

A seguito delle modifiche apportate all'art. 29, comma III, lett. a) del T.U. immigrazione dall'art. 1, comma 19 della legge n. 94/2009 (c.d. pacchetto sicurezza), sono state introdotte due novità significative con riferimento all'ipotesi di richiesta ai fini dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Tali nuove previsioni riguardano l'obbligatorietà della verifica di conformità ai requisiti igienico-sanitari, (in precedenza solo eventuale) e la soppressione del riferimento ai parametri previsti dalla legge regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

Il testo originale dell'art. 29 della legge n. 286/98 al comma III recitava, infatti: "lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio".

Il certificato di idoneità alloggiativa attestava, prima della riforma, che il numero di persone che poteva vivere in un alloggio, sulla base dei parametri minimi stabiliti dalle leggi regionali e dai regolamenti comunali in materia di edilizia residenziale pubblica, rispettava sostanzialmente il rapporto tra numero di abitanti e superficie.

L'attuale formulazione dell'art. 29 prevede al contrario, ai fini del ricongiungimento, che sia dimostrata la disponibilità di un alloggio "conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali".

Ne consegue che le condizioni da soddisfare, ai fini del ricongiungimento, sono attualmente due e congiunte: l'idoneità dal punto di vista igienico-sanitario e "l'idoneità abitativa" accertata dai competenti uffici comunali.

Sul punto sono, alla fine, intervenute le indicazioni da parte del Ministero dell'Interno. Quest'ultimo, con la circolare n. 7170 del 18 novembre 2009 emanata dalla Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha osservato che gli alloggi considerati idonei per il ricongiungimento familiare degli immigrati devono corrispondere «ai parametri generalmente stabiliti per tutta la cittadinanza, su tutto il territorio nazionale».

I comuni sono stati, così invitati, nel rispetto della loro autonomia, a prendere a modello i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione, anche per quanto attiene alla superficie degli alloggi, in relazione al numero di occupanti indicato.

Tali requisiti, sarebbero quelli contenuti nel decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975, e sarebbero, così, coerenti con la direttiva UE in materia di ricongiungimento familiare che delega la legge nazionale per la "verifica della disponibilità di un alloggio considerato normale che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salute pubblica in vigore".

Questa posizione sembra la più utile per superare il problema della possibile violazione del principio di parità di trattamento, consistente nella mancata previsione del requisito dell'idoneità alloggiativa per i cittadini italiani e quella più rispondente all'art. 7, n.1 della direttiva 2003/86 dell'UE recepita con legge dello Stato italiano in materia di ricongiungimento familiare. Essa, infatti, prevede che, per l'autorizzazione al ricongiungimento familiare, la legge nazionale debba o possa imporre la verifica della disponibilità di un alloggio considerato normale che corrisponda alle norme generali di

sicurezza e di salute pubblica in vigore. Il sistema così descritto è stato confermato dalla sentenza della Corte europea 4 marzo 2010 (Chakroun/Paesi bassi), che diffida i Paesi membri dall'introdurre elementi che di fatto aggravino le condizioni.

Pertanto si dovrebbe considerare idoneo un alloggio che corrisponda ai parametri generalmente stabiliti per tutta la cittadinanza, su tutto il territorio nazionale.

Nondimeno è necessario segnalare che, ad oggi, si riscontra una residua situazione di incertezza circa i parametri da applicare per la verifica dei requisiti necessari per il rilascio del certificato in oggetto, perché alcuni Sportelli Unici per l'immigrazione avevano dato indicazione di richiedere obbligatoriamente l'accertamento della conformità ai requisiti igienico-sanitari e di mantenere, provvisoriamente, il riferimento ai parametri stabiliti dalla legge regionale sull'edilizia residenziale pubblica.

Tali indicazioni sarebbero in contrasto con la volontà del legislatore di cancellare il riferimento alle normative regionali in materia di alloggi ERP, peraltro spesso disomogenee e, comunque, non vincolanti nei confronti degli enti preposti all'assegnazione degli alloggi, fortemente dipendenti dalla concreta disponibilità di alloggi popolari.

Altri comuni, applicando il rimando alla legge nazionale, operato dalla direttiva in termini non letterali, e richiamandosi direttamente alla circolare 7170 del Ministero dell'interno, di cui si è detto, hanno fatto riferimento, per determinare i parametri, al citato decreto ministeriale 5 luglio 1975 del Ministero della sanità che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione, precisando anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi in relazione al numero previsto degli abitanti.

Tale soluzione appare in effetti in linea sia con la volontà riformatrice espressa dal legislatore, che con il principio di egualanza (art. 3 Cost), assicurando la parità di trattamento tra soggetti che risiedano in regioni diverse.

Il decreto ministeriale citato prevede i parametri di altezza minima di 2 metri e 70 cm dei locali di abitazione, che può essere derogata a 2 metri e 55 centimetri nei comuni montani sopra i 1000 metri. La stessa norma prevede poi che per ogni abitante debba essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a metri quadri 14 per i primi quattro abitanti e metri quadri 10 per ciascuno dei successivi. Prevede poi che le stanze da letto debbano avere una superficie minima di metri quadri 9 se per una persona e di metri quadri 14 se per due persone e che ogni alloggio debba essere dotato di una stanza di soggiorno di metri quadri 14. Altra prescrizione di carattere generale è quella per cui le stanze da letto, soggiorno e cucina debbano essere provviste di finestra apribile.

I criteri dunque attualmente applicabili per l'idoneità abitativa sono i seguenti:

Superficie per abitante: 1 abitante – 14 mq; 2 abitanti – 28 mq; 3 abitanti – 42 mq; 4 abitanti – 56 mq per ogni abitante successivo +10 mq

Composizione dei locali: Stanza da letto per 1 persona – 9mq; Stanza da letto per 2 persone – 14mq; una stanza soggiorno di 14mq

Per gli alloggi mono-stanza: 1 persona – 28 mq (comprensivi del bagno); 2 persone – 38 mq (comprensivi del bagno)

Altezze minime: gli alloggi dovranno avere una altezza minima di 2,70 m derogabili a 2,55 m per i comuni montani e a 2,40 m per i corridoi, i bagni, i disimpegni ed i ripostigli.

Aerazione: soggiorno e cucina devono essere muniti di finestra apribile mentre i bagni dovranno essere dotati (se non finestrati) di impianto di aspirazione meccanica.

Impianto di riscaldamento: gli alloggi dovranno essere muniti di impianto di riscaldamento ove le condizioni climatiche lo rendano necessario.

Quelli sopra citati sono i requisiti minimi di abitabilità, o meglio idoneità, ai fini dell'uso abitativo degli immobili e sembrano quindi essere gli unici requisiti che possono considerarsi pertinenti rispetto al concetto di idoneità abitativa a cui fa riferimento la norma modificata dalla legge 94/09 in materia di ricongiunzione familiare.

Questi parametri abitativi sono inferiori rispetto alla superficie minima prescritta in via generale da quelli previsti nelle diverse leggi regionali. Sembra quindi che una corretta applicazione della nuova normativa possa e debba essere fatta valere ai fini del ricongiungimento familiare.

La stessa Costituzione, all'art 10 comma 2, stabilisce in via generale che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, intendendosi per legge quella statale, ed impedisce alla legislazione regionale di condizionare anche minimamente la condizione di soggiorno ed ingresso dello straniero.

A seguito della scomparsa del riferimento alla legge regionale contenuto nel vecchio articolo 29 una interpretazione che continui a richiamare la normativa regionale sarebbe dunque da considerarsi illegittima.

Alla luce delle considerazioni svolte la nuova formulazione dell'art. 29, comma 3, lettera a) del Testo unico in materia di immigrazione è da intendersi nel senso della necessità, da parte dello straniero che voglia esercitare il diritto alla ricongiunzione familiare, di dimostrare la disponibilità di un alloggio idoneo, certificata dai competenti uffici comunali.

Detti uffici, come evidenziato dall'Unar attraverso la predisposizione di parere inoltrato alle amministrazioni locali che avevano applicato criteri più restrittivi, dovranno conseguentemente limitarsi a rilasciare un certificato dal quale risulti la conformità ai requisiti igienico sanitari stabiliti dal Testo Unico Leggi Sanitarie (n.1265 del 1934) così come integrato dal Decreto Ministeriale del 1975 precedentemente citato e che, al tempo stesso, possa risultare conforme agli standard dimensionali minimi stabiliti dallo stesso decreto, che appaiono gli unici in grado di dare un significato corretto alla non precisata definizione di idoneità abitativa inserita nel nuovo testo dell'art. 29.

Si possono svolgere sulla questione analizzata le seguenti considerazioni conclusive, al fine anche di apprestare un quadro di sintesi:

1. L'idoneità abitativa di un alloggio è un requisito che è richiesto in forme diverse sia per gli alloggi occupati da italiani o da comunitari che per gli altri stranieri. La sua necessarietà è prevista vuoi dalla direttiva europea in materia di ricongiungimenti che dalla legislazione in materia di sanità ed igiene. Il richiamo alla sua legittimità può rinvenirsi anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 306 del 2008;

2. I particolari requisiti richiesti ai cittadini extracomunitari non dovrebbero essere diversi da quelli stabiliti per le abitazioni degli altri cittadini. Ovviamente la loro violazione non comporta le medesime conseguenze per la semplice ragione che il cittadino italiano è presente sul territorio nazionale, vi può liberamente circolare e non può essere espulso. In questa direzione, l'applicazione uniforme della disciplina di cui al d.m. 5 luglio 1975 dovrebbe essere idonea a soddisfare sia i precetti costituzionali (art. 3 e 10) che quelli dell'Unione Europea. Differenze oggi previste sono rese possibili soprattutto per (residue) incertezze interpretative che possono derivare dalle pretese regionali in materia di politiche abitative ex art. 117 Cost.

L'intervento dell'Unar, attraverso la trattazione dei casi, e dunque nell'espletamento della funzione istituzionale di rimozione delle discriminazioni, e la redazione di pareri inoltrati alle amministrazioni che appaiono essersi discostate, causa il contenuto di propri atti o provvedimenti, dal principio di parità di trattamento, assolve così alla funzione "riequilibratrice", (intervenendo a sanare situazioni di squilibrio rispetto alla parità, intaccata da episodi di discriminazione indiretta c.d. istituzionale) e soddisfa altresì il principio di leale collaborazione, fondamentale per il buon andamento dell'attività amministrativa.

4.8 CONCLUSIONI

E' stato osservato che la *ratio* della normativa antidiscriminatoria è quella di garantire l'uguaglianza nell'accesso ai diritti e porre le condizioni per la realizzazione dell'integrazione e dell'inclusione sociale.

Condividendosi appieno quest'impostazione, assume decisiva importanza la garanzia della parità di trattamento nell'accesso a quei diritti e a quelle prestazioni predisposte dallo Stato per la realizzazione dell'inclusione sociale di quei soggetti particolarmente svantaggiati perché inabili al lavoro o sprovvisti dei mezzi necessari per vivere.

Perché si dia attuazione alla parità di trattamento tra stranieri e cittadini, si auspica una politica governativa che rafforzi le azioni positive con lo scopo di rimuovere le condizioni sfavorevoli di coloro che, a prescindere dalla loro provenienza territoriale, etnica, sessuale, di età, ideologica, si trovano in condizioni di svantaggio.

Come è stato pure osservato, il *welfare*, in quanto strumento di redistribuzione del reddito volto a compensare le diseguaglianze prodotte dal mercato, va di pari passo con la tutela antidiscriminatoria, poiché si tratta di strumenti entrambi delegati a rimuovere le situazioni di diseguaglianza. Da un lato, può esservi una sostanziale uguaglianza solo nel caso in cui si predispongano adeguati strumenti di *welfare*, dall'altro, può esservi un sistema di *welfare* effettivo solo garantendo che ad esso si

acceda in condizioni di uguaglianza¹¹³.

La consapevolezza di tanto, impone a quest’Ufficio di sollecitare il Governo ad una fattiva opera di sensibilizzazione di tutte le istituzioni pubbliche al rispetto del principio di non discriminazione.

¹¹³ G. Turatto, *La tematica dei cittadini stranieri in riferimento alle prestazioni non contributive a dieci anni di distanza dall’approvazione della legge n. 40/1998*, in riv. Giur. Lav, 2008, n. 2, p.499.

CAPITOLO QUINTO:**LE DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI****NEL SETTORE PRIVATO****5.1. IL QUADRO NORMATIVO**

L'art. 43 primo comma del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98) prevede che *"costituisce una discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*.

In ogni caso, precisa il legislatore nel secondo comma, alla lettera b) compie atto di discriminazione "chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;"

Il divieto di discriminazione trova applicazione nei confronti dello Stato e dell'autorità pubblica, ma anche dei privati che offrono beni e servizi al pubblico in quanto una delle condizioni protette dalla normativa antidiscriminatoria è quella fondata sull'origine nazionale, intesa come appartenenza etnico-razziale del soggetto, ma anche come cittadinanza straniera (discriminazione in ragione soltanto della condizione di straniero o di cittadino straniero di determinate nazionalità).

La normativa di cui al d.lgs. n. 286/98, pertanto, vieta al soggetto privato che metta a disposizione del pubblico beni e servizi di rifiutarne l'accesso o di proporre o predisporre condizioni più sfavorevoli o svantaggiose in ragione della razza, dell'etnia, del colore, dell'ascendenza, della religione, della nazionalità o della provenienza geografica, dettando cioè un limite testuale all'autonomia e alla libertà contrattuale del soggetto privato che si rivolge al pubblico.

La direttiva n. 2000/43/CE del Consiglio europeo *"Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"* che disciplina il principio di non discriminazione in ragione della razza e dell'origine etnica e volta a garantire un elevato livello di protezione contro la discriminazione in tutti gli Stati membri, prevede che i divieti di discriminazione debbano rivolgersi, oltre allo Stato e all'autorità pubblica, anche ai soggetti e contraenti privati: *"Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basata sulla razza o origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro (...) e coprire ambiti quali (...) le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura"*.

La direttiva de qua è esplicita nell'estendere l'ambito di applicazione anche al settore privato: *"la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore*

pubblico che del settore privato.... per quanto attiene:... h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, ."

Il d.lgs. n. 215/2003, all'art.3 ha recepito i principi espressi nella direttiva prevedendo "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".

5.2. PARITÀ DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO AI SERVIZI ASSICURATIVI E FINANZIARI

E' del tutto evidente che, alla luce della normativa sussposta anche il settore assicurativo debba attenersi al divieto di discriminazioni su base etnico-razziale e di nazionalità nella proposta di premi assicurativi che tengano conto esclusivamente dell'appartenenza etnico-nazionale.

Nel 2010 alcune inchieste giornalistiche hanno rilevato tali prassi discriminatorie nel calcolo dei premi assicurativi RCA da parte di diverse compagnie assicurative, discriminazione che andrebbe a colpire anche cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea residenti in Italia, quelli rumeni in particolare, che hanno dunque esercitato il diritto alla libera circolazione; in proposito vale la pena sottolineare anche gli specifici profili di violazione del diritto dell'Unione europea inerenti al divieto di discriminazioni su basi di nazionalità tra cittadini dell'Unione europea.

Al riguardo, infatti, è opportuno precisare che l'ambito di operatività del principio generale di egualanza e di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea è stato esteso dalla Corte di Giustizia anche ai rapporti contrattuali privati con lo stesso carattere di assolutezza ed inderogabilità espressamente riconosciuto dall'art. 81 Tratt. CE, ora art. 101 TFUE. Questo tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, con il quale è entrata parimenti in vigore la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avente lo stesso valore giuridico dei trattati europei, e che all'art. 21 prevede il diritto alla non-discriminazione e che ribadisce, al comma 2 "*il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nell'ambito di applicazione del trattato sull'Unione Europea e di quello sul funzionamento dell'Unione europea*". Il principio di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea ha dunque valore e rango di diritto fondamentale.

Spetta in ogni modo all'Autorità di vigilanza sulle assicurazioni (ISVAP) esercitare i propri poteri ed effettuare le attività necessarie, al fine di garantire che le differenze nei premi o nelle prestazioni, (v. comma 3, art 55-quater) abbiano a fondamento dati attuariali e statistici affidabili (v. Regolamento n. 30 del 12 maggio 2009).

In uno spirito di collaborazione con l'Istituto di Vigilanza e con l'ANIA, comunque, l'UNAR ha attivato un tavolo tecnico per lo studio del fenomeno e per una serie di analisi comparative (c.d. benchmark), basate sulle banche dati associative che raccolgono i dati aggiornati sull'esperienza delle principali compagnie del settore assicurativo al fine di valutare tutti gli eventuali interventi correttivi da mettere in campo; è stato raccomandato, da parte dell' UNAR di fare particolare attenzione ai fattori di rischio presi in considerazione affinché non vengano sostituiti criteri discriminatori diretti (come, ad esempio, quello della nazionalità) con criteri che potrebbero nascondere una discriminazione dissimulata.

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA:

**IL RUOLO DELL'UNAR PER LO SVILUPPO DI UN SISTEMA INTEGRATO DI
PREVENZIONE E RIMOZIONE DEI FENOMENI DISCRIMINATORI**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO:**FUNZIONI, OBIETTIVI E STRUTTURA**

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:

a) la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzzi un effetto discriminatorio, attraverso un’azione di sensibilizzazione dell’opinione pubblica e degli operatori di settore e un’attività di informazione e comunicazione;

b) 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;

c) 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;

d) 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.

1.1 LA PREVENZIONE

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:

a) “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”,

b) “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.

1.2. LA RIMOZIONE

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 inquadrabili in una più vasta attività repressiva, laddove si attribuisce all'Ufficio il compito di:

- a) "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
- b) "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 dal dicembre 2009 anche 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.

1.3 LA PROMOZIONE

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 accordo 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.

1.4 LA VERIFICA

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 per ridefinire, in un processo circolare, gli obiettivi strategici volti alla rimozione della cause strutturali della discriminazione.

1.5 LE RISORSE

Per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, l’UNAR si avvale dei fondi relativi al capitolo 537 “spese di funzionamento dell’UNAR” (pari a 2.035.000,00 euro annui) che sono espressamente previsti e determinati dal comma 3 dell’articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n.39 “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunita’ europee. Legge comunitaria 2001”.

Tali fondi, secondo quanto disposto dall’articolo 21 della Legge 16 aprile 1987, n. 183 “Coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea ed adeguamento dell’ordinamento interno agli atti normativi

comunitari” vengono reperiti attraverso il cosiddetto “fondo di rotazione” istituito dall’articolo 5 della stessa legge.

1.6 L’ORGANIZZAZIONE

Secondo quanto previsto dal D.P.C.M 11 dicembre 2003 inerente la costituzione e l’organizzazione interna dell’UNAR, l’Ufficio per l’attuazione dei propri compiti si avvale di un contingente composto da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo presso la Presidenza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti,

Il Direttore dell’UNAR, secondo quanto previsto dal DPCM 11 dicembre 2003, è nominato dal Ministro per le Pari opportunità. Parimenti, ai sensi dell’articolo 4 comma 1, è riservata al Ministro per le Pari Opportunità la determinazione degli indirizzi dell’attività istituzionale dell’Ufficio. Pertanto la posizione dell’UNAR all’interno del Dipartimento per le Pari opportunità è peculiare e differenziata rispetto a quella degli altri Uffici, come risulta anche da quanto espressamente riportato negli atti di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dello stesso Dipartimento, secondo cui “presso il Dipartimento opera altresì l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica”;

La posizione apicale di Direttore dell’Ufficio è attualmente ricoperta da un soggetto estraneo alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell’art. 19 comma 6 del D.lgs. 165/2001 ed avente una comprovata e pluriennale esperienze nel settore dei diritti umani, avendo tra l’altro fatto parte dell’Osservatorio dell’Unione europea contro il Razzismo e la Xenofobia – EUMC come rappresentante indipendente per l’Italia. Il decreto ministeriale di nomina – di durata triennale - è stato adottato in data 14 maggio e registrato presso la Corte dei Conti in data 23 luglio 2009.

CAPITOLO SECONDO:**L'UNAR E LA STRATEGIA DI GOVERNANCE SUSSIDIARIA PER LA
PREVENZIONE, IL CONTRASTO E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI**

Il 2009 e il 2010 si sono caratterizzati come due anni di un forte potenziamento dell’Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, che si è dotato di un contact center informatizzando il sistema delle segnalazioni, ha elaborato la strutturazione di una rete diffusa di centri territoriali contro il razzismo in sinergia con enti locali e società civile ed ha avviato una serie di azioni che lo qualificano e ancor di più lo qualificheranno nel 2010 come un autorevole punto di riferimento istituzionale in tema di razzismo. La strategia d’azione delineata dal nuovo Direttore dell’UNAR ha previsto l’abbandono dell’approccio sostanzialmente isolazionista e di presunta autosufficienza di un Ufficio “nazionale” contro la discriminazione razziale per una interpretazione più dinamica, non burocratica, basata sul principio dell’effettività del ruolo e dello svolgimento di tutte le funzioni assegnate dalla direttiva europea, dal decreto legislativo di recepimento (D.lgs. 215/2003) e dal quadro normativo vigente, in un ottica di costante condivisione, sinergica collaborazione e reciproca valorizzazione con il sistema delle autonomie locali (Regioni, Province e Comuni nonché le relative associazioni di rappresentanza) le ONG attive sul territorio, sia in ambito nazionale che locale, le comunità di riferimento, le forze sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) la società civile in genere.

Tale scelta ha comportato:

- *la costruzione di un modello di governance sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni razziali* che, facendo perno sul nuovo corso dell’UNAR, coinvolgesse in un sistema bidirezionale di partecipazione condivisa e resa sistematica dall’inserimento nel Contact Center UNAR delle altre istituzioni nazionali (allo stato attuale in particolare l’Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché il neo istituito Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno) il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall’art. 44 del TU sull’immigrazione (Regioni, province e comuni) le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere;

- *la costituzione, a seguito del recepimento delle raccomandazioni UPR, di un gruppo tecnico interministeriale aperto alle rappresentanze del sistema delle autonomie locali* coordinato da UNAR ed insediatosi in data 16 novembre u.s. con il precipuo compito di censire, analizzare e mettere a sistema le attività svolte dalle varie amministrazioni centrali e locali in materia di prevenzione e contrasto della xenofobia e del razzismo al fine di ottimizzare l’utilizzo delle relative risorse finanziarie;

- *un percorso di rielaborazione e applicazione di un nuovo modello organizzativo dell’Ufficio*, sfociato nel passaggio dal call center al contact center attraverso un’apposita gara europea per l’affidamento del servizio, nella costituzione del Comitato tecnico per la redazione di raccomandazioni, pareri e attività ispettiva e nell’opzione strategica della promozione, partendo da quanto previsto dall’art. 44 del TU sull’immigrazione, messa a sistema e informatizzazione progressiva dei centri e degli osservatori territoriali contro la discriminazione razziale sull’intero territorio nazionale;