione ancor più grave che nega l'esistenza stessa di ogni diritto.

I dati che riguardano la salute e la sicurezza dei lavoratori stranieri nell'ambiente di lavoro emergono dalla banca dati statistica dell'INAIL.

A fronte di dati favorevoli per i lavoratori italiani, che complessivamente nel 2008 hanno goduto di una riduzione del 4,1% degli infortuni sul lavoro e di una contrazione delle denunce del 5,2%, si è avuto un aumento dei casi che hanno interessato gli stranieri: questo è quanto emerge dai dati ufficiali INAIL a disposizione sul sito ufficiale dell'Istituto.

Il numero complessivo degli infortuni degli stranieri ha un trend in crescita dal 2006 al 2008, mentre si riduce il numero dei casi dei lavoratori italiani.

Tavola n. 28 - **INFORTUNI avvenuti nel periodo 2004-2008 per area geografica di nascita e anno - TUTTE LE GESTIONI**

Infortunati

Area Geografica	2004		2005		2006		2007		2008	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Italia	839.448	86,8	815.193	86,7	798.855	86,1	771.625	84,6	731.379	83,6
Paesi esteri	127.281	13,2	124.828	13,3	129.303	13,9	140.785	15,4	143.561	16,4
di cui:										
Paesi UE	9.819	1,0	12.744	1,4	12.983	1,4	32.184	3,5	35.458	4,1
Paesi extra UE *	117.462	12,2	112.084	11,9	116.320	12,5	108.601	11,9	108.103	12,3
Totale	966.729	100,0	940.021	100,0	928.158	100,0	912.410	100,0	874.940	100,0

Casi mortali

Area Geografica	2004		2005		2006		2007		2008	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Italia	1.138	85,7	1.112	86,9	1.174	87,5	1.029	85,3	944	84,3
Paesi esteri	190	14,3	168	13,1	167	12,5	178	14,7	176	15,7
di cui:										
Paesi U.E.	15	1,1	17	1,3	22	1,7	59	4,9	67	6,0
Paesi extra U.E. *	175	13,2	151	11,8	145	10,8	119	9,8	109	9,7
Totale	1.328	100,0	1.280	100,0	1.341	100,0	1.207	100,0	1.120	100,0

* Dal 2005 sono esclusi i nuovi 10 Paesi entrati nella U.E. e dal 2007 Bulgaria e Romania.

Il numero degli infortuni e le modalità di accadimento confermano il dato sull'occupazione degli immigrati nei settori più a rischio: poco meno del 96% degli infortuni degli stranieri si verifica nell'Industria e nei Servizi, contro il 90% del complesso dei lavoratori.

Nell'industria una parte considerevole di infortuni si riferisce al settore delle costruzioni per il quale nel 2008 sono state presentate quasi ventimila denunce.

Questo settore, caratterizzato da una elevata rischiosità, detiene anche il triste primato degli infortuni mortali: ben 43 nel 2008, il che significa che circa 1 su 4 tra quelli segnalati all'INAIL.

Questi dati, uniti alle considerazioni legate alla presenza di immigrati in altri settori a rischio del manifatturiero quali la lavorazione del cuoio (26%), l'industria dei metalli (26%), della gomma e della plastica e le costruzioni (22%) non possono non indurre a necessitate riflessioni in ordine alle condizioni del lavoro ed alle misure di tutela della salute dei lavoratori.

Se l'incidenza infortunistica, che si ricava dal rapporto tra infortuni denunciati e lavoratori assicurati INAIL, risulta più elevata per gli stranieri rispetto agli italiani (44 casi denunciati ogni 1000 occupati contro i 39 degli italiani) non si può fare a meno di pensare che la causa sia da ricercare non solo nell'impiego in lavorazioni più pericolose, ma anche nella disponibilità (o nell'imposizione) a svolgere turni di lavoro più lunghi, nelle difficoltà di comprensione derivanti dalla lingua, nelle differenze culturali relative alle modalità di lavoro, nella insufficiente e inadeguata (talora inesistente) informazione formazione professionale.

I lavoratori immigrati che maggiormente risultano coinvolti in infortuni sul lavoro, in relazione alla nazionalità di provenienza, risultano essere marocchini, romeni e albanesi. Ovviamente il dato assoluto deve essere confrontato con il numero degli occupati per avere degli indici significativi; tuttavia la frequenza infortunistica dei lavoratori provenienti da questi paesi fa ritenere la loro occupazione nelle lavorazioni più pericolose e denuncia una scarsa integrazione culturale e linguistica oltre che un serio deficit di attività di prevenzione.

**Tavola n. 31 - INFORTUNI occorsi a lavoratori STRANIERI per Paese di nascita
TUTTE LE GESTIONI - Anno 2008**

Infortuni			Casi mortali		
Paese di nascita	N.	%	Paese di nascita	N.	%
Marocco	22.519	15,7	Romania	48	27,3
Romania	21.400	14,9	Albania	21	11,9
Albania	14.746	10,3	Marocco	17	9,7
Tunisia	5.832	4,1	Svizzera	9	5,1
ex-Jugoslavia	4.510	3,1	India	7	4,0
Svizzera	4.207	2,9	Ucraina	6	3,4
Germania	4.060	2,8	Bosnia-Erzegovina	5	2,8
Senegal	3.970	2,8	ex-Jugoslavia	5	2,8
India	3.151	2,2	Polonia	5	2,8
Perù	2.849	2,0	Brasile	4	2,3
Macedonia	2.697	1,9	Burkina Faso	4	2,3
Pakistan	2.666	1,9	Repubblica Slovacca	4	2,3
Polonia	2.657	1,9	Germania	3	1,7
Bangladesh	2.528	1,8	Tunisia	3	1,7
Altri Paesi	45.769	31,7	Altri Paesi	35	19,9
Totale	143.561	100,0	Totale	176	100,0

Le donne immigrate, pur rappresentando quasi la metà dei lavoratori, sono generalmente impiegate in attività a minor rischio, soprattutto nei servizi ed in primo luogo nelle attività di cura degli anziani e della casa, anche se la presenza è buona anche nei settori della ristorazione, degli alberghi e, nell'ultimo periodo, come personale paramedico

**Tavola n. 32 - Percentuale di INFORTUNI occorsi a lavoratori STRANIERI sul totale dei lavoratori per sesso e principali qualifiche professionali
TUTTE LE GESTIONI - Anno 2008**

Uomini	%	Femmine	%
Muratore	17,7	Pulitrice	15,9
Facchino	6,3	Infermiera	6,8
Meccanico	5,8	Domestica	6,5
Autista	4,7	Cameriera (ai piani, di sala)	6,0
Magazziniere	4,2	Assistente sanitaria	5,8
Carpentiere	3,9	Commessa di negozio	4,2
Montatore	3,7	Cuoca	3,2
Saldatore	3,4	Impiegata	3,0
Lavoratore agricolo	2,9	Ausiliaria sanitaria	2,9
Pulitore	2,7	Lavoratrice agricola	2,7

La collocazione geografica dei lavoratori stranieri si concentra, secondo un dato ormai consolidato, nelle regioni a più alta densità occupazionale - Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto - che insieme totalizzano il 60% degli infortuni non mortali e il 50% di quelli mortali.

A differenza di incidenti e morti sul lavoro, le malattie professionali procedono purtroppo in controtendenza con un sensibile incremento nel corso dell'ultimo biennio sia per i lavoratori italiani che per gli immigrati. Per questi ultimi l'INAIL registra un aumento che è passato dai 1220 caso del 2004 ai 1.814 del 2008.

Questo evidenzia, da un lato, il costante aumento delle patologie legate all'ambiente di lavoro insalubre e pericoloso, dall'altro evidenzia senz'altro anche la progressiva presa di coscienza del fatto che molte patologie, talvolta attribuite a fattori extralavorativi, trovano invece la loro nascita nell'ambiente di lavoro.

Per le malattie professionali è facile pensare, come e più che per gli infortuni, quanto sia importante la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione dei lavoratori immigrati sul tema della salute nel luogo di lavoro e come sia fondamentale avvicinare i lavoratori immigrati alle strutture sociali che di questo si occupano anche tramite l'attività di sensibilizzazione e di diffusione delle informazioni delle associazioni, dei mediatori culturali e di chi istituzionalmente e non ha a cuore il tema dell'integrazione e il contrasto alle discriminazioni.

Tavola n. 34 - MALATTIE PROFESSIONALI denunciate da lavoratori STRANIERI per gestione e anno di manifestazione - Anni 2004-2008

Gestione	2004	2005	2006	2007	2008
Agricoltura	25	46	48	40	41
Industria e Servizi	1.192	1.286	1.447	1.566	1.769
Dipendenti Conto Stato	3	7	7	4	4
Totale	1.220	1.339	1.502	1.610	1.814

6. Conclusioni

I dati e le considerazioni esposte fanno concludere per l'inevitabile necessità della programmazione di interventi che contrastino il fenomeno delle discriminazioni anche come maggiore esposizione a rischio degli immigrati negli ambienti di lavoro: anche l'UNAR potrà contribuire con

azioni di sensibilizzazione a fianco dei soggetti che in questo campo svolgono un ruolo istituzionale per la prevenzione come l'INAIL, ma anche con le associazioni, i patronati, le parti sociali, i mediatori culturali, i rappresentanti delle diverse etnie presenti sul territorio.

Particolarmente sentito dovrà essere il coinvolgimento dei lavoratori attraverso progetti e campagne che arrivino direttamente ai lavoratori stranieri sia come informazione, sia attraverso il adeguati percorsi di formazione.

Infatti se le discriminazioni sono tutte da perseguire particolarmente gravi appaiono quelle che, radicandosi negli svantaggi conseguenti al fenomeno migratorio legato alla necessità di occupazione, mettono a repentaglio la salute e la vita stessa di coloro che, spinti dal bisogno, mettono a disposizione di datori di lavoro senza scrupoli il proprio apporto lavorativo.

CAPITOLO V

L'UNAR COME ATTORE ISTITUZIONALE A TUTELA DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO NEI CONFRONTI DELLE MINORANZE ROM E SINTE

L'UNAR ha “funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela”, nonché “il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale” (d.lgs, 215/03, art 7).

Se consideriamo che le minoranze rom, (ma nell'espressione debbono intendersi compresi tutti i soggetti definiti spregiativamente “zingari” e, dunque, anche Sinti e Camminanti), tra le vittime di discriminazione¹⁰, sono le più colpite da episodi, a volte anche violenti, si comprende come nei confronti di queste popolazioni sia molto esteso, anche con interventi ad hoc¹¹, il raggio di azione dell'Ufficio.

Per introdurre l'argomento, è molto interessante fare un breve riferimento ai risultati della ricerca “Cosa fanno e cosa pensano gli italiani di rom e sinti?”, commissionata dal Ministero dell'Interno ed effettuata nel giugno 2007 dall'Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, nonché della ricerca complementare “Voci zingare: l'ignota galassia si presenta”, effettuata sempre dall'Ispo nell'ottobre dello stesso anno.

Tali studi si sono concentrati sia sulla raccolta di dati numerici circa le presenze dei rom, che sulla percezione di questa minoranza e sulle opinioni degli italiani in proposito. Queste ultime in particolare sono risultate estremamente negative, rivelando che rom e sinti sono considerati il popolo più sgradito tra i migranti (sono ritenuti poco o per nulla simpatici dall'81% del campione), classificandosi come il gruppo etnico valutato più negativamente tra gli stranieri. A tacer d'altro, il campione intervistato omette completamente di considerare che rom e sinti spesso non sono affatto migranti, ma cittadini italiani.

I sentimenti che emergono, comunque, sono principalmente di avversione (per il 47%), ma si riscontrano anche idee discriminatrici legate a immagini di emarginazione e povertà (per il 35%). Desti particolare preoccupazione, poi, il dato prevalente, (che incarna lo stereotipo più approssimativo e rozzo riguardo ai rom), ovvero quello che tende a sovrapporre l'immagine dello «zingaro» a quella del ladro (secondo il 92% del nostro campione), che vive in un gruppo chiuso (87%), che sceglie di vivere nei campi ai margini della città (83%), e che spesso sfrutta i bambini (92%). Tuttavia, dall'analisi effettuata emergono anche dati più incoraggianti e inerenti ad una percentuale significativa del campione (65%), che mostra di esser consapevole della situazione di emarginazione vissuta dal popolo rom e lo ritiene uno dei più discriminati.

L'UNAR, davanti ad una realtà così preoccupante, ha il compito, anche operando sinergicamente con gli altri organi istituzionali, di intervenire per rimuovere eventuali discriminazioni razziali perpetrate in ragione di razza o etnia, attuando interventi di c.d. moral suasion o indirizzando le vittime alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 del citato d.lgs, (dotate di legittimazione ad agire in giudizio a tutela delle stesse) ed eventualmente intervenendo in giudizio con memoria ex art 425 c.p.c. qualora permanga la discriminazione, e dunque sollecitando l'esercizio dell'azione civile antidiscriminatoria, rimedio giurisdizionale previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 215/03.

¹⁰ Secondo il *Rapporto annuale della Commissione europea contro il razzismo e le intolleranze* presentato al Parlamento Europeo il 23 novembre 2005, i Rom risultano la popolazione più discriminata d'Europa. Svantaggiati nel lavoro, nell'alloggio, nell'istruzione e nella legislazione ma anche vittime regolari di continue violenze razziste. Il Rapporto - va detto - non si occupa dell'aspetto devianze, cioè criminale, che caratterizza da sempre la popolazione rom e che tanto pesa nel non-inserimento sociale degli zingari.

¹¹ Che saranno qui di seguito illustrati.

Ma il ruolo dell'Unar si esplica anche nella promozione delle c.d. azioni positive, ovvero di interventi volti a migliorare la condizione giuridica dei soggetti fortemente discriminati, e a favorirne la piena integrazione. A questo fine l'azione dell'Ufficio consiste nel sensibilizzare l'opinione pubblica sulla tematica della discriminazione contro i rom, segnalare agli organi legislativi, sia a livello regionale che statale, eventuali carenze normative, favorire in concreto azioni positive che contribuiscano a eliminare la situazione di obiettivo svantaggio socio-economico delle popolazioni c.d. nomadi.

Si è rivelata preziosa la collaborazione dell'UNAR con le associazioni, con le quali l'Ufficio ha scambi periodici di informazioni e momenti di confronto utili ad una indagine conoscitiva necessaria a penetrare una realtà articolata come quella in esame.

Lo scambio e il confronto con le associazioni si realizza anche attraverso la partecipazione dell'UNAR ai Seminari Nazionali annuali delle associazioni che rappresentano importanti occasioni di dibattito e sui temi di maggiore interesse, come l'integrazione nei vari ambiti della vita sociale: lavoro, abitazione¹², istruzione, formazione e, naturalmente la problematica cardine della condizione giuridica.

Alcune delle associazioni che rappresentano le comunità rom e sinte sono anche iscritte al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, previsto dall'art.6 del dlgs 215/03, principale strumento normativo di riferimento in materia di contrasto alla discriminazione razziale ed etnica. Tra queste si segnalano l'Opera Nomadi, l'Associazione Italiana Zingari Oggi (AIZO), l'Unione Nazionale ed Internazionale Rom e Sinti in Italia (UNIRSI), Osservazione, Nevo Drom e Rom Sinti@Politica, Abruzzo Opera Nomadi.

L'analisi della problematica connessa all'inclusione sociale di rom e sinti e al fenomeno della discriminazione ai loro danni è condotta, all'interno dell'Ufficio, da un apposito gruppo di studio, che ha in particolare monitorato alcune specifiche realtà territoriali ad alta densità di popolazione Rom, come le principali aree metropolitane del Paese (Roma, Milano, Palermo).

Nell'ambito delle azioni positive volte a favorire l'integrazione delle popolazioni rom nel nostro contesto sociale, sembra utile segnalare che all'interno delle azioni previste nel Piano per l'Anno europeo per le Pari Opportunità 2007 è stata inserita un'azione specifica volta alla elaborazione di un modello di intervento per il recupero dei minori di strada stranieri e rom sfruttati e/o coinvolti in attività illegali, sulla base di buone prassi nazionali ed europee.

Il progetto, denominato "La strada dei diritti", realizzato dall'associazione Save the Children Italia, aggiudicataria della procedura, ha rivolto, su specifica richiesta del Dipartimento pari opportunità, una particolare attenzione ai minori rom, una categoria di minori che nel nostro Paese subisce pesanti discriminazioni e violazioni di quei diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dalla legislazione italiana, come il diritto all'istruzione, alla salute, alla protezione dallo sfruttamento sessuale e lavorativo, alla protezione dall'abuso e dalla violenza, all'unità familiare.

Riguardo all'azione di prevenzione delle discriminazioni, da realizzarsi anche attraverso la destrutturazione del pregiudizio, l'Ufficio ha promosso una campagna contro il pregiudizio nei confronti delle popolazioni rom e sinte, attuata in collaborazione con la rivista telematica Immigrazione oggi. Sempre nel campo delle iniziative di informazione e sensibilizzazione, l'UNAR, nell'ambito delle manifestazioni indette per la IV Settimana di azione contro il razzismo, ha realizzato un documentario, "Intoccabili", in collaborazione con la casa di produzione

¹² Un importante segnale rivolto alle esigenze della comunità rom presente nel nostro Paese, si è avuto con la previsione dell'art. 1, comma 1267, della L. 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), che ha istituito presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati": ad esso è stata assegnata la somma di 50 milioni di euro per l'anno 2007.

Con la direttiva del 3 agosto 2007 emanata dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con l'allora Ministro per i diritti e le pari opportunità, sono state individuate le aree prioritarie sulle quali convogliare per l'anno 2007 gli interventi finanziabili con le risorse del fondo e tra di esse figurano misure di sostegno all'accesso all'alloggio per le comunità Rom, Sinti e Camminanti. E' stata inoltre prevista un'ulteriore area di intervento per facilitare i percorsi di inserimento ed orientamento scolastico dei bambini rom ed agevolare il rapporto tra le famiglie e le istituzioni scolastiche.

Interferenze, che ha come interpreti alcuni Rom seguiti nella loro vita quotidiana, fornendo uno spaccato inedito delle esperienze lavorative e sociali dei protagonisti.

Al di là degli interventi già realizzati con le risorse del “Fondo per l’inclusione sociale degli immigrati”, si evidenzia che nell’ambito del Quadro Strategico Nazionale dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, il Dipartimento per le pari opportunità ha elaborato Piani di azione che prevedono interventi strutturali a favore delle comunità Rom tramite i fondi FSE e FESR, concordati con le relative Autorità di gestione.

In particolare, nell’ambito del PON GAS FSE 2007-2013 Asse D-pari opportunità e non discriminazione, obiettivo specifico 4.2, è prevista l’azione 6 a gestione diretta dell’UNAR, denominata Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti.

L’obiettivo dell’azione è quello di rimuovere ogni discriminazione e favorire una maggior partecipazione ai processi di sviluppo economico e sociale delle comunità Rom, Sinte e Camminanti nei territori delle Regioni dell’Obiettivo Convergenza (Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Puglia).

L’azione intende promuovere il rafforzamento delle strategie di tutela a favore delle suddette comunità, sostenendo le Regioni sotto il profilo normativo, amministrativo e gestionale nell’identificazione, progettazione e monitoraggio di politiche di orientamento e supporto regionale per un superamento in ambito locale degli ostacoli all’inclusione di queste comunità.

Tale intervento, per il suo carattere sperimentale e innovativo, rende necessaria una previa elaborazione di analisi conoscitive relative alle caratteristiche socio demografiche e socio-economiche delle comunità presenti nelle regioni Obiettivo Convergenza, una mappatura delle istituzioni e dei servizi a loro favore presenti nel territorio negli ambiti dell’istruzione, della formazione professionale, dell’inserimento lavorativo, dei servizi sociali e sanitari, nonché l’individuazione degli interventi territoriali in materia di inclusione sociale realizzati dalle realtà comunali e dal terzo settore.

Inoltre, l’UNAR partecipa per l’Italia ai lavori di EUROMA Network europeo per l’inclusione sociale dei ROM coordinato dall’Autorità di gestione spagnola FSE e fa parte del Tavolo di lavoro per l’inclusione sociale di EUROMA. Il Network EUROMA è finanziato dalla Commissione Europea ed ha l’obiettivo di incrementare l’utilizzo dei fondi strutturali da parte delle istituzioni locali per azioni di inclusione sociale della comunità ROM.

Di particolare rilievo nell’ambito delle attività di prevenzione è la riproposizione in chiave nazionale che l’UNAR intende effettuare della campagna DOSTA del Consiglio d’Europa sulla lotta ai pregiudizi e agli stereotipi nei confronti dei Rom e dei Sinti, attuata attraverso programmi televisivi.

Tale campagna è stata già promossa con successo in cinque Paesi dell’Europa dell’Est: Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia ed Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia e ha previsto anche corsi di formazione per giornalisti.

L’UNAR, dopo aver incontrato il Direttore Generale della D.G. Coesione Sociale del Consiglio d’Europa, ha formalmente manifestato l’intenzione di impegnarsi ad estendere anche all’Italia i contenuti della campagna.

La realizzazione della campagna nel nostro Paese rivestirebbe anche un significativo valore simbolico: l’Italia sarebbe il primo Paese dell’Unione europea a dotarsi di questo strumento di sensibilizzazione che sinora ha prodotto eccellenti risultati.

Si tratta ora di studiare strumenti, metodologia e messaggi costruiti dalla campagna, per un loro adattamento in lingua italiana contestualizzato all’ambito storico e culturale italiano, con una attenzione particolare alle difficoltà di inclusione sociale e lavorativa Rom nelle regioni obiettivo convergenza.