

cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri - comunitari o extracomunitari - ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione.

D'altra parte l'art. 41 del D.Lgs. n. 286/98 espressamente sancisce il principio secondo il quale "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [.....] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti".

CAPITOLO QUARTO.
PREVENZIONE, SENSIBILIZZAZIONE ED AZIONI POSITIVE
NEL MONDO DEL LAVORO E TRA LE GIOVANI GENERAZIONI.

La direttiva comunitaria 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, all'articolo 3, individua nell'occupazione e nella formazione, gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno delle quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione. In ordine 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.

L'UNAR, quindi, nella sua veste di *equality body*, sin dalla sua istituzione, ha considerato il mercato del lavoro, un settore prioritario di intervento per la elaborazione ed attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie.

4.1. VERSO UNA CABINA DI REGIA CON LE PARTI SOCIALI

In un'ottica di prevenzione e di promozione di azioni positive, l'Ufficio ha avviato le procedure finalizzate alla predisposizione di un nuovo protocollo d'intesa, che attualizzi quello precedente firmato il 18 ottobre del 2005, con le parti sociali CGIL, CISL, UIL, UGL, Confindustria, Confartigianato, Confapi, CNA, Confcooperative, Legacoop, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti.

Con la sottoscrizione del nuovo Protocollo L'UNAR si impegna a:

1. costituire una cabina di regia insieme alle parti sociali nazionali con funzioni di:
 - a. indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo;
 - b. consultazione periodica sulle attività svolte da UNAR;
 - c. promozione dello sviluppo di analoghe iniziative a livello territoriale previa la necessaria condivisione e coinvolgimento delle rispettive articolazioni periferiche delle parti sociali;
2. diffondere la massima conoscenza degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale nel mondo del lavoro e a predisporre, in relazione alle proprie competenze istituzionali e alla disponibilità delle risorse, una serie di interventi in tale ambito;
3. Segnalare alle competenti autorità ogni caso di discriminazione diretta ed indiretta, al fine di rimuovere le cause e gli effetti delle stesse;
4. promuovere iniziative di formazione e di informazione nel mondo produttivo sulle opportunità di tutela contro ogni forma di discriminazione razziale anche predisponendo percorsi formativi per il migliore utilizzo delle risorse nazionali ed europee nonché valorizzando a tal fine gli strumenti messi a disposizione dai contratti collettivi;
5. assegnare riconoscimenti pubblici a soggetti del mondo economico e produttivo ed alle rappresentanze sindacali particolarmente impegnati nella creazione di una cultura di convivenza interculturale e di pari opportunità;
6. realizzare iniziative di sensibilizzazione e di promozione di azioni positive, in accordo con le parti sociali e con il coinvolgimento delle strutture a livello territoriale, anche nell'ambito dell'obiettivo 4.2 del PON GAS FSE – Regioni Obiettivo Convergenza;
7. riunire, le parti sociali firmatarie del protocollo, con cadenza minima trimestrale.

Le Organizzazioni sindacali C.G.I.L., C.I.S.L., U.I.L., U.G.L. a loro volta si impegnano a:

1. favorire una maggiore conoscenza tra i propri rappresentanti, nonché tra gli stessi lavoratori, degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela contro ogni forma di discriminazione razziale ed etnica;
2. permettere all'UNAR, attraverso i propri rappresentanti, la registrazione di ogni caso di discriminazione su base etnica e razziale riscontrato nei luoghi di lavoro, inviandone segnalazione alle autorità competenti;
3. sensibilizzare le proprie articolazioni territoriali alla partecipazione alle attività degli osservatori regionali di cui al comma 12 dell'articolo 44 del T.U. sull'Immigrazione promossi da UNAR mediante appositi protocolli di intesa con le Regioni e gli Enti locali;
4. favorire nel mondo produttivo l'instaurarsi di un proficuo clima aziendale che tenga nell'opportuna considerazione le esigenze connesse con le specificità culturali dei lavoratori;
5. collaborare con l'UNAR e le organizzazioni datoriali alla elaborazione e realizzazione di campagne di informazione e all'elaborazione di percorsi di formazione per i lavoratori ed il management delle aziende.

Le Organizzazioni datoriali: Confindustria, Confartigianato, Confapi, CNA, Confcooperative, Legacoop, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti, si impegnano invece a:

1. favorire nel mondo produttivo l'instaurarsi di un proficuo clima aziendale che tenga in considerazione le esigenze connesse alle specificità culturali dei lavoratori sviluppando una cultura delle parità di trattamento nella gestione delle risorse umane e, in particolare, nella selezione, retribuzione ed avanzamento di carriera;
2. promuovere e sostenere progetti ed azioni positive, favorendo lo scambio di informazioni e buone prassi, volte a prevenire il formarsi di comportamenti discriminatori;
3. collaborare con l'UNAR all'elaborazione e realizzazione di campagne informative nonché di iniziative di informazione e formazione, anche attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni;
4. sensibilizzare le proprie articolazioni territoriali alla partecipazione alle attività degli osservatori regionali di cui al comma 12 dell'articolo 44 del T.U. sull'Immigrazione promossi da UNAR mediante appositi protocolli di intesa con le Regioni e gli Enti locali;
5. valorizzare, in collaborazione con l'UNAR, le esperienze positive realizzate, anche a livello regionale e locale, al fine di promuovere le migliori pratiche in materia di integrazione.

Il protocollo, sottoscritto in data 19 maggio 2010, sarà aperto all'adesione di altre organizzazioni sindacali e datoriali adeguatamente rappresentative e di rilievo nazionale, previo consenso dei soggetti qui firmatari.

4.2. LE AZIONI POSITIVE NEL MONDO DEL LAVORO

4.2.1. Primo Premio Nazionale per le buone pratiche in tema di integrazione dei lavoratori stranieri

La Commissione Europea, ha inserito il tema della Responsabilità Sociale delle Imprese (CSR – *Corporate Social Responsibility*) tra le attività che intende sviluppare nell'ambito delle proprie competenze

ed ha invitato gli Stati Membri a farsi promotori della sensibilizzazione e dello sviluppo della CSR nelle proprie realtà territoriali.

Nel 2008, con un articolo pubblicato sul giornale di Confindustria, "Quale Impresa", l'UNAR ha lanciato il 1° Premio Nazionale per realizzare una ricognizione delle buone pratiche adottate nei luoghi di lavoro sul tema della convivenza interetnica e dell'inclusione sociale. Scopo dell'indagine è stato quello di far conoscere le politiche di gestione di quelle aziende che si sono contraddistinte nelle attività di integrazione multietnica e di valorizzazione delle diversità culturali. Il test di autovalutazione, che è stato compilato per poter partecipare al 1° Premio Nazionale, ha voluto fornire agli imprenditori sensibili alle problematiche dell'integrazione un semplice ed efficace strumento per la valutazione del livello di integrazione e valorizzazione delle diversità realizzato in ambito aziendale.

Questo test, inoltre è servito all'UNAR sia per far emergere e rendere pubbliche le esperienze positive, sia per valutare se le misure adottate, promosse e messe in atto sono state adeguate ai fini della partecipazione al "Premio".

Hanno partecipato al 1° Premio Nazionale 25 aziende suddivise in tre categorie distinte in piccole, medie e grandi imprese. La Commissione di valutazione che si è riunita il 5 febbraio 2009 è stata composta dai firmatari del protocollo d'intesa con cui dal 2005 si è collaborato per diffondere, sia tra le parti sindacali (CGIL, CISL, UIL ed UGL) che datoriali (Confindustria e Confartigianato), la massima conoscenza degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale nel mondo del lavoro.

A conclusione di tale indagine sono stati assegnati a Milano, il 27 ottobre, nella sede della Banca Popolare di Milano, con una cerimonia pubblica dal titolo "Diversity Management: un valore per l'azienda" i tre premi finali per le buone pratiche aziendali.

4.2.2. Diversità al lavoro

L'UNAR ha deciso di avviare, nel mondo del lavoro, una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione incidendo così sulle cause strutturali delle discriminazioni. Infatti, uno dei maggiori problemi di inserimento lavorativo degli immigrati 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.

"Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro", è stato il motto con cui "Diversità al lavoro" è stata presentata per la prima volta nel 2008 nella sua prima edizione, raccogliendo l'interesse di centinaia di persone provenienti da ogni parte d'Italia e del mondo, che hanno avuto l'opportunità di candidarsi e di sostenere i colloqui di selezione, valorizzando al meglio il proprio talento e le proprie peculiarità. Il successo mediatico, il crescente interesse del mondo dell'azienda e l'estrema efficacia quale strumento di *recruitment*, hanno spinto i promotori (UNAR, Sodalitas, Synesis e Fondazione Adecco per le pari opportunità) a raddoppiare l'impegno e le energie profuse per il progetto.

Il Career Forum "Diversità al Lavoro" nella seconda edizione organizzata il 2 aprile 2009, nella sede di L'Oreal, nella terza edizione organizzata per la prima volta a Roma, nella sede della Microsoft, nel novembre del 2009 ha offerto, anche in queste edizioni, 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, inoltre, precedentemente all'evento, degli incontri dedicati ai responsabili del personale aziendali. Gli incontri hanno coinvolto l'UNAR sui temi dell'integrazione lavorativa delle persone di origine straniera, non trascurando di approfondire gli aspetti normativi. Il giorno stesso dell'evento, invece, sono stati coinvolti i candidati, che erano presenti all'evento, per fornire una maggiore preparazione per affrontare al meglio i colloqui di selezione che si tengono in occasione di "Diversità al lavoro". "Diversità al lavoro" opera per supportare le aziende nell'approccio alle pari opportunità, per diffondere le buone pratiche nel mondo del lavoro e per sostenere e divulgare le politiche di *diversity & inclusion*.

4.2.3. Toolkit multiculturale “La Multiculturalità per l’impresa”

Nell’ambito dell’Anno Europeo del Dialogo Interculturale (2008), un gruppo di aziende: Autogrill, Banca Popolare di Milano, Costa Crociere, IBM, L’Oreal e Pirelli hanno proposto un contributo per la gestione multiculturale dell’impresa, presentando le proprie best practices per una diffusione di una cultura aziendale improntata all’inclusione sociale. I contributi hanno esplorato le modalità con cui il dialogo interculturale può essere fondamentale per mantenere la competitività delle imprese, che operano in contesti globalizzati. Per questo si è parlato di come gestire i clienti di culture diverse, come offrire prodotti adatti ad un pubblico multiculturale, come gestire il proprio personale ed i fornitori, considerando la loro appartenenza a culture diverse. L’UNAR, in collaborazione con Sodalitas e le aziende promotrici, ha lavorato alla stesura di un toolkit “**La Multiculturalità per l’impresa**”, che rappresenta un ulteriore strumento di Corporate Social Responsibility da diffondere nelle aziende italiane. Con i seguenti obiettivi:

- Raccogliere e condividere le esperienze delle imprese partecipanti al progetto nella gestione della multiculturalità. Le imprese che sono state coinvolte sono medie e grandi aziende, oltre che imprese sociali;
- promuovere, attraverso la diffusione delle best practices, una cultura dell’inclusione, mostrando come l’attenzione alla dimensione multiculturale possa tradursi in una leva competitiva per le aziende;
- promuovere la realizzazione di un sito web dedicato alla Multiculturalità per l’impresa.
- Realizzare un Catalogo che raccolga le *best practices* delle imprese e che dia alcune indicazioni utili a tutte le imprese intenzionate ad occuparsi del tema;
- Realizzare, se necessario, una ricerca per esplorare aspetti non ancora studiati in modo approfondito.

4.3 LA PREVENZIONE DEI FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE RAZZIALE TRA LE GIOVANI GENERAZIONI

Dati recenti dimostrano come quasi la metà dei giovani italiani mostra diffidenza nei confronti degli stranieri. Tra i 18-29enni del nostro paese solo il 40 per cento si dichiara “aperto” alla novità e alla conoscenza e all’interazione con le nuove etnie. Questo sconcertante ritratto ce lo offre l’indagine “Io e gli altri: i giovani italiani nel vortice dei cambiamenti”, uno studio che ha coinvolto oltre 2.000 ragazzi tra i 18 e i 29 anni, effettuato dall’istituto di ricerche SWG per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, e promossa dall’Osservatorio della Camera sui fenomeni di xenofobia e razzismo.

Un’indagine che ci consegna un universo giovanile molto articolato e complesso perlopiù disorientato di fronte al tema della diversità e in cui gli atteggiamenti di intolleranza, ostilità e razzismo si intrecciano a una molteplicità di dinamiche che viaggiano dalla paura all’ignoranza.

E’ fondamentale però delineare come in questo quadro fluttuante siano gli stessi giovani a ritenere insufficienti se non addirittura sfavorevoli modelli, le rappresentazioni e le proposte veicolate dai media, dalle famiglie ma anche dalle istituzioni politiche. Un quadro da cui sembrano salvarsi solo la scuola e il mondo del volontario. Ovvero la conoscenza e l’impegno diretto.

La lotta alla discriminazione a partire dalle nuove generazioni è stata indicata sin dal 2001, durante il lancio del “Libro bianco sulla gioventù”, come una priorità da perseguire per gli stati membri, un invito a lavorare per un piano d’azione comune volto a rafforzare i giovani nel loro impegno contro il razzismo, la xenofobia, l’antisemitismo e l’intolleranza verso tutte le forme di discriminazione.

L’Italia in questo senso vanta esperienze isolate, sporadiche e disomogenee di progetti orientati a sviluppare concretamente una cultura dell’integrazione nelle giovani generazioni

In quest’ottica l’UNAR, in qualità di istituzione nazionale preposta alla prevenzione e al contrasto di

ogni forma di discriminazione etnica e razziale, si propone come unico attore in grado di coordinare e mettere a sistema azioni e progettualità positive.

In particolare nel corso del secondo semestre 2009 sono state gettate le basi per un lavoro organico e strutturale che punta proprio a mettere i giovani al centro delle strategie dell'Ufficio.

Con il Protocollo d'intesa tra il Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, firmato il 3 luglio 2009, è stata istituita la Settimana contro la violenza, che per la prima volta si è svolta dal 12 al 18 ottobre nelle scuole di ogni ordine e grado con iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione per studenti, genitori e docenti sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull'intolleranza razziale, religiosa e di genere.

L'UNAR, in occasione della I Settimana contro la violenza, ha lanciato il progetto "Campus non violenza" rivolto agli studenti del quinto anno delle scuole medie superiori e agli studenti del primo anno delle università italiane.

Viaggio, socializzazione e apprendimento sono state queste le tre parole chiave intorno alle quali è ruotato il progetto che ha coinvolto 245 tra ragazzi tra i 18 e i 22 anni e insegnanti di diversi istituti italiani. Il Campus aveva come obiettivo quello di promuovere nei partecipanti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile, attraverso il viaggio e il contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, la socializzazione, la riflessione.

Il lancio ufficiale dell'iniziativa è avvenuto nei giorni 10 e 11 ottobre 2009 a Firenze. Per facilitare l'integrazione e lo scambio di esperienze tra i partecipanti, si è fatto in modo che in ciascuna struttura fossero ospitati almeno tre gruppi di ragazzi, provenienti rispettivamente da tre diverse località. Il soggiorno si è inoltre svolto per tutti in realtà differenti da quella d'origine, possibilmente in un'altra regione. Il progetto ha visto il coinvolgimento di 245 ragazzi, 30 insegnanti, 20 formatori per complessivi 20 campus, due dei quali sono stati dedicati esclusivamente a due gruppi di insegnanti, con attività formative specifiche per le loro esigenze.

Nella convinzione che l'esigenza della integrazione sociale e culturale degli stranieri nel nostro contesto socio – economico necessiti di una adeguata strategia di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, l'UNAR, in attuazione dell'art.7 del D.Lgs. 215/03, ha emanato per l'anno 2009 un Avviso pubblico, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 244 del 20 ottobre 2009, per la promozione dell'adozione di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica.

L'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti, per l'anno 2009, è pari a 900.000, 00 euro, l'avviso era rivolto ad una vasta platea di organismi della società civile, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti morali, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Con riferimento agli assi di intervento previsti, è stato individuato un asse di misura specifico per "Azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale nelle giovani generazioni".

Con questa misura si è puntato a valorizzare proposte sistematiche di rilevazione e monitoraggio della percezione del fenomeno della discriminazione razziale presso le giovani generazioni provenienti dagli stessi giovani. L'ammissione è stata infatti riservata a quelle proposte attuate esclusivamente da organismi prevalentemente composti e diretti da giovani di età compresa tra 15 e 30 anni.

Infine è in corso di studio, ai fini dell'attuazione entro il 2010, il progetto denominato "NE.A.R. to UNAR", una vera e propria rete operativa di ragazzi e ragazze sotto i 25 anni formata *ad hoc* per sostenere il volontariato attivo sui temi della non violenza e non discriminazione e della promozione, nel territorio di provenienza, di tutte le attività e iniziative messe in campo da UNAR, DPO e Regioni.

In quest'ottica il progetto NEAR, puntando allo sviluppo del senso civico dei giovani cittadini, si candida a raccogliere la sfida di abbattere gli stereotipi nella popolazione più giovane innescando, così, un processo virtuoso a catena nelle scuole, nelle università e nei luoghi di aggregazione giovanile. Partendo dalla sperimentazione avviata con il progetto "Campus non Violenza" promosso dall'UNAR si vuole infatti proporre la realizzazione di un percorso di costituzione di una rete di volontariato giovanile contro le discriminazioni razziali rivolto a ragazze e ragazzi dai 18 ai 25 anni.

L'obiettivo finale è quello di avere una rete di volontari in grado di:

- a) promuovere nei ragazzi coinvolti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile attraverso percorsi di formazione innovativi, l'utilizzo di *blog* e *social network*, *peer education* e la condivisione di informazioni, conoscenze ed esperienze volte all'annullamento dei pregiudizi;
- b) promuovere borse di studio, concorsi artistici, iniziative di mobilità, occasioni di viaggio e contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, meeting ed eventi;
- c) favorire la conoscenza diretta della normativa antidiscriminatoria e l'emersione del fenomeno del razzismo tra i giovani;
- d) costruire un strumento di diffusione ed animazione territoriale delle iniziative ed attività promosse da UNAR, DPO e Regioni.

CAPITOLO QUINTO. L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

5.1. IL PROCESSO DI SVILUPPO DEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO

Per quanto specificamente attiene all'attuazione del principio di non discriminazione in ambito europeo, la disamina non può che prendere le mosse dall'art. 14 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*⁴³, firmata a Roma il 4 novembre 1950, dai Membri del Consiglio d'Europa.

Nel testo di suddetta Convenzione, coordinato con gli emendamenti di cui ai vari Protocolli addizionali sino al *Protocollo addizionale n. 12*, del 4 novembre 2000, emerge chiaramente quali siano gli intenti da perseguire in ambito europeo in tema di diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

Nel preambolo, invero, è fatto espresso richiamo ai principi dettati dalla *Carta di San Francisco* del 1948 e si esplicitano le finalità del Consiglio d'Europa consistenti nella attuazione di un'unione più stretta tra i Membri del Consiglio stesso e fra gli Stati che ne fanno parte, affermando che per la realizzazione degli scopi menzionati, è necessario salvaguardare e promuovere lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dall' art. 1 e sino all' art. 13 vengono sanciti e riconosciuti tutti i diritti umani e le libertà già ampiamente regolamentati dalla *Carta di San Francisco* (diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza, all'equo processo, al rispetto della vita privata e familiare, al matrimonio, libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di riunione e di associazione). A fianco alla proclamazione di tali diritti ed al riconoscimento di tali libertà, sono esplicitamente sanciti nella Carta, una serie di divieti: *in primis* il divieto di tortura o trattamenti inumani, il divieto di schiavitù o di lavoro forzato, il divieto di essere sottoposti ad una sanzione penale senza previsione normativa al momento del fatto (nessuna pena senza legge).

E' all' art. 14, tuttavia, che il principio di non discriminazione, trova una sua espressa affermazione: *"Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione"*⁴⁴.

Al momento della stesura il principio fissato nell' art. 14 non garantiva, per comune affermazione dottrina, la nascita di un diritto "autonomo ed indipendente", risultando l'esercizio dello stesso assolutamente collegato e conseguente al godimento dei diritti e delle libertà sancite negli articoli precedenti. Tale rapporto di accessorietà si è andato via, via allentando sino, ad arrivare alla stesura del *Protocollo n. 12*.

Attraverso tale atto, la tutela anti-discriminatoria si è disancorata dai diritti sostanziali, per giungere ad una solenne ed autonoma proclamazione del divieto di razzismo, di xenofobia, di discriminazione di genere.

I contenuti della tutela antidiscriminatoria si ampliano significativamente e gli ambiti di applicabilità comprendono l'insieme di tutti i diritti civili, politici, sociali e culturali.

Con la stesura poi, del *Trattato sull' Unione europea*⁴⁵, che modificava il vecchio *Trattato di Roma* del 1957, l'Unione s'impegna al rispetto dei diritti già garantiti dalla *Convenzione europea*, fissando fra gli scopi primari, la protezione dei diritti fondamentali, attraverso l'eliminazione di qualsiasi tipo di discriminazione fondata su ragioni di nazionalità (art. 6 TUE).

È con il *Trattato di Amsterdam*⁴⁶, tuttavia, che si amplia la portata del principio di non

⁴³ La *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore, il 3 settembre 1953. In Italia è stata ratificata e resa esecutiva con legge n. 848, del 4 agosto 1955.

⁴⁴ Per una attenta analisi sull'intera Convenzione europea ed in particolare sull'art. 14, v. BARTOLE - CONFORTI - RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001.

⁴⁵ Il Trattato istitutivo dell'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 10 novembre 1993 (ratificato dall'Italia con l. 3 novembre 1992, n. 454).

⁴⁶ Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 (ratificato dall'Italia con l. 16 giugno 1998, n. 209) ha ulteriormente modificato i trattati istitutivi apportando modifiche alle procedure decisionali in vista

discriminazione. L'art. 13 del Trattato CE, secondo la nuova versione recita infatti: "Fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali". Attraverso una lettura congiunta di tale articolo con altri dello stesso Trattato (3, paragrafo 2, 136, 137, 141, miranti ad eliminare le disuguaglianze fra donne e uomini e a combattere l'emarginazione), nonché attraverso l'esame della dichiarazione n. 22 dell'Atto finale del Trattato di Amsterdam (sulla promozione di pari opportunità per le persone portatrici di handicap), traspare il convincimento da parte delle istituzioni europee che la lotta alle discriminazioni, rappresenti uno degli strumenti essenziali per addivenire ad un miglioramento del tenore e della qualità di vita dei cittadini, ad una maggiore coesione in campo economico, sociale, culturale ed al raggiungimento di un più alto livello di occupazione e protezione sociale.

Il Trattato di Nizza⁴⁷ ha poi introdotto la previsione di un *dispositivo di avviso preventivo*, che va a completare la procedura di accertamento, di cui all'art. 7 TUE per "violazione grave e persistente da parte di uno stato membro", ".. dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali" come sancito all'art. 6 TUE.

Non può sottacersi, infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁸ che raccoglie in un testo organico i diritti civili, politici, economici, sociali e di terza generazione, quali risultano in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni degli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea, dalla Cedu, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sancendo esplicitamente che la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, costituisce il principio fondante dell'Unione europea ed il presupposto indispensabile della propria legittimità.

Così all'art.21, la Carta, dispone espressamente "...è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita gli handicap le età o le tendenze sessuali... Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi".

E' da rilevarsi, inoltre, che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 1° dicembre 2009, ha reso la Carta giuridicamente vincolante per le istituzioni e gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della Polonia che al riguardo hanno ottenuto specifiche deroghe. Ai sensi, infatti, dell'art. 6 del TUE, così come riformato dal suddetto Trattato, "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati...".

È di tutta evidenza, dunque, come l'Unione europea si sia dotata, nel corso della propria storia, di un solido basamento giuridico, quale strumento di azione nella lotta contro ogni forma di discriminazione.

In tale prospettiva, invero, la Commissione nel rendere effettivo il principio di parità di trattamento, è pervenuta all'emanazione di due direttive per la tutela dei diritti contro ogni forma di discriminazione.

Così, la *Direttiva 2000/43/CE*, vieta ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica, in qualsiasi ambito o settore, sia pubblico che privato; la *Direttiva 2000/78/CE*, disciplina il divieto di discriminazione per fattori legati alla religione, le convinzioni personali, l'età, l'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro.⁴⁹

Ai fini che qui interessano è importante rilevare come la Direttiva 2000/43, miri ad istituire un quadro normativo generale, nel quale gli Stati nell'ambito dei propri ordinamenti, possano agire

dell'allargamento CE verso i Paesi dell'Europa orientale.

⁴⁷ Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e ratificato dall'Italia con l. 11 maggio 2002, n.102. Con tale Trattato si apportano modifiche di carattere soprattutto di carattere istituzionale in vista del futuro allargamento.

⁴⁸ La Carta dei diritti fondamentali, è stata solennemente proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza ed una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione.

⁴⁹ Sul punto, in generale, v. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lavoro e diritto*, a. XVII, n. 1, 2003.

fattivamente nella lotta alle discriminazioni su base razziale ed etnica, al fine di garantire piena effettività al principio di parità di trattamento ed assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti.

La direttiva sancisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione diretta ed indiretta in ogni ambito dell'ambito dell'agire politico, economico e sociale, così ad esempio per quanto concerne l'accesso e le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi e loro fornitura.

Essa tuttavia, non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni nazionali che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno di cittadini dei paesi terzi ed il loro accesso all'occupazione e all'impiego⁵⁰.

La direttiva prescrive poi, che tutti gli Stati membri debbano assicurare, a coloro che si ritengono lesi da un comportamento discriminatorio, un adeguato sistema di protezione legale, attraverso la predisposizione di procedure di tutela amministrativa o giurisdizionale, nelle quali venga garantito il diritto ad un equo indennizzo ed il beneficio di ciò che viene definito "l'inversione" dell'onere della prova.

E' riconosciuta, inoltre, la legittimazione ad agire per avviare procedure di tutela, non solo alla vittima della discriminazione ma anche ad associazioni od enti che possano essere considerati portatori degli interessi lesi, fatte salve le norme nazionali relative alla rappresentanza e difesa in giudizio.

La direttiva prevede anche l'istituzione, all'interno degli Stati membri, di uno o più organismi che rappresentino presidio di garanzia contro tutte le forme di discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica. Nella *fattispecie*, tali organismi sono preposti a fornire assistenza alle vittime, svolgere inchieste, pubblicare relazioni e formulare raccomandazioni connesse con le discriminazioni. Sulla base dei principi direttivi contenuti nell'art. 29 della legge comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano ha prontamente recepito il contenuto della direttiva, con l'adozione del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215. Attraverso tale decreto si è dotato l'ordinamento nazionale di precui dispositivi normativi ed amministrativi che assicurino l'applicazione di efficaci strumenti di garanzia e tutela contro ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza e all'origine etnica.

Per tale via è stato appunto costituito presso il Ministero delle Pari Opportunità l'UNAR.

E' infine opportuno rilevare, che il recepimento della direttiva n. 2000/43 ed in particolar modo, del disposto di cui all'articolo 13, con il quale la Comunità europea invitava ad istituire "uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica", ha favorito in numerosi Stati membri la creazione di appositi organismi istituzionali a garanzia e tutela della parità di trattamento e dell'integrazione culturale. Tali organismi tra cui appunto l'UNAR, definiti a livello comunitario *equality bodies*, operano efficacemente attraverso una rete appositamente costituita: *European Network of Specialised Equality Bodies* (Equinet), per il perseguimento di un unico obiettivo, condividendo strategie di intervento, scambio di esperienze ed informazioni.

La rete Equinet, incrementando il dialogo fra le istituzioni europee, ha creato una collaborazione transnazionale, volta a rendere omogenea l'applicazione delle leggi antidiscriminazione e a garantire una tutela uniforme alle vittime discriminate.

5.2. VERSO LA NUOVA DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

Il diritto alla parità di trattamento è allo stesso tempo un diritto universale ed un principio fondamentale del diritto comunitario. Esso trae origine dagli strumenti internazionali sottoscritti da tutti gli Stati membri dell'UE e dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati stessi ed è sancito anche dall'art.21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵¹.

⁵⁰ Si veda, in riferimento al nostro ordinamento, il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, adottato con d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94.

⁵¹ La Carta dei diritti fondamentali, adottata a Nizza nel dicembre del 2000, trae origine dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e costituisce la sintesi dei valori condivisi dagli Stati membri dell'U.E., riunendo per la prima volta in un unico testo i diritti civili e politici e i diritti economici e sociali. La Carta rappresenta un impegno politico senza effetto giuridico vincolante.

L'articolo 13 del Trattato CE consente specificamente le azioni volte a combattere la discriminazione per motivi di sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale.

In base a tale articolo 13 l'UE ha preso provvedimenti efficaci, completando la normativa esistente sulla parità di trattamento tra uomo e donna attraverso l'adozione da parte del Consiglio di due Direttive: la Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e la Direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Nel 2004, inoltre, il Consiglio ha adottato la direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

Tuttavia il persistere delle discriminazioni in molti settori, come ad esempio negli ambiti dell'accesso a e la fornitura di beni e servizi, alloggi, servizi sociali e assistenza sanitaria, ha fatto sì che la Commissione si impegnasse ad esaminare l'opportunità di estendere il quadro normativo basato sull'articolo 13 del Trattato CE.

La non discriminazione è un valore fondamentale dell'U.E riaffermato anche dal Trattato di Lisbona che attribuisce nuova importanza alla lotta contro la discriminazione sulla base dei motivi elencati all'art. 13. La Commissione nel suo programma di lavoro legislativo adottato il 23 ottobre 2007⁵², ha annunciato che avrebbe proposto nuove iniziative per completare il quadro normativo contro la discriminazione facendone un obiettivo specifico dell'UE nel quadro della definizione e dell'attuazione delle proprie politiche e attività.

Anche se diversi Stati membri hanno normative che vanno oltre l'attuale legislazione UE contro la discriminazione, il livello di protezione varia di molto, come varia anche la possibilità di applicare in modo efficace queste leggi. Tesi questa avvalorata anche da uno studio analitico⁵³ pubblicato nel dicembre 2006 che ha esaminato le legislazioni nazionali dei vari Stati membri, nei settori diversi da quello dell'occupazione e delle condizioni di lavoro.

Al fine di garantire uno standard di protezione minimo e uniforme nell'ambito dell'U.E nel settore delle discriminazioni anche al di fuori del mercato del lavoro la Commissione, il 2 luglio 2008 nel quadro dell'Agenda Sociale⁵⁴ rinnovata, ha adottato un pacchetto di iniziative sulla non discriminazione tra cui una proposta di Direttiva del Consiglio, intesa a estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori dall'ambito dell'occupazione e del mercato del lavoro.

Tale proposta di Direttiva è il frutto di una consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel 2007 i cui esiti avrebbero suggerito l'opportunità di procedere ad una ulteriore armonizzazione nel settore della non discriminazione.

Le direttive già esistenti in materia (2000/43, 2000/78 e 2004/113) fissano il divieto della non discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale, religione o convinzioni personali, con una copertura però variabile quanto agli ambiti.

La direttiva 2000/43 realizza il divieto di discriminazione in base a razza e origine etnica nell'ambito lavorativo e della formazione professionale, ma anche al di fuori di questo ambito, e quindi rispetto alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'accesso di beni e servizi a disposizione del pubblico, inclusi gli alloggi.

La discriminazione tra uomo e donna –sulla base delle direttive 2000/78 e 2004/113- è vietata negli stessi settori, con l'esclusione dell'istruzione, dei media e della pubblicità.

Sulla base di queste direttive il divieto di discriminazione in base all'età, alla religione o convinzioni personali, all'orientamento sessuale e disabilità è applicabile solo rispetto alla sfera lavorativa e della formazione professionale.

Di qui l'iniziativa della Commissione per completare il quadro della legislazione comunitaria in materia di divieto di discriminazione.

⁵² COM(2007) 640

⁵³ Cfr. A. McColgan, J. Niessen e F. Palmer "Comparatives Analyses on national Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation", Migration Policy Group and Human European Consultancy, dicembre 2006

⁵⁴ Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo" COM (2008) 412 def

5.3. LA PROPOSTA DI DIRETTIVA DELLA COMMISSIONE DEL 2 LUGLIO 2008, RECANTE "APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO FRA LE PERSONE INDIPENDENTEMENTE DALLA RELIGIONE O LE CONVINZIONI PERSONALI, LA DISABILITÀ, L'ETÀ O L'ORIENTAMENTO SESSUALE"

La proposta di direttiva della Commissione del 2 luglio 2008, recante "Applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale" istituisce un quadro per il divieto della discriminazione fondata su questi motivi e stabilisce un livello minimo uniforme di tutela all'interno dell'U.E. per le persone vittime di discriminazione.

Con la stessa si intende assicurare la parità di trattamento negli ambiti della protezione sociale, compresa la sicurezza e l'assistenza sociale, l'istruzione e l'accesso e fornitura di beni e servizi commercialmente disponibili al pubblico, compreso gli alloggi.

Sollecitazioni in merito a un simile strumento orizzontale sono pervenute ripetutamente dal Parlamento europeo e a loro volta i capi di Stato e di Governo hanno invitato gli Stati membri, nel dicembre 2007, ad intensificare i loro sforzi per combattere la discriminazione.

Questa proposta completerà l'attuale quadro normativo CE in materia di antidiscriminazione, (Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio) applicabile alla sola sfera lavorativa e alla formazione professionale.

La proposta di direttiva pone un divieto di discriminazione da applicare a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria, alle prestazioni sociali, all'istruzione e all'accesso a beni e servizi disponibili al pubblico e alla loro fornitura, inclusi gli alloggi.

Non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e al soggiorno di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri. Lascia, altresì, impregiudicate «le normative nazionali in materia di stato coniugale o di famiglia, inclusi i diritti di riproduzione». »

Vieta la discriminazione solo nei settori di competenza CE, quindi non sull'organizzazione o sui contenuti dell'istruzione (ad es., l'educazione speciale), sulle questioni dello stato coniugale (ad es. unioni/matrimoni tra persone dello stesso) o sul diritto di famiglia (ad es. l'adozione) o sulle norme nazionali riguardanti la laicità dello stato e delle sue istituzioni.

Fornisce inoltre uno slittamento dell'onere della prova (nelle cause civili) nei casi di discriminazione razziale, basato sulle previsioni già in vigore che riguardano la discriminazione di genere.

Istituisce, inoltre, prescrizioni minime in modo che gli Stati membri siano liberi di adottare o mantenere disposizioni che offrono una maggiore protezione lasciando libertà agli stessi Stati membri di aumentare il livello di protezione offerto a livello nazionale.

Attualmente la proposta di Direttiva è all'esame del Gruppo Affari Sociali del Consiglio dell'U.E. dove la discussione è stata avviata sotto presidenza francese già nel luglio 2008.

Per assicurare l'efficacia delle misure proposte la Direttiva prevede che gli organismi nazionali preposti alla parità di trattamento forniscano consulenze alle vittime di discriminazione mentre le organizzazioni della società civile potranno a loro volta aiutare le vittime ad espletare le procedure giudiziarie e amministrative. In particolare l'articolo 12 della proposta di Direttiva prevede che gli Stati membri istituiscano uno o più organismi ("organismi di parità") a livello nazionale per promuovere la parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

L'articolato riprende le disposizioni già prevista dalla Direttiva 2000/43/CE stabilendo le competenze minime degli organismi a livello nazionale sottolineando il carattere di indipendenza che tali organismi dovrebbero garantire nella promozione del principio di parità di trattamento.

Uno dei ruoli fondamentali di questi organismi è quello di offrire un'assistenza indipendente alle vittime di discriminazione. Esse devono inoltre essere in grado di eseguire indagini indipendenti sulla discriminazione e pubblicare relazioni e raccomandazioni su questioni attinenti alla discriminazione

Gli Stati membri possono decidere che tali organismi siano quelli già istituiti in virtù delle direttive precedenti ampliandone se del caso le competenze affinché gli stessi siano pienamente abilitati a lavorare su tutti gli aspetti disciplinati dalla direttiva. Del resto questa risulta essere una delle principali

raccomandazioni formulate dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali e dal Comitato economico e sociale (CESE) che sottolinea gli stessi dovrebbero essere, inoltre, incaricati di valutare regolarmente i risultati delle politiche di lotta contro le diverse forme di discriminazione..

Anche il Parlamento europeo si è espresso in tal senso nella Risoluzione del 27 settembre 2007 laddove si indica che “tutti gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a prendere l’iniziativa molto positiva di ampliare il mandato dei loro organismi incaricati di promuovere la parità di modo che questi ultimi possano occuparsi anche di discriminazioni basate su motivi diversi dall’origine razziale o etnica”. Gli Organismi di promozione della parità in questa visione rivestono un ruolo centrale con un conseguente rafforzamento del loro profilo istituzionale. L’introduzione dell’obbligo di istituire un corrispondente organismo anche per gli altri motivi di discriminazione comporterebbe in un futuro per il nostro Paese la necessità di una radicale rivisitazione dell’assetto attuale dell’UNAR.

5.4. IL NETWORK EUROPEO DEGLI ORGANISMI NAZIONALI: PROGETTO EQUINET

Il network europeo, denominato rete Equinet “*European network of Equality Bodies*”, ha iniziato la sua attività nel 2002 con l’intento di creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi specializzati nel contrasto alle discriminazioni. Attualmente Equinet mette in relazione 33 organismi nazionali di 28 Paesi europei, con l’aggiunta di alcune organizzazioni con lo status di osservatore provenienti dalla Repubblica Ceca e dalla Polonia. Anche l’UNAR, sin dalla sua costituzione, prende parte a tale rete ritenendo che lo scambio di esperienze ed informazioni tra gli Equality Bodies consenta di migliorare l’applicazione delle leggi sull’antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate. Gli obiettivi principali di Equinet riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (equality bodies) al fine di

- a) contribuire all’implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- b) approfondire le conoscenze comuni sull’interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;
- c) incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici affinché l’attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee;
- d) collegare le attività di Equinet a quelle programmate dalla Commissione europea per il 2008, dichiarato Anno europeo per il dialogo interculturale, al fine di dare maggior rilievo e impulso alle iniziative del progetto.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (Annual General Meeting - AGM) nella quale vengono definite le iniziative volte all’implementazione degli strumenti di tutela e l’adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni.

Accanto all’attività dell’AGM si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (*Executive Board*), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell’esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l’obiettivo di assicurare l’esecuzione delle decisioni assunte nell’ambito dell’AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (*Working Groups*) composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un *Executive director* che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell’AGM, che dell’*Executive Board* che dei *Working Groups*. I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente quattro con compiti specifici, in particolare un:

- *Working Group for information exchange*, che si occupa dello scambio informativo e della gestione della banca dati;
- *Working Group for strategic enforcement*, che tratta delle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni;
- *Working Group for dynamic interpretation*, che approfondisce tutte le tematiche relative alla uniforme interpretazione ed applicazione dei nuovi concetti di parità di trattamento (discriminazioni dirette ed indirette, discriminazioni individuali e collettive, etc)

- *Working Group for policy formation* che si occupa della formazione e delle attività di training del personale e degli esperti antidiscriminazione;
- *Working Group for promotion of equality* dedicato alla promozione di misure di prevenzione contro le discriminazioni e “*proactive*” al fine di valorizzare le diversità e innalzare la consapevolezza in tema di antidiscriminazioni nella società civile, favorendo, in tal modo, la diffusione di una cultura intesa a valorizzare ogni forma di diversità.

La più importante novità ha riguardato il nuovo “status” di Equinet che dal giugno 2007 ha assunto, secondo la legge belga, una propria identità legale come ONG con un proprio statuto e sede a Bruxelles, a cui i vari Equality Bodies degli Stati membri hanno aderito. Tale trasformazione non ha modificato lo scopo iniziale del network, contrariamente con tale passaggio si è inteso accrescere il dialogo con le istituzioni europee al fine di sviluppare importanti iniziative nella convinzione che l’azione di Equinet possa, a livello europeo, incidere nello sviluppo e nell’implementazione delle politiche e delle procedure relative alla parità di trattamento e di non discriminazione, oltre a divenire la principale fonte di informazione in materia di buone pratiche legate alla parità di trattamento e non discriminazione. La trasformazione è stata proposta ed approvata all’AGM (*Annual General Meeting*), che si è tenuto a Zonheuvel in Olanda nei giorni 27 e 28 febbraio 2007. Nel novembre 2009 durante l’incontro Annuale dell’AGM si è proceduto ad eleggere il nuovo Equinet *Executive Board*. L’UNAR si è reso, sin dalla sua costituzione, parte attiva della rete Equinet. Organizzando nell’ottobre del 2009 un Training sulle “Discriminazioni multiple”, che ha visto coinvolti oltre 40 persone in rappresentanza dei vari Equality Bodies europei.

CAPITOLO SESTO.

LA DISCRIMINAZIONE PER MOTIVI DI ORIENTAMENTO SESSUALE

6.1. PREMESSA

In base alla delega di cui al Decreto emanato dal Presidente del Consiglio il 20 giugno 2008, al Ministro per le Pari Opportunità compete l'esercizio delle funzioni di "programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione". Il Ministro per le Pari Opportunità è delegato nello specifico "a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, anche presiedendo il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri [...]".

Inoltre, in base al recente DPCM 31 dicembre 2009, il Dipartimento per le Pari opportunità è stato individuato quale "struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione".

Pertanto, il superamento delle diverse forme di discriminazione nelle loro molteplici manifestazioni rappresenta una *mission* istituzionale dell'azione del Ministro delle Pari Opportunità.

In tale ambito, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, istituito con D.lgs. 9 luglio 2003 n. 215 presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Pari Opportunità in attuazione della direttiva comunitaria n. 2000/43/CE con il compito di promuovere la parità di trattamento e rimuovere ogni discriminazione basata sulla razza e sull'origine etnica, svolge anche, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 2 del DPCM 11 dicembre 2003, funzioni di garanzia in merito "all'effettività del principio generale di parità di trattamento fra le persone, nonché di vigilanza sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni".

L'UNAR già da tempo assicura di volta in volta il disimpegno di numerose attività relative agli altri ambiti di discriminazione (religione, età, orientamento sessuale, disabilità), sia in relazione a comitati e gruppi di lavoro in ambito U.E. e Consiglio d'Europa sia per quanto concerne il programma Progress, dove UNAR svolge il ruolo di Punto di Contatto Nazionale.

L'UNAR è inoltre coinvolto nella gestione e attuazione degli interventi previsti nell'ambito dei Fondi Strutturali per la programmazione 2007 – 2013. Il principio della parità di trattamento e non discriminazione, al centro del modello sociale europeo e uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo alla base dell'odierna Unione europea, è esplicitamente richiamato dall'art 16 del regolamento CE 1083/2006, che sottolinea la necessità di programmare interventi per affrontare la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale. Nell'ambito del Piano Operativo Nazionale "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013, che riguarda le Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia), l'UNAR assicura la gestione e il coordinamento delle azioni relative all'obiettivo 4.2 "Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale", Asse D "Pari opportunità e non discriminazione". Anche nell'ambito dell'attuazione del PON "Governance e assistenza tecnica" FESR 2007-2013, per le Regioni ob. Convergenza, sono previsti interventi a supporto delle strutture delle Pubbliche Amministrazioni volti al rafforzamento delle politiche di pari opportunità e non discriminazione e all'internalizzazione delle competenze e delle conoscenze in materia nelle Pubbliche Amministrazioni.

6.2. IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E NAZIONALE

Negli ultimi anni, sia a livello europeo sia livello nazionale, le tematiche riguardanti le discriminazioni sono sempre più all'attenzione e oggetto di dibattito all'interno della società civile e dei

settori economici e produttivi. Ciò ha determinato una crescente rilevanza delle politiche di contrasto delle discriminazioni, tra cui quelle basate sull'orientamento sessuale e identità di genere. Allo stato attuale tali politiche rappresentano la base fondamentale su cui vengono elaborate misure ed azioni positive concrete, di accompagnamento e di sostegno al cambiamento delle usanze pregiudiziali per mezzo delle quali la discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) esiste e si rafforza..

Sul piano culturale, uno dei principali fattori che ostacolano il percorso per il riconoscimento dei diritti delle persone LGBT è rappresentato dal persistere di stereotipi e pregiudizi che sono alla base dei comportamenti discriminatori. La disparità di trattamento nei confronti delle persone LGBT spesso è il risultato di forti pregiudizi e sedimentati stereotipi associati all'omosessualità e alla transessualità, in contrapposizione all'eterosessualità. Occorre rilevare che la maggior parte degli stereotipi, in quanto prodotto della cultura e del patrimonio di idee dominanti, esprimono modi di pensare negativi che veicolano in modo efficace i pregiudizi su cui si fondano i comportamenti discriminatori. Gli stereotipi rappresentano, quindi, l'humus su cui si sviluppano l'omofobia e la transfobia: è necessario pertanto intervenire su questi aspetti, elaborando strategie ed interventi che, promuovendo una predisposizione positiva nei confronti del diverso, permettano il contenimento degli atteggiamenti di marginalizzazione ed esclusione e la realizzazione di una compiuta parità di trattamento.

Sul piano normativo, le numerose sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, mediante strumenti di soft law e strumenti vincolanti quali le direttive, nonché la giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee, hanno posto le tematiche antidiscriminatorie all'attenzione degli Stati Membri e hanno rappresentato un fattore fondamentale per l'introduzione negli ordinamenti di specifiche tutele per le categorie a rischio di discriminazione.

Attualmente, in Italia la conoscenza della discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale sconta l'assenza di ricerche scientifiche in grado di fornire una base di dati relativa alla dimensioni quantitative del fenomeno. Una ricognizione quali-quantitativa delle discriminazioni connesse all'orientamento sessuale consentirebbe di fornire una risposta adeguata al problema, calibrata sulle esigenze dei soggetti esposti al rischio di discriminazione.

Per ovviare alla carenza di dati sulle tematiche LGBT, il Dipartimento per le Pari opportunità ha commissionato all'ISTAT la prima indagine multiscopo su "Discriminazioni di genere, per orientamento sessuale ed origine etnica", sulla base di una convenzione stipulata in data 4 agosto 2008. L'importo assegnato all'ISTAT per la realizzazione dello studio nel triennio 2009-2011 è pari ad euro 475.000. Nell'anno 2009, secondo il piano operativo, sono stati effettuati i focus group per la strutturazione dei questionari e sono in corso di realizzazione sia i cognitive test sia l'indagine pilota con le prime 1.500 interviste a persone di 14 anni e più. Nel corso del 2010 è prevista la realizzazione di 10.000 interviste (indagine definitiva) a persone di 14 anni e più e, per il 2011, l'analisi e la diffusione dei dati, che avverrà prima del Censimento nazionale. L'indagine mira in primo luogo a fornire maggiori informazioni riguardo ai pregiudizi, alle paure e agli atteggiamenti discriminatori nei confronti delle persone LGBT, oltre a dati relativi alle azioni violente generate dalle discriminazioni, o ad esse riconducibili, e ai connessi fattori di rischio. Questa indagine consentirà di approfondire ad ampio spettro diverse tematiche della vita quotidiana e le principali difficoltà che vengono incontrate sul lavoro, nella scuola, nella ricerca di una casa dalle persone LGBT. Ciò consentirà anche una adeguata valutazione dei fenomeni discriminatori dal punto di vista quantitativo per comprenderne le dinamiche e valutarne gli effetti. Nello specifico, l'indagine analizzerà gli stereotipi sull'omosessualità e sulle coppie omosessuali, sulla transessualità, sull'attitudine alla discriminazione e sulla percezione del fenomeno discriminatorio nei confronti delle persone LGBT, sulle difficoltà connesse al coming out e sulla percezione da parte di persone LGBT delle discriminazioni subite.

In considerazione del fatto che si tratta della prima indagine condotta a livello nazionale in questo ambito, la disponibilità dei dati consentirà di orientare gli interventi specifici in materia e di rispondere alla domanda crescente della società civile e dei policy makers in questo campo.

L'Unione europea ha avuto un ruolo fondamentale nel processo di riconoscimento giuridico della tutela delle persone LGBT, svolgendo, attraverso la propria azione normativa, una importante opera di pressione e indirizzo nei confronti degli Stati Membri. Nell'ambito del diritto antidiscriminatorio, lo sviluppo di un filone giuridico sulle discriminazioni per motivi di orientamento sessuale e identità di genere è