

<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
---------------	--------------

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per quel che attiene il tipo di discriminazione denunciata (tabella 16), in più di tre casi su quattro (76,2%) si è trattato di una discriminazione diretta; sommando a questi casi quelli in cui è presente l'aggravante delle molestie si ottiene un elevato 80,7%. Le rimanenti denunce invece riguardano nel 19,3% i casi di discriminazioni indirette.

**Tabella 16 - Altri ground di discriminazione (%)**

GROUND	TIPO DI DISCRIMINAZIONE	
Disabilità	Diretta	20,0
	Indiretta	11,5
	Diretta con molestie	-
	<b>Totale</b>	<b>31,5</b>
Orientamento sessuale	Diretta	31,
	Indiretta	3,1
	Diretta con molestie	2,3
	<b>Totale</b>	<b>36,8</b>
Genere	Diretta	12,3
	Indiretta	3,1
	Diretta con molestie	1,5
	<b>Totale</b>	<b>16,9</b>
Religione o convinzioni personali	Diretta	6,2
	Indiretta	0,8
	Diretta con molestie	-
	<b>Totale</b>	<b>7,0</b>
Età	Diretta	6,2
	Indiretta	0,8
	Diretta con molestie	0,8
	<b>Totale</b>	<b>7,8</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

In relazione alla tipologia del segnalante (vittima, testimone, associazione/ente, UNAR), i dati sono stati evidenziati per fattore di discriminazione (tabella 17 e tabella 17 bis). Dai dati emerge che i fattori per i quali vi è un maggior numero di denunce da parte di vittime o testimoni, quindi di singoli individui, sono disabilità e orientamento sessuale e identità di genere: più del 36% delle segnalazioni provenienti dalle vittime sono relative al fattore disabilità, mentre un quarto all'orientamento sessuale e identità di genere; oltre il 50% delle denunce presentate da testimoni riguardano, invece, le persone LGBT e più di un terzo le persone disabili.

Per le istruttorie aperte autonomamente dall'UNAR, si conferma la tendenza, evidenziata l'anno precedente, circa la scelta da parte dell'Ufficio di agire come soggetto attivo nel campo della rimozione delle discriminazioni. Infatti, oltre il 20% delle istruttorie relative ai diversi fattori sono state aperte su segnalazione dell'UNAR e in particolare un caso su due è relativo ad atti discriminatori per orientamento sessuale e identità di genere.

**Tabella 17 - Altri fattori di discriminazione – Tipologia del segnalante (in valore percentuale)**

Vittima	40,9
Testimone	35,9
UNAR	20,5
Associazione/Ente	3,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

**Tabella 17 bis - Altri fattori di discriminazione – Tipologia del segnalante (in valore percentuale)**

FATTORI DI DISCRIMINAZIONE	Vittima	Testimone	Associazione	UNAR
Disabilità	36,1	32,3	-	22,2
Orientamento sessuale	25,0	51,6	66,7	50,0
Genere	16,7	9,7	33,3	5,6
Età	16,7	-	-	11,1
Religione o credenze personali	5,6	6,5	-	11,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

In riferimento alle tabelle 18 e 18 bis relative alle classi di età dei segnalanti (vittime e testimoni) si evidenzia che oltre la metà delle segnalazioni proviene dalla fascia di età 36-64 anni, di cui il 40% riguarda il fattore di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere e per oltre un terzo dalla disabilità. Sono quasi altrettanto numerose le segnalazioni provenienti dalla fascia di età fino a 35 anni, di cui il 50% per orientamento sessuale e identità di genere. Il dato può essere significativo a testimoniare una crescente propensione delle fasce giovanili a denunciare atti discriminatori relativi a questo fattore. Pochissimi sono invece i segnalanti in età anziana.

**Tabella 18 - Altri fattori di discriminazione - Classi d'età dei segnalanti (in valore percentuale)**

ETA' IN CLASSI	Fino a 35 anni	36-64	65 anni e oltre	Totale
Altre discriminazioni	47,0	51,5	1,5	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

**Tabella 18 bis - Altri fattori di discriminazione - Classi d'età per fattore di discriminazione**

FATTORI DI DISCRIMINAZIONE	Fino a 35 anni	36-64 anni	65 anni e oltre
Disabilità	28,1	34,3	-
Orientamento sessuale	50,0	40,0	-
Genere	9,4	17,1	-
Età	6,3	2,9	100,0
Religione o credenze personali	6,3	5,7	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Nella tabella 19 sono stati messi a confronto gli ambiti relativi ai fattori di discriminazione diversi da razza/etnia (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) con quelli comprensivi di tutti i fattori. Per quanto riguarda gli altri fattori di

discriminazione, più di un quarto delle segnalazioni è relativa all'ambito dei mass media, seguito dall'ambito del lavoro (oltre il 20%). Si conferma la rilevanza di tali ambiti, che rispecchia le percentuali relative alle segnalazioni pervenute per tutti i fattori compreso razza/etnia.

Inoltre, appare rilevante il dato dell'ambito "Scuola istruzione", per il quale le segnalazioni relative agli altri fattori (pari all'8,4%) sono notevolmente più elevate (in valori percentuali) di quelle complessive (2,8%). Il dato relativo ai Mass Media conferma in generale il *trend* già evidenziato l'anno precedente ed è significativo dell'azione di monitoraggio intrapresa dall'UNAR nei confronti di giornali, web e mezzi di comunicazione in genere anche per i fattori disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere.

**Tabella 19 - Altri fattori di discriminazione**  
**Ambiti per fattori di discriminazione diversi da Razza ed Etnia**

AMBITO	FATTORI DI DISCRIMINAZIONE	%
<i>Mass Media</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	26,1
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	22,6
<i>Lavoro</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	21,0
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	19,6
<i>Erogazione enti pubblici</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	15,1
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	10,9
<i>Vita Pubblica</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	9,2
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	16,7
<i>Scuola e Istruzione</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	8,4
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	2,8
<i>Pubblici servizi</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	5,9
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	4,3
<i>Trasporto pubblico</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	4,2
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	2,5
<i>Salute</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	3,4
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	1,8
<i>Casa</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	1,7
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	6,3
<i>Forze dell'ordine</i>	fattori di discriminazione <b>diversi</b> da razza/etnia	1,7
	<b>tutti</b> i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia	1,8
	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

### 3.3 Conclusioni e prospettive di intervento

Dall'esame comparato dei dati statistici ricavabili dall'attività del *Contact Center* relativi alle discriminazioni diverse da quelle etniche-razziali, pur con gli ovvi limiti, già evidenziati, derivanti dal recentissimo inizio delle attività in questo ambito, che risale appunto alla seconda metà del 2011 ed è stata resa sistematica ed organica solo con l'istituzione dei tre back office specialistici avvenuta a partire dal novembre 2011 - il che comporta anche l'impossibilità di raffronti rispetto al 2010 - si possono comunque ricavare una serie di elementi di valutazione, che potranno essere ulteriormente approfonditi e confermati nel 2012 alla luce dell'aumento quantitativo e qualitativo che sicuramente interverrà a livello di segnalazioni ed istruttorie relative alle discriminazioni connesse, in particolare, alla disabilità ed all'orientamento sessuale e all'identità di genere:

- le condotte discriminatorie connesse a fattori diversi dall'etnia e dalla razza si concretizzano

in particolare nell'ambito mass media e in quello dell'istruzione;

- l'età delle vittime e dei testimoni si diversifica a seconda dei fattori (in particolare gli eventi discriminatori connessi all'orientamento sessuale e all'identità di genere registrano un maggior coinvolgimento, sia nella veste di vittime che di testimoni, di under 35 anni);
- la tendenza delle vittime a denunciare gli eventi discriminatori subiti è nettamente maggiore rispetto a quella riscontrata nell'ambito etnico-razziale, così come quella dei testimoni (e ci sono anche diversificazioni da fattore a fattore);
- il ruolo dell'associazionismo in questo ambito è altrettanto diversificato, con punte consistenti di proattività nello specifico fattore dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, il che conferma anche la capacità dell'UNAR ad essere identificato come un punto di riferimento autorevole ed affidabile da parte di segmenti significativi della società civile.

Alla luce di queste preliminari considerazioni, con l'apertura e la piena operatività del Contact Center a tutti i fattori discriminatori e la sua sempre più capillare interconnessione con il sistema di reti territoriali in corso di implementazione sul territorio nazionale, si apre un ulteriore e fondamentale fronte all'interno del complessivo tema della parità di trattamento, per il cui raggiungimento UNAR compie così un significativo salto di qualità.

Già nel 2012, sulla base dell'organica attività operativa del *Contact center* ed anche utilizzando gli esiti della prima indagine statistica sulle discriminazioni delle persone LGBT commissionata dal Dipartimento per le Pari Opportunità all'ISTAT, si potranno finalmente analizzare in maniera sistematica e specifica le caratteristiche, le peculiarità e le differenze di ogni singolo fattore discriminatorio rispetto agli ambiti, ai luoghi e ai contenuti stesse delle singole condotte discriminatorie, concorrendo così ad una più efficace, omogenea e puntuale tutela in particolare delle persone disabili e di quelle LGBT.

#### **4. DISCRIMINAZIONI ED ACCESSO ALLA GIUSTIZIA. EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA E RUOLO DELL'UNAR**

Nel corso dell'ultimo biennio l'accesso alla giustizia nel campo delle discriminazioni ha visto completamente rinnovato il ruolo dell'UNAR.

Le spinte degli organismi di controllo internazionali ed europei, le crescenti denunce delle vittime di discriminazione, la costante, capillare e sistematica attività di formazione, informazione e sensibilizzazione promossa dall'UNAR sull'intero territorio nazionale e rivolta ad istituzioni ed enti locali, associazioni e specifiche categorie professionali, hanno tradotto in termini di effettività il ruolo di promozione e di rimozione della parità di trattamento che l'UNAR svolge rispetto ai meccanismi di tutela contro le discriminazioni, concorrendo al raggiungimento di progressi e risultati significativi rispetto al recente passato.

##### **4.1 Accesso alla giustizia tra direttive europee e ordinamento interno. Azione civile antidiscriminatoria e normativa penale.**

L'art. 7 della Direttiva 2000/43/CE (cd. Direttiva razza) e l'art. 9 della Direttiva 2000/78/CE (cd. Direttiva occupazione e condizioni di lavoro) stabiliscono che *“Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.”*

Le Direttive hanno lasciato, dunque, agli Stati membri la predisposizione dei mezzi di tutela, sempre che sia assicurato il diritto di agire in giudizio in seguito alla mancata applicazione del principio di parità di trattamento, anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, e sempre che sia garantito il diritto ad una procedura *“finalizzata”*.

L'attuazione dell'obbligo gravante sugli Stati membri di assicurare il diritto ad una procedura finalizzata al rispetto degli obblighi derivanti dalle Direttive è il nucleo essenziale dell'accesso alla giustizia nel campo delle discriminazioni e, quindi, dell'effettività dei mezzi di tutela predisposti dal nostro Paese.

Costituisce imprescindibile esigenza di qualsiasi ordinamento giuridico evoluto la necessità di predisporre mezzi di tutela e, quindi, regole procedimentali e processuali diverse al variare delle caratteristiche proprie delle posizioni giuridiche che devono essere tutelate.

La diversità delle regole procedimentali e processuali, risponde non solo al generale principio di ragionevolezza, per il quale la diversificazione dei riti è funzionale alla diversità delle situazioni di volta in volta tutelate, ma rappresenta l'attuazione, all'interno del sistema processuale, del principio di eguaglianza sostanziale enunciato dall'art. 3 della Costituzione per il quale non è ammesso trattamento diverso di situazioni identiche mentre è imposto il diverso trattamento di situazioni differenti.

La scelta di regole specifiche è legata all'importante valore della situazione giuridica soggettiva sottesa alla discriminazione che, pur nelle varie ipotesi in cui può realizzarsi (discriminazione per motivi di razza, etnia, genere, orientamento sessuale, età, disabilità, opinioni personali, religione) ha sempre riguardo al valore essenziale della dignità e personalità dell'Uomo e, quindi, ai diritti fondamentali correlati alla sua persona; la natura del diritto leso spiega, inoltre, la difficoltà della riparazione e, quindi, la previsione di regole idonee a consentirne la reintegrazione in forme diversificate e più celeri.

Nel **campo civilistico**, ciò ha significato l'introduzione di uno strumento processuale *ad hoc* quale la cd. azione civile antidiscriminatoria.

Originariamente la sua accessibilità era stata limitata alle discriminazioni *“per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”* tanto da essere collocata in seno al d.lgs. n. 286/1998 Testo

Unico Immigrazione (art. 44); con essa si offriva una corsia preferenziale alla vittima di discriminazione attraverso uno schema procedimentale modellato sullo schema del rito cautelare uniforme<sup>35</sup>: l'azione era concepita, infatti, in una prima fase a carattere sommario - che dava luogo, in caso di accoglimento ricorso, all'ordine di cessazione del comportamento pregiudizievole - ed in una successiva fase, a cognizione ordinaria, che si apriva successivamente all'adozione del provvedimento cautelare di accoglimento o di rigetto e destinata a concludersi con l'emissione di una decisione a forma di sentenza. Solo a seguito dell'accertamento della effettiva violazione del diritto, si determinava dunque la rimozione della discriminazione e la condanna del convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale.

Nella previsione originaria, punto dolente rimaneva il meccanismo probatorio soggetto, alla rigida regola di cui all'art. 2697 c.c. secondo cui l'onere della prova grava in capo a chi si afferma titolare del diritto di cui chiede tutela (*onus probandi incumbit ei qui dicit*).

In considerazione delle difficoltà che il principio suddetto determinava nei giudizi in corso, già con le Direttive n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE, si è fatto obbligo agli Stati membri di adottare misure necessarie perché “*incomba sulla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento*” salvo il diritto dei singoli stati membri “*di prevedere disposizioni in materia di prova più favorevoli alle parti attrice.*”

In seguito anche a specifiche raccomandazioni rivolte all'Italia dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa (ECRI) nel III rapporto sull'Italia, è intervenuto il decreto legge 8 aprile 2008 n.59, convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008 n.101 che, all'art. 8 *sexies* (che sostituisce l'art.4, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215), ha previsto che: “*Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione.*”.

Tale ultima disposizione è rimasta sostanzialmente inalterata anche nell'attuale disciplina dell'azione civile antidiscriminatoria. Ed infatti, l'esigenza di prevedere un riordino processuale anche in materia di controversie contro le discriminazioni, in una al proliferare dei ricorsi giurisdizionali nei vari ambiti delle discriminazioni, ha recentemente portato alla previsione di un'azione antidiscriminatoria civile a carattere generale.

Con l'entrata in vigore dell'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, le controversie in materia di discriminazione per i motivi di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 286/98 (razziali, etnici, nazionali o religiosi), per motivi etnico-razziali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 215/2003, per motivi di credo religioso o convinzioni personali, età, disabilità o orientamento sessuale, di genere - nell'ambito dell'offerta di beni e servizi di cui all'art. 55-quinques del codice per le pari opportunità - sono regolate dal rito sommario di cognizione di cui al capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile (art. 702-bis, ter e quarter del c.p.c.) e non più dal procedimento cautelare atipico di cui al vecchio art. 44 del T.U.I.<sup>36</sup>

La novella riunifica, quindi, le discriminazioni di cui all'art. 43 TUI, al d.lgs. 215/03. Al d.lgs. 216/03, alla L. 67/06 (disabilità fuori dal rapporto di lavoro), all'art. 55 *quinques* Codice Pari Opportunità. Resta esclusa l'azione discriminatoria urgente per ragioni di genere (art. 38 Codice Pari Opportunità). Nell'ottica di un'azione più mirata all'effettività della tutela, col nuovo testo viene ribadito il principio del bilanciamento dell'onere probatorio, alleggerendosi nel contempo

<sup>35</sup> V. Cass. 7 marzo 2008 n. 6172.

<sup>36</sup> Per le azioni civili anti-discriminazioni instaurate dopo il 6 ottobre 2011, è competente il tribunale in composizione monocratica del luogo di domicilio del ricorrente, con l'applicazione delle norme di cui all'art. 702-bis del c.p.c. che prevedono la costituzione del convenuto non oltre dieci giorni prima dell'udienza e la notifica del ricorso al convenuto con almeno trenta giorni di anticipo rispetto alla data fissata per la sua costituzione. Avverso l'ordinanza emanata in primo grado dal giudice monocratico, potrà essere presentato ricorso alla Corte di Appello entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notifica. L'ordinanza del collegio giudicante della Corte di Appello potrà essere impugnata dinanzi alla Cassazione. È previsto pure l'obbligo del giudice, in caso di discriminazioni a carattere collettivo, di sentire l'associazione legittimata ad agire che ha inoltrato il ricorso al fine ordinare il piano di rimozione delle medesime (art. 28 c. 5).

l'onere probatorio: non più fatti "precisi e concordanti" di cui all'art. 8 *sexies* d.lgs.2008/101, ma solo "fatti dai quali si può presumere"; si è stabilito, poi, che l'ordinanza emessa dal giudice monocratico, se non appellata, produce gli effetti di cui all'art. 2909 del c.c., quindi passa in giudicato, a differenza che con il testo precedente dell'art. 44 del d.lgs. n. 286/96, dove l'ordinanza avente natura interinale al procedimento cautelare non poteva avere carattere definitivo, implicando la possibilità per la parte di iniziare il procedimento civile ordinario di merito al termine del procedimento ex art. 44 T.U.

Nel **settore penale**, la legge di riferimento per la tutela delle discriminazioni è la legge 25 giugno 1993 n. 205, cosiddetta legge Mancino, che assicura protezione contro le discriminazioni motivate da condizioni razziali, etniche, nazionali o religiose.

Per le altre forme di discriminazioni, la tutela è quella prevista dal codice penale nella parte riguardante i reati contro la persona (si pensi al grosso ambito delle molestie e delle molestie sessuali). La legge Mancino, che ha disciplinato in maniera sistematica i reati a sfondo razzista (in riforma della legge Reale di ratifica della "Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 Marzo 1966"), è stata modificata dall'art. 13 della legge 24 febbraio 2006 n. 85.

L'articolo in questione, pur inserendosi nel più ampio contesto della rivisitazione dei reati di opinione, ha comportato una sostanziale modifica della fattispecie criminosa di cui all'art. 3, lettera a) e b) della legge Mancino, incidendo non solo sull'entità e la qualità della pena irrogata, ma anche sulla tipologia della condotta determinante i reati a sfondo razzista. Ed infatti, quanto alla condotta costituente il reato di cui all'art. 3, 1 comma, lettera a), si è eliminata la previsione della diffusione di idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale o etnico, sostituendo la condotta criminosa con la propaganda di idee di tal fatta. Se, dunque, fino al 2006 era reato *diffondere* le idee razziste, oggi esse si possono diffondere ma non *propagandare* (si pensi ai numerosi casi in cui si scrive su un sito web inneggiando alla superiorità della razza o della religione: se tanto non è propaganda ma solo diffusione di idee, nessuna perseguibilità penale ne può discendere).

Per la pena, l'art. 13 ne ha previsto un **notevole ridimensionamento**, stabilendo che la propaganda e l'istigazione a commettere atti di discriminazione basati su superiorità ed odio razziale o etnico è punita con la reclusione fino ad un massimo di un anno e sei mesi e non più invece – come prima previsto – fino al massimo edittale di tre anni.

In più, sempre con riguardo ai reati di propaganda e istigazione a commettere atti di discriminazione basati su superiorità ed odio razziale o etnico, l'art. 13 della legge cit. ha integrato il testo precedente prevedendo in via alternativa ("o") alla pena della reclusione, l'irrogabilità della sanzione pecuniaria della multa fino ad un massimo di euro 6000,00.

#### 4.2 Sistema di accesso alla giustizia.

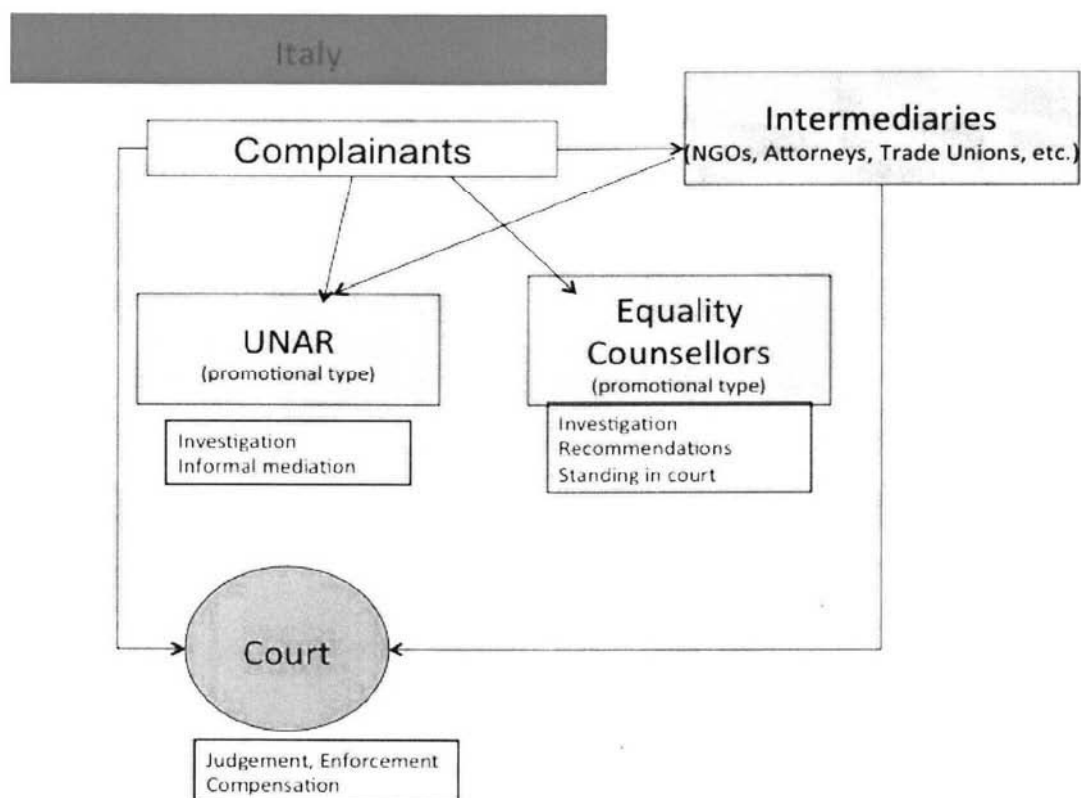
Il quadro normativo sovranazionale in materia di parità di trattamento, l'obbligo del rispetto per il legislatore italiano dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale (art. 117 Cost.), il sempre più frequente ricorso alla tutela giurisdizionale in materia di discriminazione, hanno comportato una maggiore esigenza di effettività dei mezzi di tutela predisposti dal legislatore nazionale.

In tale contesto l'UNAR, quale Organismo di Parità deputato per legge all'attività di promozione della parità e rimozione della discriminazione (art. 7 d.lgs.215/2003) ha concretamente operato all'effettività della tutela antidiscriminatoria.

L'analisi dello stato attuale di effettività dei mezzi di tutela, rende utile una schematizzazione del sistema di accesso alla giustizia in materia di discriminazioni vigente in Italia.

La schematizzazione che qui si propone, trae spunto da un recentissimo studio compiuto dal F.R.A. – European Union Agency for Fundamental Rights, avente ad oggetto "*Access to Justice – A Sociological Study on cases of Discrimination in the Eu*" e compiuto comparativamente su otto paesi dell'UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito)

che ha indicato l'Italia come appartenente al *Sistema n. 3- system composed of promotional-type equality bodies and courts*, a quel sistema, cioè, in cui vigono, da un lato, organismi di parità aventi funzione di promozione della parità, senza poteri di emettere decisioni vincolanti sulle controversie insorte in materia di discriminazione e, dall'altro, gli organi giurisdizionali in senso stretto (Courts)<sup>37</sup>.



Il sistema sopra schematizzato si ricava sulla base delle previsioni di cui alle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE (in particolare, artt. 7 e 9 sopra richiamati) e dai rispettivi decreti di recepimento e cioè dal decreto legislativo n. 215/2003 di attuazione della Direttiva 2000/43/CE e dal decreto n. 216/2003, di attuazione delle Direttiva 2000/78/CE, che hanno provveduto all'affermazione del principio di parità per ogni forma di discriminazione di genere, di origine etnica, di razza, di orientamento sessuale, di religione, di credo personale, di età e di disabilità.

Per le discriminazioni basate sul genere e, quindi, per gli organismi nazionali che operano in tale ambito cd. Consigliere di Parità, i riferimenti sono la Direttiva 2004/113/EC, il decreto di attuazione no. 196/2007 (Codice delle pari opportunità), nonché la Direttiva 2006/54/EC e il corrispondente decreto di attuazione 25 gennaio 2010, n. 5.

<sup>37</sup> Nel verificare la legislazione e il sistema giudiziario di otto paesi campioni (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito) lo studio del F.R.A. (Access to justice – a sociological study on cases of discrimination in the EU) ha individuato tre tipologie di “justice systems”: 1) Systems composed of specialised tribunal – type equality bodies and courts, 2) Systems composed of promotional-type equality bodies, tribunal-type equality bodies and courts 3) systems composed of promotional type equality bodies and courts.

### 4.3 I nodi critici dell'UNAR, tra opportunità e falsi problemi

**LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE.** Come evidenziato dallo schema, l'UNAR, a differenza di quanto accade per le Consigliere di Parità, non ha legittimazione ad agire in giudizio, seppur svolge azione di supporto legale per le associazioni (NGO) iscritte nel registro UNAR che, invece, godono di legittimazione processuale.

A mente dell'art. 7 della Direttiva 43/2000/CE (attuato con la disposizione di cui all'art. 7 d.lgs. 215/2003) solo le associazioni e le altre persone giuridiche che, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, abbiano interesse legittimo a garantire il rispetto delle disposizioni in materia di parità di trattamento (interesse legittimo che in Italia è formalizzato attraverso l'iscrizione nel registro e nell'elenco esistente presso UNAR), hanno il diritto di avviare in via giurisdizionale o amministrativa per conto e a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Se ne ricava, dunque, che l'UNAR è sprovvisto di legittimazione che è, invece, riconosciuta a soggetti collettivi i quali agiscono nelle procedure giurisdizionali o amministrative non in base ad un interesse autonomo ma "per conto a sostegno" della vittima.

L'assenza di legittimazione ad agire, connota conseguentemente l'attività dell'UNAR nel sistema dei mezzi di tutela contro le discriminazioni in maniera parallela al campo più propriamente giurisdizionale; le funzioni di supporto che si svolgono, pur essendo assai penetranti e a partire dal 2010, grazie all'emanazione sistematica di pareri resi alle vittime e alle associazioni legittimate in giudizio, vieppiù determinanti per l'esito positivo della lite (v. infra), non implicano però né la partecipazione nel rapporto processuale (con i relativi poteri di impulso processuale e di partecipazione al processo) né il potere di emanare – neppure in fase di conciliazione - decisioni che abbiano il carattere di vincolatività per le parti coinvolte.

La mancanza di tali poteri (legittimazione e vincolatività delle decisioni) incide, quindi, sull'efficienza del sistema, come messo in evidenza dagli studi specifici in materia (v. studio del FRA citato sopra) nonché dagli organi di controllo in materia di discriminazione (v. IV Rapporto ECRI - Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa, redatto a seguito della visita ufficiale di contatto condotta nel nostro paese dal 22 al 26 novembre 2010 in corso di pubblicazione).

**L'ELENCO DEGLI ENTI LEGITTIMATI.** Se sul fronte dell'assenza di legittimazione ad agire da parte dell'UNAR indubbiamente si realizza un **elemento di debolezza** del quadro normativo nazionale di recepimento della Direttiva CE 43/2000, non altrettanto configurabile come tale appare invece l'istituzione dell'Elenco degli enti legittimati ad agire – prevista appunto dall'articolo 7 del D.lgs. 215/2003 - spesso vista e in alcuni casi ostinatamente rappresentata anche presso sedi internazionali da alcune associazioni e organismi iscritti al citato elenco come un'arbitraria interferenza dell'autorità pubblica che, a loro dire, limiterebbe l'effettività della tutela giudiziaria delle vittime di discriminazioni, divenendo essa stessa un fattore discriminatorio rispetto ad una generica e universale legittimazione ad agire svincolata da qualsivoglia e necessaria attività di verifica in ordine ai requisiti di trasparenza amministrativa, competenza e deontologia professionale, requisiti che, con ogni evidenza, se devono caratterizzare ogni formazione sociale investita di rilevanti funzioni quali quella di tutela legale e giudiziaria in nome e per conto di terze persone, sono tanto più necessarie ed imprescindibili in un ambito quale quello delle discriminazioni etniche razzali, dove le potenziali vittime sono spesso persone che si trovano in una situazione di debolezza economica o di potenziale esclusione sociale.

Ebbene, partendo da un esame fattuale dell'argomento, sullo specifico punto si deve innanzitutto premettere che, com'è peraltro ampiamente noto anche agli assertori di tali rilievi, con la procedura di infrazione 2358/2005 la Commissione europea formulò alcune censure in ordine al non corretto recepimento da parte dell'Italia della direttiva 2000/43/CE, tra le quali l'effettiva indipendenza dell'UNAR, la parziale attuazione del principio di inversione dell'onere della prova

ed altri profili critici della vigente legislazione antidiscriminatoria, che furono però definitivamente sanati con l'adozione delle modifiche legislative contenute nell'art.8-sexies della Legge 6 giugno 2008 n.101, le quali determinarono la chiusura della procedura nell'ottobre 2009. Tra le originarie questioni poste dalla Commissione nell'ambito della citata procedura di infrazione figurava in particolare la mancata applicazione da parte del nostro Paese dell'art.7, paragrafo 2, della direttiva 2000/43/CE, che riconosce appunto ad associazioni o ad altre persone giuridiche che abbiano un legittimo interesse il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Preso atto che, in attuazione di tale disposizione, l'art.5, primo comma, del D.Lgs.215/2003 aveva previsto la legittimazione ad agire per associazioni o enti iscritti in un apposito elenco da approvarsi con decreto ministeriale, la Commissione nella costituzione in mora del 7 febbraio 2006 relativa alla predetta procedura di infrazione testualmente osservava: “*...tuttavia, dopo più di un anno dall'entrata in vigore della direttiva, tale decreto non è stato tuttora approvato. Ne consegue che l'articolo 7, paragrafo 2, non è ancora pienamente recepito nel diritto italiano e che sotto questo aspetto le associazioni non sono in grado di assistere adeguatamente le vittime*”

Nella costituzione in mora **nessun rilievo critico è stato quindi mai mosso** al legislatore italiano in ordine alla scelta effettuata per dare attuazione alla tutela giurisdizionale delle vittime della discriminazione da parte delle associazioni; la Commissione invitava anzi le Autorità italiane ad approvare l'elenco al fine di assistere adeguatamente le vittime.

E' da ritenersi quindi acclarata la **piena legittimità** delle previsioni contenute nell'art. 5 del D.Lgs.215/2003 e nel successivo art.6 che prevede il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni – e l'infondatezza delle argomentazioni di chi ritiene vessatoria o limitativa l'esistenza di elenco e registro - la cui istituzione risponde non solo all'evidente esigenza di realizzare un continuo raccordo operativo con le associazioni e gli enti ivi iscritti per monitorare il quadro di chi opera concretamente sul campo e, quindi, meglio espletare quelle attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'UNAR, ma anche quale strumento di trasparenza e regolarità amministrativa a garanzia delle potenziali vittime di discriminazione.

Peraltro tale rilievo è oltremodo smentito in maniera inconfutabile dalla costante azione svolta dall'UNAR allo scopo di incentivare l'iscrizione delle Associazioni e degli Enti al Registro anche mediante appositi cicli di audizioni itineranti, nonché dal periodico aggiornamento dell'elenco delle associazioni e degli enti di cui all'art.5 del D.Lgs.215/2003 mediante l'emanazione dei Decreti Interministeriali del 9 aprile 2010 e del 12 ottobre 2011, a firma del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità, che hanno registrato un aumento degli enti legittimati ad agire da 321 a 470, mentre nessun diniego ad una specifica richiesta di inserimento nell'elenco è stato formulato dall'UNAR.

**L'INDIPENDENZA DELL'UNAR. NECESSITÀ O FALSO PROBLEMA?** Analogamente, anche in ordine alla stessa configurazione dell'UNAR quale Ufficio operante presso il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, cui è sì riconosciuta dalla citata normativa autonomia e imparzialità nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, ma ovviamente non la natura giuridica di organismo o autorità indipendente dal Governo, sono state più volte sollevate – perlopiù in prossimità di scadenze di rilievo internazionale sul tema - argomentazioni e rilievi negativi, basati non su un puntuale e dettagliato esame dell'agire concreto dell'UNAR, ma essenzialmente se non esclusivamente su un'apodittica ed aprioristica convinzione che una indipendenza formale dell'Ufficio possa essere comunque garanzia assoluta della sua capacità di incidenza effettiva e che, viceversa, l'attuale status giuridico dell'UNAR impedisca a priori e comunque ogni effettiva azione sinceramente ispirata ai principi di autonomia e imparzialità che, sulla base del D.Lgs. 215/2003, dovrebbero ispirare e conformare ogni attività dell'Ufficio.

Anche in questo caso occorre innanzitutto rammentare come, appunto in attuazione della direttiva 43/2000 dell'Unione europea, l'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n. 39 (cosiddetta "Legge Comunitaria") ha previsto l'istituzione di un "Ufficio di **controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di garanzia, diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, che svolga attività di promozione della parità e di rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, in particolare attraverso (...) l'assistenza indipendente** alle persone lese dalle discriminazioni nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi e lo svolgimento di **inchieste indipendenti** in materia di discriminazione, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria".

A seguito di tale provvedimento normativo, il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215, ha stabilito all'articolo 7, denominato "Ufficio per il contrasto delle discriminazioni", l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità di un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, **in modo autonomo e imparziale**, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Limitandosi ad una valutazione meramente formale, basterebbe in proposito richiamare la procedura di infrazione promossa nel passato dall'Unione europea che, come detto, è stata definitivamente chiusa fin dall'ottobre 2009, e dalla quale si ricava che l'Unione europea ha evidentemente ritenuto conforme alla Direttiva 43/2000 l'attuale configurazione dell'UNAR.

Passando invece ad un esame sostanziale e di contenuto circa l'indipendenza "de facto" dell'UNAR, si sottolinea che dalla data di nomina dell'attuale Direttore (luglio 2009) ad oggi l'Ufficio, proprio al fine di aderire alle osservazioni rivolte in passato in sede Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione europea nell'ambito della periodica attività di vigilanza svolta dalla Commissione indipendente CERD (ONU), ECRI (Consiglio d'Europa) e FRA (Unione europea) e nelle more della definizione da parte delle Istituzioni competenti di modifiche normative o regolamentari atte a rafforzare giuridicamente il mandato conferito all'UNAR in attuazione della Direttiva 43/2000, ha dispiegato un'attività di **concreta autonomia e imparzialità** manifestatasi in particolare attraverso:

- apertura di istruttorie su eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da **altre Amministrazioni centrali dello Stato e della stessa Presidenza del Consiglio** (quali i "Buoni vacanze" del Dipartimento del Turismo, il "Fondo Mecenati" del Dipartimento della Gioventù e l'apertura del Servizio civile ai ragazzi stranieri nati in Italia e regolarmente soggiornanti);
- apertura di istruttorie relative ad eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da **Amministrazioni regionali ed enti locali diretti e/o composte da partiti politici, anche facenti parte della coalizione governativa** (vedasi le numerose istruttorie inerenti il fenomeno delle cosiddette "ordinanze" concentrato in particolare in Lombardia e Veneto, nonché alcune leggi regionali emanate dal Friuli Venezia Giulia e dalla Regione Veneto che subordinavano l'accesso a servizi fondamentali al possesso di lunghi periodi di residenza nel territorio regionale etc.);
- l'elaborazione e la diffusione di apposite "**raccomandazioni**" su ambiti tematici di significativa rilevanza, emanate dall'Ufficio sulla base del ripetersi di fattispecie discriminatorie, come nel caso delle discriminazione nell'accesso ai servizi sociali etc. Tali

raccomandazioni hanno lo scopo precipuo, mediante la loro opportuna diramazione al sistema delle autonomie locali, di prevenire l'adozione da parte degli enti pubblici competenti di atti e procedimenti anche solo potenzialmente discriminatori;

- apertura di **istruttorie inerenti a dichiarazioni di esponenti politici, inclusi quelli appartenenti a Partiti della maggioranza di Governo**, nonché materiali propagandistici utilizzati dagli stessi nel corso delle competizioni elettorali (arrivati in alcuni casi alla trasmissione da parte dell'Ufficio di notizie di reato alle competenti Procure della Repubblica);
- **riorganizzazione del Call Center dell'Ufficio, trasformato in contact center e interconnesso, mediante la sottoscrizione di accordi e protocolli operativi con Regioni ed altri enti locali, con le reti di centri ed antenne territoriali** contro ogni forma e causa di discriminazione già autonomamente istituite o da istituirsi congiuntamente con gli enti locali stessi e tutte le parti sociali e le organizzazioni no profit di riferimento (ONG, associazioni di volontariato, comunità di rappresentanza degli interessi diffusi etc.) in modo da rendere sempre più trasparente e condivisa la gestione delle istruttorie e prescindere nella loro definizione quotidiana da qualsiasi eventuale valutazione di ordine politico-istituzionale estranea alle previsioni normative;
- la istituzione di una serie di **tavoli e luoghi di concertazione**, co-programmazione e condivisione delle attività UNAR quali la "cabina di regia UNAR – Parti sociali" istituita nel maggio 2010 cui hanno aderito tutte le organizzazioni di rilievo nazionale, il Gruppo nazionale di lavoro con le associazioni, cui aderiscono oltre 20 tra le principali associazioni nazionali operanti su tutti gli ambiti di discriminazione etc.

Aldilà della stessa declinazione degli elementi summenzionati, ad ulteriore conferma della capacità di incidenza concreta e quotidiana dell'UNAR nell'attività di contrasto e rimozione delle condotte discriminatorie e della sua costante imparzialità ed autonomia rispetto al potere politico, si rammenta inoltre che, proprio a fronte dello sviluppo qualitativo e quantitativo dell'attività svolta, **l'UNAR è stato oggetto tra la fine del 2010 e il marzo 2011 di interventi insistenti da parte del Partito, facente parte del Governo pro tempore, della "Lega Nord", il quale ha anche richiesto formalmente, nell'ambito del cosiddetto decreto "Milleproroghe", la sua soppressione in quanto "Ente inutile" che avrebbe peraltro interpretato la Direttiva 43/2000 in maniera estensiva e vessatoria nei confronti di amministrazioni ed enti a guida leghista.**

Nell'ambito di tale attività, in particolare, l'allora **Ministro per le Pari Opportunità On. Carfagna**, in risposta all'ennesima interrogazione (ne sono state rivolte diverse contro singole istruttorie avviate dall'Ufficio e tutte risolte positivamente) formulata dall'**On. Fedriga, Parlamentare della "Lega Nord"**, al fine di richiedere una "riconsiderazione" del parere negativo espresso dall'Ufficio in merito all'istituzione del cosiddetto provvedimento "Benvenuti Triestini" varato dal Comune di Trieste, ha ufficialmente dichiarato *che l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, ha richiesto l'istituzione, presso gli Stati membri, di uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, cui compete, tra le altre funzioni, «l'assistenza indipendente» alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione. Nel recepire tale disposizione, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n.215 del 2003 ha stabilito che l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali svolge «in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (...)», formulando, in particolare, «raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica,*

*nonché proposte di modifica della normativa vigente» (articolo 7, comma 2, lettera f). Pertanto, le caratteristiche di autonomia e imparzialità richieste dalla normativa comunitaria e imposte dalle norme nazionali, impediscono qualsiasi intervento del Ministro volto a richiedere una riconsiderazione di quanto espresso dal citato ufficio nell'ambito delle proprie competenze”.*

Ed ancora, più recentemente e precisamente in data 8 ottobre 2011, con una intervista ufficiale rilasciata al quotidiano “La Padania”, l’On. **Mazzatorta** (Parlamentare della “Lega Nord” e Sindaco del Comune di Chiari) ha altresì dichiarato, in riferimento alla questione delle selezioni di personale estraneo alla PA per la rilevazione del Censimento (sul quale l’Ufficio ha ottenuto nella stragrande maggioranza dei Comuni capoluogo di Provincia una riapertura dei termini degli avvisi che inizialmente prevedevano surrettiziamente quale requisito di accesso la cittadinanza italiana): **“Noi siamo quotidianamente bersagliati da una pleora di associazioni che ci accusano ogni giorno delle peggiori cose. Fra i più tenaci ci sono quelli dell’UNAR, sedicente ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali”**<sup>38</sup>.

Si sottolinea infine come il percorso di rafforzamento dell’autonomia e dell’indipendenza “de facto” dell’UNAR sia stato riconosciuto anche nel rapporto della Commissione contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) del Consiglio d’Europa il quale ha evidenziato nel Rapporto reso a seguito della visita svolta in Italia nel novembre 2010 quanto segue: **“In termini di organizzazione, occorre notare che l’UNAR è ancora incardinato nel Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. ECRI sottolinea come i rappresentanti dell’UNAR abbiano innalzato il livello di autonomia e imparzialità che dovrebbe caratterizzare l’Ufficio e che, in pratica, l’UNAR è stato capace di censurare misure discriminatorie adottate in ambito nazionale e di farle annullare”**.

#### **4.4 L’attività dell’UNAR a supporto delle vittime**

Nella consapevolezza del limite operativo sancito dall’assenza della legittimazione ad agire, l’UNAR, negli ultimi anni di attività ha cercato di colmare tale disfunzione nell’ottica di una strategia integrata di sostegno delle vittime articolata in diversi strumenti e modalità di intervento, volta complessivamente al potenziamento a 360 gradi delle **attività di assistenza delle vittime** della discriminazione.

In particolare, nella prassi UNAR l’attività di assistenza viene compiuta sia nella **fase che precede l’instaurazione del giudizio**, sia nella **fase giudiziaria**, sia nella **fase successiva di esecuzione della sentenza** e, quindi, **di rimozione della discriminazione**.

Nella fase precedente all’attivazione dei mezzi di tutela gli uffici dell’UNAR provvedono a prendere in carico - attraverso le segnalazioni che arrivano al contact center - il fatto oggetto della discriminazione, informando la vittima dei rimedi messi a disposizione dalla legge a difesa dei suoi diritti; in tale fase, talvolta, grazie al dialogo instaurato con la vittima, si arriva ad una conciliazione informale della lite ed a delle forme bonarie di riparazione.

Nella fase in cui è già avviata l’azione giudiziaria (per iniziativa delle associazioni e della vittima) l’assistenza dell’UNAR diventa qualificata, provvedendosi, almeno per le questioni di interesse generale, alla formulazione di pareri giuridici, che assai spesso, per il tramite delle associazioni titolari dell’iniziativa giudiziaria, vengono prodotti in giudizio *ad adiuvandum*.

Nella fase, poi, di rimozione della discriminazione (in genere propria della fase esecutiva della sentenza), l’Ufficio provvede a monitorare il procedimento esecutivo e, quindi, l’effettiva rimozione e riparazione del danno informando la vittima dell’esito.

In sintesi l’opera di assistenza svolta dall’UNAR, è concentrata sulle seguenti attività:

- s’informa la vittima circa i rimedi esperibili ed incoraggia il ricorso all’autorità giudiziaria

<sup>38</sup> Va al riguardo segnalato che nel dicembre 2011 il Comune di Chiari è stato condannato dal Tribunale di Brescia per comportamento discriminatorio proprio in relazione al bando emanato dal Comune in relazione alla rilevazione del Censimento.

per il tramite delle associazioni all'uopo legittimate;

- si coadiuva la vittima e quindi le associazioni attraverso la formulazione di pareri prodotti in giudizio per orientare il giudice in senso conforme.
- si monitorano tutti i procedimenti giudiziari innescati a seguito delle segnalazioni e delle istruttorie svolte dal Contact Center.
- si diffonde, attraverso la pubblicazione di pareri e raccomandazioni e attraverso il sito UNAR, la normativa antidiscriminatoria, i pronunciati dei Giudici nazionali e sovranazionali (CGE) al fine di favorire il percorso di sensibilizzazione e di tutela della vittima

Concorrono poi ad amplificare ed estendere il livello di tutela e sostegno alle vittime una serie di interventi e azioni a carattere altamente innovativo che, avviate a partire dal 2010, sono in corso di progressiva realizzazione e verranno definitivamente sistematizzate entro il 2012 quali:

**IL SERVIZIO DI MEDIAZIONE CIVILE GRATUITA.** In linea con le riforme recentemente apportate a tutto l'impianto processual-civilistico italiano ormai definitivamente direzionato verso la preventiva e obbligatoria fase conciliativa (Legge n.69/2009), l'UNAR ha ritenuto che l'istituto della **mediazione** possa costituire un validissimo strumento per la risoluzione dei conflitti nascenti da presunte condotte discriminatorie anche nelle materie per le quali attualmente la legge non ne prevede l'obbligatorietà.

L'attivazione delle tutele giudiziarie – e in special modo l'esperimento delle azioni antidiscriminatorie previste dalla l. n. 67/2006, dal d.lgs. n. 215/2003, dal d.lgs. n. 216/2003, dal d.lgs. n. 286/1998 – dovrebbe infatti rimanere una *extrema ratio* cui ricorrere soltanto nel caso in cui non sia stato possibile addivenire ad un componimento consensuale del conflitto. Spesso, inoltre, la durata della procedure giudiziarie e la radicalizzazione del conflitto che esse inevitabilmente comportano affievoliscono l'efficacia del rimedio giurisdizionale rispetto alla possibilità di raggiungere soluzioni mediative fondate sul dialogo e sul riavvicinamento delle posizioni delle parti. Al fine di promuovere il ricorso alla mediazione evitando così, per quanto possibile, il ricorso al giudice è indispensabile assicurare la possibilità per la presunta vittima di un trattamento discriminatorio e per il presunto autore di tale trattamento di attivare **gratuitamente** tale meccanismo alternativo di risoluzione del conflitto dinanzi ad un organismo di mediazione specializzato nel campo della tutela dei diritti fondamentali e del contrasto alle varie forme di discriminazione.

Il costo inevitabilmente connesso all'attività di mediazione che si svolge nell'ambito degli organismi a ciò appositamente abilitati potrebbe, infatti, dissuadere fortemente i soggetti interessati dal farvi ricorso, soprattutto là dove la mediazione non è condizione di procedibilità di un'eventuale successiva azione giudiziale. A tale riguardo si deve, altresì, ricordare che la legge prevede l'applicazione ai soli organismi pubblici di mediazione delle norme relative al gratuito patrocinio e che, comunque, i soggetti i quali non soddisfino le condizioni reddituali per l'accesso a tale beneficio sarebbero costretti a sopportare interamente gli oneri finanziari connessi all'attivazione e allo svolgimento del procedimento di mediazione.

Pertanto con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni**<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Con decreto del Capo Dipartimento per le pari opportunità del 15 febbraio 2012 è stata approvata la graduatoria finale in attesa della stipula della convenzione con il soggetto aggiudicatario individuato nell'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani (UFTDU).

**COLLABORAZIONE CON IL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE.** Altra significativa iniziativa è costituita dalla sottoscrizione nel mese di novembre u.s. di un **Protocollo con il Consiglio Nazionale Forense** per lo sviluppo e la sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati nello specifico ambito della tutela antidiscriminatoria.

Il Protocollo prevede seminari di studio e attività formative con particolare riferimento agli strumenti giuridici e giurisdizionali di tutela riferiti a tutti i fattori della discriminazione, oltre allo sviluppo di progetti di azioni positive sui medesimi temi, prevedendo anche il riconoscimento dei crediti alle attività formative svolte dall'UNAR.

**FONDO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME.** Sempre nell'ottica dell'innalzamento dell'effettività della tutela giurisdizionale antidiscriminatoria, l'UNAR ha previsto infine la costituzione di un **Fondo di solidarietà** finalizzato all'assistenza legale e all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.Lgs.215/2003. La gestione del Fondo, la cui entità annua potrà corrispondere sino ad un massimo di 25.000 euro, verrà affidata al concessionario del Servizio di Contact Center.

#### **4.5 Giurisprudenza e prassi delle discriminazioni nel 2011.**

L'insieme di tali attività ha comportato importanti risultati in termini di effettività, tra cui una significativa sintonia tra la **giurisprudenza e la prassi applicativa dell'UNAR.**

Tra le questioni che maggiormente esprimono questi risultati, si evidenziano per il 2011 quelle in tema di accesso degli stranieri extracomunitari alle prestazioni sociali di natura assistenziale, di accesso degli stranieri al pubblico impiego (reclutamento del personale addetto alle operazioni di censimento) e di accesso degli stranieri al servizio civile nazionale, limitandosi peraltro, alla luce dell'esponentiale sviluppo dei volumi di attività istruttoria dell'Ufficio conseguente alla sua incrementata capacità di intercettare e far emergere le condotte discriminatorie, ad elencare alcune istruttorie "pilota" che per la dimensione o la diffusione nazionale, il numero di persone potenzialmente discriminate, il soggetto della condotta discriminatoria (pubbliche amministrazioni nazionali o locali) e i risultati raggiunti hanno concorso ad un efficace tutela operativa del principio di parità di trattamento nel nostro Paese e allo sviluppo, oltretutto di una maggiore responsabilizzazione dei decisori e dell'opinione pubblica in generale, anche e soprattutto di una giurisprudenza e di una prassi applicativa sempre più aderente ai contenuti ed ai principi della Direttiva CE 43/2000 e della relativa normativa nazionale.

**ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI.** A seguito di segnalazione per discriminatorietà della legge regionale del Friuli Venezia Giulia in materia di prestazioni sociali, l'UNAR ha emesso parere nel quale ha evidenziato agli uffici legislativi degli organi di governo i profili discriminatori delle leggi regionali FVG n. 12 del 2009 e n. 7 del 2010, nella parte in cui, prevedendo quale criterio per l'assegnazione dei benefici alle famiglie ed alla genitorialità quello della priorità della residenza, svantaggiano in misura proporzionalmente maggiore i non autoctoni rispetto alla popolazione italiana residente nel FVG. Nello stesso tempo, l'UNAR individuando nella sua attività di verifica della discriminazione (art. 7 d.lgs. 2003/215) numerose ordinanze comunali (soprattutto del Nord Italia) aventi contenuto discriminatorio per l'esclusione degli stranieri extracomunitari al beneficio di prestazioni sociali di natura assistenziale (alloggi, bonus famiglia, bonus scuola prima infanzia, benefici per anziani e giovani coppie, benefici per giovani disoccupati), ha evidenziato alle singole amministrazioni l'illegittimità delle ordinanze per contrarietà alla normativa discriminatoria, chiedendone la revoca anche mediante il coinvolgimento delle Prefetture competenti. Intanto **la Corte Costituzionale con sentenza n. 40 del 2011**, su impugnativa del governo, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 31.3.2006 n. 6 nella parte in cui introduce preclusioni destinate a

discriminare tra i fruitori del sistema integrato di servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Nell'ottica della sistematizzazione dell'intervento e dell'evitare il periodico insorgere di problematiche analoghe soprattutto con riferimento all'attività amministrativa degli enti locali, l'UNAR, sulla base dell'attività giuridica svolta in tale contesto, ha inoltre formulato un'apposita raccomandazione (rep. 781 del 29.11.2011) ribadendo l'obbligo di conformarsi al principio di diritto formulato dalla Corte Costituzionale e di cui alla prassi applicativa dell'UNAR. Si è cioè raccomandato l'obbligo di conformità "alla normativa interna e sovranazionale di riferimento ed all'interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione Europea e con quelle della Costituzione Italiana, secondo cui quando una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono, oltre che i cittadini italiani e i cittadini comunitari, anche gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti quali indicati dall'art. 41 T.U."

Sempre in tale ambito l'UNAR si è poi occupato di un importante provvedimento varato dalla **Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Gioventù, relativo all'istituzione del cosiddetto "Fondo Mecenati"**, consistente in provvidenze economiche pari a 40 milioni di euro destinate a fondazioni ed altri organismi che avessero cofinanziato e varato programmi di sostegno alla creatività e al talento giovanile mediante il conferimento di borse di studio, tirocini formativi e altre agevolazioni economiche. **L'entità finanziaria complessiva del Fondo, peraltro, in forza del principio del cofinanziamento previsto, risultava pari a 100 milioni di euro.**

L'UNAR, nell'ambito della sua autonoma attività di verifica e monitoraggio dei provvedimenti amministrativi nazionali e locali, registrata nel decreto istitutivo e nei relativi atti inerenti all'istituzione del "Fondo Mecenati", la **clausola discriminatoria del requisito della cittadinanza italiana** per i beneficiari finali del Fondo, ovvero i giovani under 35 anni.

A seguito dell'attività istruttoria svolta e dell'emanazione di un apposito parere giuridico notificato al Dipartimento della Gioventù, si è pertanto ottenuto la modifica, in autotutela, del provvedimento amministrativo, mediante la rimozione del requisito della cittadinanza, rendendo così effettivo e rispettato il principio della parità di trattamento.

**L'eliminazione della clausola discriminatoria ha avuto efficacia anche per i progetti già presentati**, talché anche per questi ultimi, una volta avviati, potranno essere individuati quali beneficiari finali tutte le ragazze e tutti i ragazzi, italiani e stranieri, under 35 anni.

**ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO.** Nel luglio 2011, a seguito di una prima segnalazione pervenuta dal Centro regionale antidiscriminazioni dell'Emilia Romagna e relativa al Comune di Modena, l'UNAR avviava un'azione di **monitoraggio sistematico** su tutti i Comuni capoluogo di Provincia riscontrando una propensione pressoché generalizzata a prevedere nei **bandi e negli avvisi di selezione per le posizioni di rilevatori e coordinatori comunali del censimento**, il requisito di **cittadinanza italiana** o di uno Stato membro dell'Unione Europea, con la conseguente esclusione di tutti i cittadini di Paesi non membri dell'Unione Europea regolarmente soggiornanti e residenti in Italia. Con il **parere n. 27 del 19 luglio 2011**, notificato a tutte le amministrazioni comunali interessate alla vicenda ed ampiamente diffuso all'esterno anche attraverso appositi comunicati stampa, l'UNAR ha conseguentemente evidenziato e ribadito illegittimità dell'esclusione degli extracomunitari all'accesso al lavoro presso pubbliche amministrazioni sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale, motivando il suo percorso argomentativo sulla base di una serie di norme nazionali e sovranazionali di riferimento (art. 117 Cost.; Art. 2 d.lgs. 1998/286 parità di trattamento nell'accesso e esercizio del diritto al lavoro; Convenzione OIL 143/1975 sul godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano; art. 38 del d.lgs. 165/2001 che ammette i cittadini dell'Unione ai posti di lavoro presso la P.A., d.lgs. 251/2007 di attuazione direttiva 2004/83/CE, d.lgs. 3/2007, di attuazione Direttiva 2003/109/CE).