



**RELAZIONE AL PARLAMENTO**  
**SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E**  
**SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA**

**ANNO 2013**



## INDICE

<b>PREMESSA</b>	4
-----------------	---

### **PARTE PRIMA**

<b>L'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E DI NON DISCRIMINAZIONE</b>	6
--	---

#### **CAPITOLO I**

##### ***Il ruolo dell'UNAR a dieci anni dalla sua costituzione***

1.	Il rafforzamento del ruolo dell'UNAR come <i>focal point</i> contro le discriminazioni	7
2.	Il coordinamento delle Strategie nazionali contro le discriminazioni	8
2.1.	La Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013 – 2015	10
2.2.	La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020	14
2.3.	Verso un Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza	18
3.	Nuove prospettive in materia di antidiscriminazione: la cd. direttiva "orizzontale"	21

#### **CAPITOLO II**

##### ***Lo scenario europeo sull'effettività del principio di non discriminazione: novità giurisprudenziali e ruolo degli Equality Bodies***

1	Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza europea più recente	23
1.1.	La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	23
1.2.	La giurisprudenza della Corte di giustizia europea	26
2.	Gli <i>Equality Bodies</i> : esperienze comparate	28
2.1.	Le esperienze degli <i>Equality Bodies</i> nei paesi membri: la struttura	28
2.2.	Le esperienze degli <i>Equality Bodies</i> nei paesi membri: l'ambito operativo	29

## **PARTE SECONDA**

<b>L'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA</b>	32
---	----

### **CAPITOLO I**

#### ***L'effettività dei mezzi di tutela per il contrasto e la rimozione delle discriminazioni***

1. Le indicazioni del "Report from the Commission to the European Parliament and Council"	33
2. Le attività dell'UNAR nell'anno 2013 a garanzia dell'effettività dei meccanismi di tutela	34

### **CAPITOLO II**

#### ***Sull'effettività dei meccanismi di tutela nella prospettiva nazionale e sovranazionale***

1. Le priorità dell'UNAR per l'effettività dei meccanismi di tutela	36
2. L'UNAR quale interprete della normativa antidiscriminatoria nel sistema integrato delle fonti	36
3. Principi di diritto dell'UE e principio di non discriminazione	37
4. Prassi applicativa: procedure di infrazione e Legge Europea 2013	38
4.1. Legge Europea 2013 e prestazioni sociali	38
4.2. Legge Europea 2013 e accesso al pubblico impiego	39

## PREMESSA

L'UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, è l'organismo di parità istituito in attuazione della Direttiva 2000/43/CE sulla razza e sull'origine etnica, con le funzioni proprie dei cd. *equality bodies*, ossia quelle organizzazioni che, in modo indipendente, promuovono l'uguaglianza, combattono la discriminazione, assistono le vittime e compiono attività di monitoraggio sui problemi della discriminazione.

L'art. 7 del d.lgs. n. 215/2003 – che ha attuato la citata Direttiva – ha previsto l'istituzione dell'Ufficio presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attribuendo ad esso la precipua funzione di svolgere attività di promozione della parità e di contrasto delle discriminazioni etniche e razziali.

A dieci anni dal decreto istitutivo, la presente Relazione intende dar conto del rafforzamento dell'attività dell'UNAR, avuto riguardo al complesso dei compiti svolti nel corso dell'anno 2013 sempre nel solco dei principi e delle linee tracciate a livello statale ed europeo.

In questo senso, l'azione dell'Ufficio trae fondamento, anzitutto, dall'art. 3 della nostra Carta Costituzionale, che non solo vieta tutte le discriminazioni in ragione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali, ma prescrive positivamente alla Repubblica e, dunque, ad ogni sua formazione, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Sul versante dell'Unione europea, il principio di non discriminazione ha trovato il suo compiuto e formale riconoscimento giuridico con il Trattato di Amsterdam che ha modificato l'art. 13 del Trattato sulla Comunità europea, oggi trasfuso nell'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. A seguito di tale revisione, i contenuti della tutela, sino ad allora incentrati su cause di discriminazione per motivi di sesso e di nazionalità, si accrescono significativamente sino a ricomprendere l'insieme di tutti i diritti civili, politici e sociali.

Infatti, attraverso una lettura congiunta del citato art. 19 con altre disposizioni dello stesso Trattato - miranti ad eliminare le disuguaglianze fra donne e uomini e a combattere l'emarginazione - traspare il convincimento da parte delle istituzioni europee che la lotta alle discriminazioni rappresenti uno degli strumenti essenziali per addivenire ad un miglioramento del tenore e della qualità di vita dei cittadini, ad una maggiore coesione in campo economico, sociale e culturale ed al raggiungimento di un più alto livello di occupazione e protezione sociale.

Questa dimensione onnicomprensiva dei fattori di discriminazione in ambito europeo è emblematicamente confermata all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che vieta *“qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita gli handicap le età o le tendenze sessuali”*.

L'Europa si è, dunque, dotata progressivamente di una solida base giuridica per la lotta contro ogni forma di discriminazione, completata dall'emanazione di atti di diritto derivato - tra tutti, le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE - che forniscono anche ai legislatori nazionali validi strumenti normativi per garantire l'effettività del principio.

Sulla scorta di queste fondamentali ed incontrovertibili basi giuridiche, l'Ufficio ha progressivamente ampliato il proprio raggio di azione divenendo presidio nazionale di contrasto contro ogni forma di discriminazione, sia essa generata dalla razza ed origine etnica oppure dalla religione, dalla disabilità, dall'età, dall'orientamento sessuale o identità di genere.

Nel corso dell'anno 2013, l'Ufficio ha, così, svolto un'incisiva attività di prevenzione e rimozione delle discriminazioni, sia nel settore pubblico (in particolare per le discriminazioni cd. istituzionali) che in quello privato.

Di tale attività, se ne dà circostanziato resoconto anche nella presente Relazione, come da obbligo di legge ex d.lgs. n. 215/2003.

Ed infatti, tra i compiti dell'Ufficio indicati all'art. 7 del d.lgs. citato, è previsto quello di redigere una Relazione annuale per il Parlamento *“sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela”*, anche al fine di proporre eventuali modifiche della normativa vigente in materia di diritto antidiscriminatorio.

Nel rispetto delle finalità connesse alla presentazione della Relazione, si è ritenuto di prescegliere un metodo di lavoro che, basandosi sull'attività in concreto svolta dall'Ufficio nel corso dell'anno 2013, ponesse in evidenza al Parlamento i punti salienti delle questioni attinenti, sia all'effettività del principio di parità di trattamento e di non discriminazione, sia all'efficacia dei mezzi di tutela.

La Relazione è, pertanto, divisa in due parti, e in due capitoli per ciascuna parte.

Nell'ambito della prima parte, dedicata all'illustrazione delle azioni svolte a garanzia dell'effettività del principio di parità di trattamento e di non discriminazione, il primo capitolo riferisce in ordine al progressivo affinamento e rafforzamento degli strumenti utilizzati dall'Ufficio per il contrasto ad ogni tipo di discriminazione. In particolare, si dà conto dei contenuti essenziali delle Strategie nazionali contro le discriminazioni, prime fra tutte la Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013 – 2015, e la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012 – 2020. Nel secondo capitolo, si delinea, invece, lo scenario europeo sull'effettività del principio di non discriminazione, illustrando le novità giurisprudenziali in materia e svolgendo un approfondimento, anche in chiave comparata, circa il ruolo degli *Equality Bodies* all'interno dei vari Stati membri dell'Unione Europea.

All'interno della seconda parte, relativa all'efficacia dei mezzi di tutela, il primo capitolo pone in evidenza il filo rosso che intercorre tra gli indirizzi del recente *“Report from the Commission to the European Parliament and Council”* sullo stato di applicazione della normativa antidiscriminatoria nei 28 Stati membri, e l'azione svolta dall'UNAR nell'anno 2013 a garanzia dell'effettività dei meccanismi di tutela, specie con riguardo alle tematiche dell'accesso all'impiego e dell'accesso alla giustizia da parte della categorie discriminate. Il secondo capitolo, specularmente alla prima parte, individua la prospettiva europea di contrasto alle discriminazioni e tenta di collocare il ruolo dell'UNAR all'interno delle nuove sfide di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi della parità di trattamento, e di emersione e contrasto delle singole condotte discriminatorie.

In definitiva, le istanze di tutela pervenute e l'azione compiuta dall'Ufficio nell'anno 2013 evidenziano l'esigenza di un intervento mirato del Parlamento, attraverso interventi normativi che conducano alla piena affermazione dei diritti di tutti e, quindi, a un'effettiva affermazione del principio di parità.

La possibilità di far valere un diritto è, infatti, una risorsa indefettibile non solo per ragioni di ordine sociale, ma anche in chiave economica, giacché il superamento della crisi passa anche e soprattutto per la rigenerazione in termini egalitari dei rapporti tra le persone e tra queste e i pubblici poteri.

cons. Marco De Giorgi

**PARTE PRIMA**

**L'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E  
DI NON DISCRIMINAZIONE**

## CAPITOLO I

### IL RUOLO DELL'UNAR A DIECI ANNI DALLA SUA COSTITUZIONE

#### 1. Il rafforzamento del ruolo dell'UNAR come *focal point* contro le discriminazioni

A dieci anni dal recepimento della Direttiva 2000/43/CE attraverso il decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 215, che vieta ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica, in qualsiasi settore, sia pubblico che privato, si impone una riflessione sul percorso evolutivo che in questi anni ha caratterizzato l'attività istituzionale svolta dall'UNAR presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Pur con le limitazioni imposte dalla sua attuale configurazione giuridica e dall'assenza di poteri sanzionatori, sin dai primi anni di attività l'Ufficio ha rappresentato un significativo presidio istituzionale a tutela dei diritti fondamentali delle persone vittime di discriminazioni, attuando di fatto, nella realtà sociale, lavorativa e culturale del Paese, il principio di uguaglianza sostanziale tra cittadini italiani, stranieri e minoranze etniche.

La scelta iniziale del legislatore nella costruzione dell'organismo di parità italiano ha seguito la via dell'approccio globale contro la discriminazione razziale, orientando l'azione dell'UNAR sia verso la destrutturazione degli stereotipi e dei pregiudizi razziali, sia verso forme di neutralizzazione di ogni fattore di disparità di trattamento, in tal modo distinguendosi da altre realtà analoghe esistenti a livello europeo, caratterizzate esclusivamente da politiche di mero contrasto alla discriminazione etnico-razziale.

L'esperienza maturata sul campo, unitamente alle indicazioni provenienti dal mondo dell'associazionismo e dai principali organismi europei ed internazionali di tutela dei diritti umani, hanno condotto, nel corso degli anni, ad un progressivo affinamento e rafforzamento degli strumenti di tutela delle vittime della discriminazione pur nella consapevolezza della persistente inadeguatezza della disciplina in materia.

La prima linea di attività dell'UNAR che ha conosciuto una profonda evoluzione è stata quella riguardante le politiche di contrasto alla discriminazione razziale, con la trasformazione del *Call Center* in *Contact Center* e la predisposizione di un punto di accesso *on line*, a cui le potenziali vittime o i testimoni di fenomeni discriminatori possono accedere per attivare le proprie segnalazioni.

Un altro intervento strategico in ordine all'effettività del principio di non discriminazione è consistito nel radicamento sul territorio delle attività di contrasto, reso più incisivo mediante la progressiva costituzione di una rete nazionale di centri territoriali per la rilevazione e presa in carico dei fenomeni di discriminazione. Tale rete è stata istituita sulla base di protocolli di intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali, e si è sviluppata attraverso una nuova ottica di costante condivisione, sinergica collaborazione e reciproca valorizzazione con le ONG attive sul territorio, le comunità di riferimento, le forze sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) e la società civile in genere.

Il consolidamento di alcune linee di attività, l'accresciuta capacità di intercettazione del fenomeno discriminatorio e il progressivo affinamento nell'analisi dei casi trattati e risolti, hanno fatto dell'UNAR un presidio di riferimento per le principali politiche europee in tema di antidiscriminazione, sia in relazione alla partecipazione a comitati e gruppi di lavoro in ambito UE e Consiglio d'Europa, sia nella sua veste di organismo deputato ad assicurare il coordinamento tecnico-scientifico rispetto all'attuazione dei PON GAS FSE e PON GAT FESR relativamente alle linee di azione per tutti i fattori di discriminazione.

In altri termini, il percorso evolutivo dell'UNAR come organismo di parità avente la funzione di garantire l'effettività del principio della parità di trattamento rispetto ad ogni tipo di discriminazione, e il connesso ampliamento delle competenze dell'Ufficio a seguito di atti di

indirizzo, costituisce un dato strutturale dell'attività e risponde pienamente alle indicazioni provenienti dall'Unione europea.

Al riguardo, le Direttive generali per l'azione amministrativa del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega per le pari opportunità, rispettivamente in data 31 maggio 2012 e 16 aprile 2013, hanno affidato all'UNAR l'attuazione di obiettivi operativi rilevanti in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere e, in particolare, la definizione della Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013-2015, in collaborazione con il Consiglio d'Europa. L'Ufficio è, altresì, Punto di Contatto Nazionale designato dal Governo Italiano per l'elaborazione e il coordinamento della Strategia di inclusione dei Rom, in attuazione dell'impegno della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011.

Nella stessa direzione, il decreto ministeriale del 4 dicembre 2012, relativo alla Organizzazione interna del Dipartimento per le pari opportunità, ha ribadito, all'art. 8, che l'Ufficio "ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento tra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni", come previsto dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 215/2003.

L'UNAR sta, quindi, garantendo la continuità nello svolgimento dei compiti assegnati dalle Direttive generali sopra citate, impegnandosi nella prosecuzione delle attività già *in itinere* contro ogni forma di discriminazione, sia essa generata dalla razza ed origine etnica oppure dalla religione, dalla disabilità, dall'età, dall'orientamento sessuale o identità di genere, offrendo in tal senso, attraverso il proprio *Contact Center* un'attività continua e qualificata di assistenza alle vittime delle discriminazioni.

## **2. Il coordinamento delle Strategie nazionali contro le discriminazioni**

Nella Relazione congiunta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE del 17.1.2014, si evidenzia al punto 5.3 (Ruolo degli organismi per la promozione della parità di trattamento) che, nonostante ai sensi della direttiva 2000/43/CE l'obbligo di istituire uno o più organismi per la parità riguardi soltanto le discriminazioni in ragione della razza e dell'origine etnica ma non quelle a motivo della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale, "nella maggior parte degli Stati membri il mandato dell'organismo nazionale per la promozione della parità comprende tutti questi motivi di discriminazione e in 15 Stati membri anche altri motivi oltre a quelli contemplati dalla normativa dell'UE (per esempio, nazionalità, lingua, opinione politica). In molti Stati membri tali organismi vantano anche competenze più ampie di quelle previste dalla direttiva o, per quanto riguarda le discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale, competenze che si estendono oltre l'ambito dell'occupazione".

All'interno di tale recentissimo rapporto, l'Italia risulta essere tra i pochi Paesi (insieme a Danimarca<sup>1</sup>, Malta, Portogallo, Spagna e Finlandia) in cui il mandato dell'organismo di parità non è esteso a tutti i fattori di discriminazione sul piano legislativo<sup>2</sup>.

Occorre evidenziare che al punto 7 (Conclusioni e prospettive per il futuro), la Commissione afferma: "*Rafforzare il ruolo di vigilanza degli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento può contribuire in misura decisiva a un'attuazione e applicazione più efficace di entrambe le direttive. Migliorando l'efficacia di tali organismi in modo che possano sfruttare appieno le loro potenzialità, si potrà contribuire in misura*

---

<sup>1</sup> Nel Rapporto si specifica, che "in Danimarca, però, la commissione danese per la parità di trattamento, un organismo amministrativo indipendente incaricato di esaminare le denunce, è competente per una grande varietà di motivi di discriminazione, tra cui quelli contemplati dalla direttiva 2000/43/CE" (par. 5.3, nota n. 67).

<sup>2</sup> A tale proposito, si veda *infra*, parte prima, capitolo II, par. 2.

*determinante a promuovere la parità di trattamento, rendendola accessibile più facilmente per tutti nell'UE e più rapidamente e a minor costo rispetto al ricorso giurisdizionale per tutte le parti interessate (inclusi gli Stati membri).<sup>3</sup>*

In tal senso, deve essere interpretato il ruolo che l'UNAR ha assunto quale struttura di coordinamento, specificamente in riferimento all'adozione di Strategie e Piani nazionali contro le discriminazioni di cui l'Italia si è dotata, quali le già menzionate "Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013-2015" e la "Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020"; o quelle che sono in via di definizione, come il "Piano nazionale d'azione contro il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia".

La definizione e l'attuazione dei predetti programmi strategici di lungo periodo richiedono necessariamente la messa in atto di strutture di governance complesse, di cui fanno parte le istituzioni a livello centrale, regionale e locale, la società civile, le parti sociali e altri soggetti a vario titolo coinvolti nelle tematiche di competenza, al fine della più ampia condivisione degli obiettivi e delle azioni. In tali processi, l'UNAR assume un ruolo centrale quale *Focal Point* nazionale, sia a livello interno sia per le istituzioni europee, garantendo che ruoli, funzioni e competenze diverse degli *stakeholders* concorrano in modo coordinato al raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, si è proceduto a configurare modelli di governance sussidiaria e integrata, con le debite differenze in base alla specificità dei singoli Piani e dei diversi settori di intervento.

Si tratta di assicurare, mediante tali strutture di governance multilivello, la partecipazione e la collaborazione sinergica tra i soggetti nelle diverse fasi dei Piani nazionali: la definizione, con l'individuazione degli assi prioritari, degli obiettivi strategici e delle misure, l'attuazione, la verifica e il monitoraggio. L'azione di coordinamento è attribuita all'UNAR in quanto punto di contatto nazionale individuato dal Governo quale organismo chiamato a garantire, in piena autonomia di giudizio e di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento e a vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela contro le discriminazioni.

Al riguardo, va evidenziato che il processo di definizione dei piani nazionali ha previsto il coinvolgimento attivo delle associazioni di settore, il cui apporto fattivo e propositivo ha indubbiamente rappresentato un punto di forza dell'intero processo, fin dall'avvio delle attività propedeutiche all'elaborazione dei piani stessi. Il coinvolgimento dell'associazionismo è stato, pertanto, formalizzato nella costituzione di Gruppi di lavoro nazionali, a seguito di procedure pubbliche di richiesta di manifestazione di interesse promosse dall'UNAR. La collaborazione tra le istituzioni centrali e la società civile è di fondamentale importanza ed ha un forte valore simbolico e culturale di legittimazione per soggetti ancora troppo spesso marginalizzati e stigmatizzati, contribuendo in questo modo anche all'implementazione del livello di *capacity building* delle associazioni. Inoltre, la collaborazione avviata ha una validità intrinseca, poiché concorre a rendere l'azione pubblica più trasparente e rispondente alle priorità ed ai bisogni dei cittadini, rendendo questi ultimi protagonisti della loro stessa emancipazione da ogni forma di esclusione e discriminazione.

I Piani nazionali rappresentano, quindi, lo strumento di cui il Paese si è dotato per il coordinamento delle politiche antidiscriminatorie, strumento la cui efficacia è strettamente correlata alla capacità dei vari soggetti, istituzionali e non, di collaborare in modo sinergico nella loro attuazione.

---

<sup>3</sup> A tale proposito si veda anche *infra*, parte seconda, capitolo I, parr. 1 e 2.

## **2.1 La Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013 – 2015**

Con la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5, il Consiglio d'Europa, «*riconoscendo che le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali hanno subito per secoli e tuttora sono vittime di omofobia, transfobia e altre forme di intolleranza e di discriminazione, anche all'interno delle loro famiglie, ivi compreso sotto forma di criminalizzazione, marginalizzazione, esclusione sociale e violenza, in ragione del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere*», richiede agli Stati un'azione specifica al fine di garantire a tali persone il pieno godimento dei loro diritti umani.

Inoltre, la sezione XI dell'Allegato alla Raccomandazione afferma che gli Stati Membri dovrebbero garantire che le strutture nazionali preposte alla tutela dei diritti umani abbiano un mandato esplicito per occuparsi delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere<sup>4</sup>.

Nel febbraio del 2013 è stato presentato il Rapporto di monitoraggio indipendente promosso da ILGA Europe sull'attuazione della Raccomandazione CM/REC (2010)5 nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>5</sup>. Nel Rapporto, che ha l'obiettivo di valutare l'azione delle istituzioni nell'applicazione della citata normativa europea e di mettere in evidenza gli ambiti in cui è necessario promuovere ulteriori interventi, sono state formulate alcune Raccomandazioni al Governo italiano, affinché quanto previsto dal Consiglio d'Europa possa essere la base su cui costruire l'agenda politica connessa ai diritti delle persone LGBT. In particolare, pur riconoscendo che le competenze dell'UNAR sono state estese al contrasto dei diversi fattori di discriminazione, si sottolinea la mancanza in Italia di un Equality Body specificamente preposto a ciò e si raccomanda la creazione di un organismo nazionale indipendente con un mandato chiaro per il contrasto delle discriminazioni LGBT (punto 18), riprendendo sostanzialmente quanto previsto dalla Raccomandazione stessa. Il Rapporto ha anche messo in evidenza l'assenza in Italia di una strategia generale e di un documento di programmazione, indicando la necessità di adottare un piano d'azione di medio/lungo termine (punto 19) per l'attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie LGBT.

In riferimento alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee e dalla società civile, nel corso del 2013 è proseguito ed è stato portato a conclusione il processo di definizione della Strategia nazionale LGBT, avviato nel 2012 con l'adesione dell'Italia, mediante il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR, al programma promosso dal Consiglio d'Europa "Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", in attuazione della Raccomandazione CM/REC (2010)5.

### *Il percorso di adozione della Strategia nazionale LGBT*

In continuità con l'anno precedente, l'impegno assunto dall'Italia è stato confermato e formalizzato nella Direttiva del Ministro del lavoro con delega alle pari opportunità per l'attività amministrativa per l'anno 2013 con cui, nell'ambito dell'Obiettivo strategico "Rendere effettiva e

---

<sup>4</sup> Allegato alla Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5 "XI. Strutture nazionali per la protezione dei diritti umani. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le strutture nazionali per la protezione dei diritti umani abbiano ricevuto il chiaro mandato di assumersi il compito di affrontare le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere; dovrebbero segnatamente avere la facoltà di formulare raccomandazioni riguardanti la legislazione e le politiche, sensibilizzare il vasto pubblico, e, qualora ciò sia previsto dalla legislazione nazionale, esaminare le denunce individuali riguardanti sia il settore pubblico, che quello privato e avviare i procedimenti giudiziari o parteciparvi".

<sup>5</sup> Si veda il documento "Sintesi del rapporto Italia sull'applicazione della raccomandazione CM/rec(2010)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere". In Italia il monitoraggio è stato realizzato da Centro Risorse LGBTI di Torino, su mandato di ILGA Europe, ed ha visto la collaborazione di alcune associazioni LGBT di rilevanza nazionale: Arcigay, Arcilesbica, MIT - Movimento Identità transessuale, AGEDO - Ass. dei genitori di omosessuali, Famiglie Arcibaleno e Ass. radicale Certi Diritti.

sistematica l'applicazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione", è stato individuato come Obiettivo operativo il "Programma di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere e promozione dell'inclusione sociale delle persone LGBT", assegnando all'UNAR, in qualità di Equality Body, le competenze in materia.

Pertanto, è proseguito il processo di consultazione delle istituzioni a livello centrale, regionale e locale, della società civile e delle parti sociali, secondo un modello di governance multilivello, sussidiaria e integrata, avviato nel precedente anno. La struttura della Governance è costituita da gruppi di lavoro stabili: a) il Gruppo nazionale di lavoro delle associazioni LGBT, istituito con Decreto direttoriale del 20 novembre 2012, composto da 29 associazioni di settore e integrato, a seconda delle esigenze, con esperti e altri organismi competenti, con funzioni consultive<sup>6</sup>; b) il Tavolo di coordinamento istituzionale composto dalle amministrazioni centrali e locali coinvolte per competenza per la condivisione delle politiche<sup>7</sup>; c) il Tavolo di lavoro con le parti sociali (parti datoriali e organizzazioni sindacali)<sup>8</sup>. L'UNAR è l'autorità centrale delegata al coordinamento delle attività inerenti la Strategia, in qualità di Focal Point nazionale per il contrasto ad ogni forma di discriminazione operante presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La scelta di un modello ampiamente partecipato ha consentito di giungere alla definizione di un piano programmatico pluriennale condiviso e coordinato, per l'attuazione di politiche e azioni di sistema antidiscriminatorie finalizzato alla promozione e alla tutela dei diritti delle persone LGBT rendendo effettivo il principio di parità di trattamento.

Nell'ambito di quanto previsto dalla Raccomandazione CM/REC (2010)5, a partire dalla situazione di contesto, sono stati individuati quattro Assi strategici di intervento: Educazione e Istruzione, Lavoro, Sicurezza e Carceri, Media e Comunicazione. Tenendo conto della specificità delle problematiche individuate per ogni Asse, gli obiettivi prioritari e le misure, definiti per ciascuno di essi, sono relativi alle seguenti aree: raccolta dati e monitoraggio, formazione, informazione e sensibilizzazione, azioni positive.

La Strategia nazionale, presentata il 14 febbraio 2013 in occasione del secondo Meeting Gruppo nazionale di lavoro LGBT, alla presenza del Ministro del lavoro con delega alle pari opportunità, è stata adottata con Decreto Ministeriale del 19 aprile 2013<sup>9</sup>. E' stata successivamente

---

<sup>6</sup> Componenti del Gruppo Nazionale di lavoro LGBT: Arcigay, A.GE.DO, Parks - Liberi e uguali, Equality Italia, ALA Milano onlus, Arci Gay\_Lesbica Omphalos, Polis Aperta, Di'Gay Project, Circolo di cultura omosessuale "Mario Mieli", Gay Center line, Famiglie Arcobaleno, Arcilesbica, Rete Genitori Rainbow, Shake lgbt, Circolo culturale Maurice, Associazione Icaro onlus, Circolo Pink, CGIL Nuovi Diritti, MIT - Movimento Identità Transessuale, Associazione radicale Certi Diritti, Avvocatura per i diritti lgbt Rete Lenford, Gay.net, I-Ken, Consultorio Transgenere, Libellula, Gaylib, Comitato provinciale Arcigay "Chimera Arcobaleno" Arezzo, Ireos, Comitato provinciale Arcigay "Ottavio Mai" Torino.

<sup>7</sup> Componenti del Tavolo di coordinamento interistituzionale: Ministero dell'Interno - Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD); Ministero della Giustizia - Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria; Ministero della Salute; Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro e Direzione generale per l'inclusione sociale; Ministero dell'istruzione, università e ricerca - Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione; Ministero degli Affari Esteri; Conferenza delle Regioni e delle province autonome; ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani; Rete READY- Rete nazionale delle Pubbliche Amministrazioni contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

<sup>8</sup> Componenti del Tavolo delle Parti sociali: CGIL - CISL - UIL - UGL, sia i referenti delle organizzazioni datoriali nazionali: Confindustria - Confcommercio - Coldiretti - Confartigianato - Confesercenti - Confcooperative - Confapi - Legacoop - Cna - Confagricoltura.

<sup>9</sup> La Strategia nazionale è stata pubblicata in cartaceo e sui siti istituzionali del Dipartimento per le pari opportunità e dell'UNAR e tradotta in lingua inglese. Per la consultazione: <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/2310-unar-on-line-la-strategia-nazionale-per-la-prevenzione-ed-il-contrasto-delle-discriminazioni-basate-sullorientamento-sessuale-e-sullidentita-di-genere>; <http://www.unar.it/unar/portal/?p=1921>.

presentata ufficialmente in vari momenti istituzionali, tra questi: il 17 maggio, Giornata internazionale contro l'omofobia, presso il Senato della Repubblica, alla presenza del Presidente della Camera on. Boldrini e del Presidente del Senato sen. Grasso, nonché il 22 ottobre 2013 nel corso di una Audizione del Vice Ministro del Lavoro con delega alle Pari Opportunità, presso la Commissione Diritti Umani del Senato. In occasione di tali incontri, il documento ha riscosso unanime consenso e apprezzamento proprio per l'impianto di matrice europea e per l'approccio seguito.

La Strategia costituisce, dunque, uno strumento di programmazione che, partendo da un approccio molto pragmatico, circoscrive il proprio campo di azione alle misure attuabili a legislazione vigente.

La necessità di avviare un piano strategico di politiche pubbliche in questo ambito risponde ad una duplice esigenza: da un lato, è necessario avviare un cambiamento culturale, scardinando gli stereotipi e i pregiudizi che stanno alla base delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT, mediante efficaci azioni di prevenzione; dall'altro lato, occorre intervenire per contrastare e rimuovere tali discriminazioni agendo su più livelli (pubblico/privato) e ambiti. Ciò si rende necessario anche alla luce dei dati sulle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, come è emerso dall'indagine ISTAT "La popolazione omosessuale in Italia" (2012)<sup>10</sup>, dall'indagine sulla comunità LGBT nell'Unione Europea condotta dalla Fundamental Rights Agency (2013)<sup>11</sup>, nonché dalla casistica del Contact Center dell'UNAR.

A questo proposito, il Contact Center dell'UNAR, in continuità con l'attività dell'anno precedente, nel 2013 ha registrato 114 casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, pari al 10% del totale dei casi trattati (1142). Nella quasi totalità (102), si è trattato di discriminazioni di tipo diretto, solo 12 sono state le segnalazioni rispetto a forme indirette di discriminazione. Gli ambiti nei quali si sono registrate significative segnalazioni riguardano la Vita pubblica (44), i Mass media (37), la Scuola (12). Le segnalazioni si concentrano nei primi due ambiti: nel caso della "vita pubblica" il contesto prevalente sono le aggressioni (22 casi su 44) mentre nell'ambito "media" prevale il contesto "internet" (25 casi su 37), in particolare i social network (soprattutto commenti su facebook o blog).

Alcuni aspetti critici del contesto italiano sono, inoltre, emersi dal proficuo confronto con le associazioni LGBT, che hanno evidenziato specifiche situazioni discriminatorie, nonché le lacune legislative che richiederebbero interventi normativi specifici per assicurare la protezione dei diritti umani delle persone LGBT.

La Strategia nazionale rappresenta, pertanto, una risposta alla situazione di discriminazione nei confronti delle persone LGBT nel contesto italiano, oltre che alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni internazionali e dalla società civile. Si tratta di uno strumento di lungo/medio periodo di supporto alle politiche nazionali e locali, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo, concretamente attuabile anche nel quadro normativo attuale.

Il percorso di definizione della Strategia sul piano nazionale è stato accompagnato dalla partecipazione dell'Italia, tramite l'UNAR, agli incontri a livello europeo svoltisi sulla tematica del contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, sia ai seminari multilaterali tematici con i rappresentanti dei Paesi partner Italia, Polonia, Serbia, Albania, Montenegro e Lettonia, organizzati dal Consiglio d'Europa, sia agli incontri del Network informale europeo dei Focal Point LGBT.

L'impegno del Governo italiano è stato confermato in ambito internazionale dalla sottoscrizione a L'Aja, il 16 maggio 2013, da parte della Ministra per le pari opportunità, di un documento proposto dai Governi di Olanda, Regno Unito, Svezia, Belgio, Finlandia, finalizzato ad un impegno europeo congiunto in materia di orientamento sessuale e identità di genere per

---

<sup>10</sup> La ricerca è disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/62168>

<sup>11</sup> La ricerca della FRA è disponibile al link <http://fra.europa.eu/en/theme/lgbt>

innalzare il livello della tutela dei diritti umani e la parità di trattamento per le persone LGBTI nell'Unione, in occasione dell'IDAHO (International Day Against Homophobia).

#### Una prima attuazione della Strategia nazionale LGBT

Nel 2013 il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR hanno dato avvio ad alcune azioni per la realizzazione di quanto previsto dalla Strategia. In particolare, il Dipartimento ha stipulato, in data 14 giugno 2013, un Accordo di Collaborazione con la Città di Torino in qualità di Segreteria nazionale della Rete RE.A.DY (in attuazione del Protocollo d'Intesa del 19 dicembre 2012), in rappresentanza delle amministrazioni locali impegnate nelle politiche ed azioni sul territorio volte a prevenire e contrastare le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT. L'ottica è quella di mettere in campo azioni di sistema, che coinvolgano i vari livelli della Pubblica Amministrazione in Italia, sia in senso verticale (centrale e locale), sia in senso orizzontale (trasversali ai diversi ambiti del vivere sociale), come premessa per stimolare positive ricadute su tutto il territorio nazionale.

Il Piano di attività, elaborato nell'ambito del citato Accordo, contempla due linee di azione.

Per quanto riguarda i tre Assi Educazione e Istruzione, Lavoro, Sicurezza e Carceri è prevista la realizzazione di percorsi innovativi di formazione sulle tematiche LGBT, destinati alle figure apicali delle Pubbliche Amministrazioni, da realizzarsi sia a livello nazionale sia territoriale (livello macroregionale e regionale), in collaborazione con i Ministeri competenti e gli Enti locali partner della Rete RE.A.DY. Si è scelto di coinvolgere in tali percorsi i vertici delle diverse Amministrazioni Pubbliche in quanto centri decisori in grado di orientare, a propria volta, progettualità ed azioni formative a cascata negli ambiti di competenza. Per l'Asse Media e Comunicazione si prevede la realizzazione di una piattaforma web istituzionale sulle tematiche LGBT, quale strumento di supporto alle azioni degli addetti ai lavori e di informazione per la cittadinanza attraverso la messa a disposizione di materiale documentale, anche in formato multimediale, di strumenti e modelli di intervento, di materiali didattici e buone pratiche, prodotti in questi anni sulle tematiche LGBT da Enti e Associazioni italiani ed internazionali. Si vuole, inoltre, sostenere e documentare le azioni messe in campo dai diversi attori nell'ambito della Strategia nazionale LGBT, attraverso la pubblicazione *on line* dei risultati e dei prodotti elaborati, anche ai fini del relativo monitoraggio. Nel corso del 2013 sono state avviate tutte le attività propedeutiche alla realizzazione delle attività, con il coinvolgimento in appositi workshop dei diversi *stakeholders* individuati sulla base dell'*expertise* a livello nazionale e territoriale (pubbliche amministrazioni, associazioni LGBT, parti sociali ecc). Ciò anche al fine di creare reti tra diversi soggetti che possono essere funzionali alla diffusione capillare dei risultati delle attività effettuate.

Nel periodo ottobre – dicembre 2013, il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR hanno, inoltre, realizzato un progetto di informazione, formazione e sensibilizzazione, finanziato dal Consiglio d'Europa, rivolto agli operatori dei media, mettendo in luce gli stereotipi e i pregiudizi maggiormente utilizzati nell'informazione e fornendo elementi di riflessione sull'utilizzo di un linguaggio corretto, al fine di favorire una informazione adeguata sulle tematiche LGBT. Il progetto ha previsto la realizzazione di quattro seminari nazionali, che si sono tenuti nelle città di Milano, Roma, Napoli e Palermo, rivolti a giornalisti professionisti e uffici stampa istituzionali dal titolo "L'orgoglio e i pregiudizi", in collaborazione con l'Agenzia Redattore Sociale e con il patrocinio dell'Ordine nazionale dei giornalisti (e degli ordini regionali competenti) e della Federazione nazionale della stampa italiana. Sono, inoltre, stati realizzati moduli di formazione nelle scuole di giornalismo italiane riconosciute dall'Ordine sulle tematiche LGBT. Al termine del ciclo di seminari nazionali, sono state redatte e pubblicate le "Linee guida per un'informazione rispettosa delle persone LGBT", quale utile strumento per operatori dell'informazione (giornalisti professionisti, uffici stampa istituzionali, free lancers, bloggers)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Le Linee Guida sono state pubblicate in cartaceo e sui siti istituzionali del Dipartimento per le pari opportunità e dell'UNAR e presentate in anteprima il 1° dicembre al Seminario di formazione per giornalisti, organizzato dall'Agenzia Redattore Sociale, che si è tenuto presso la Comunità di Capodarco.

Un'attenzione particolare è stata dedicata alla discriminazione nei confronti delle persone transgender che, come evidenziato da molte indagini, risultano essere maggiormente a rischio di marginalizzazione e di esclusione sociale. A questo proposito, il Dipartimento per le pari opportunità ha proceduto al finanziamento, previa pubblicazione di due Avvisi di manifestazione di interesse rivolti alle Associazioni di settore, di due progetti pilota a livello nazionale: uno di questi, in attuazione di quanto previsto nell'Asse Sicurezza e Carceri, è finalizzato al miglioramento delle condizioni delle persone transgender nelle carceri (condizioni di vita, accesso alla salute, rapporti con gli operatori penitenziari e con la popolazione dei detenuti) e prevede corsi di formazione e specifici servizi di assistenza psicologica e sanitari; il secondo progetto pilota, in attuazione di quanto previsto nell'Asse Lavoro, riguarda specifici servizi legali e psicologici per le persone transgender, finalizzati al sostegno nel processo di transizione e all'inclusione socio-lavorativa.

## **2.2. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012 – 2020**

Nella Relazione (COM(2014) 2 final) della Commissione Europea al Parlamento Europeo ed al Consiglio dell'Unione Europea del 17 gennaio 2014 concernente l'applicazione della Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 (che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 (che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), si evidenzia quale punto fermo come nell'ambito di applicazione della prima delle due Direttive (la Direttiva 2000/43/CE relativa a tutte le discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica), i Rom<sup>13</sup> - in quanto gruppo etnico particolarmente numeroso e vulnerabile - vi rientrino a pieno titolo (*ratione materiae*).

Più in dettaglio, la Commissione Europea rileva come la complessa situazione giuridica e le problematiche relative ai Rom derivino dalle modalità di applicazione pratica delle norme pertinenti (*implementation gaps*), con la conseguente necessità di rafforzare il ruolo di controllo della stessa Commissione sulle misure e prassi nazionali, sull'assunto in base al quale la normativa da sola non basta – ed, invero, non è sufficiente – per risolvere il problema profondamente radicato nella società dell'esclusione sociale dei Rom e dei pregiudizi che tuttora tali Comunità subiscono in tutto il territorio comunitario.

Come esposto nelle due più recenti Relazioni annuali dell'UNAR al Parlamento (per gli anni 2011-2012), un contributo fondamentale all'offensiva contro la discriminazione nei confronti dei Rom è stato offerto dall'adozione - con la Comunicazione della Commissione Europea n.173/2011- della c.d. "Cornice comunitaria per le strategie nazionali di integrazione dei Rom, fino al 2020", a cui ha fatto seguito un stretto monitoraggio delle strategie nazionali degli Stati membri ad opera della Commissione stessa<sup>14</sup>, nei quattro settori fondamentali (c.d. Assi comunitari) delle Strategie nazionali a favore dei Rom: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria ed alloggio.

Intanto, nel corso del 2013, la Commissione ha continuato a potenziare la tutela giuridica dei Rom con la sua proposta di Raccomandazione relativa alle misure di rafforzamento dell'Inclusione

---

Sono disponibili ai link <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/2426-linee-guida-per-uninformazione-rispettosa-delle-persone-lgbt> e <http://www.unar.it/unar/portal/?p=1921>.

<sup>13</sup> Come noto, il termine "Rom" afferisce ad una miriade di gruppi e sotto-gruppi, tra cui, tra gli altri, i Sinti, i Travellers ed i Caminanti (Per un approfondimento, si rinvia alla Strategia nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020, reperibile al seguente sito: [www.unar.it](http://www.unar.it)).

<sup>14</sup> La Commissione europea provvederà a monitorare l'attuazione delle direttive, assisterà in questo le autorità degli Stati membri e continuerà a svolgere tale funzione di controllo anche nel contesto della relazione annuale sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Sociale dei Rom - che il Consiglio dell'UE ha poi adottato il 9 dicembre 2013 – ed al cui negoziato ha partecipato e contribuito attivamente l'UNAR<sup>15</sup>.

Tale Raccomandazione, pur non essendo uno strumento giuridicamente vincolante, esprime la volontà dei 28 Stati membri di voler promuovere misure specifiche nei quattro settori fondamentali, unitamente a misure orizzontali volte a migliorare la situazione dei Rom; rileva, inoltre, la necessità di garantire che la Direttiva 2000/43/CE sia applicata efficacemente sul territorio, incoraggiando in particolare gli Stati membri ad adottare nuove misure per garantire che le proprie normative a livello nazionale, regionale e locale non siano discriminatorie e non conducano a pratiche di segregazione.

Nel corso del 2013, in segno di continuità con quanto sviluppato nel 2012 e a conferma dello specifico *commitment* politico assunto a livello nazionale, una specifica delega in materia è stata affidata all'allora Ministro per l'Integrazione, on. Kyenge.

A sostegno della *governance* prevista nella Strategia sviluppata nel 2012, sono proseguite nel corso del 2013, le attività dell'Ufficio in qualità di Punto di Contatto Nazionale per l'attuazione della Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti.

Più in particolare, in osservanza del sistema di *governance* previsto<sup>16</sup> ed in considerazione dei c.d. "Assi" comunitari (ossia Salute, Lavoro, Istruzione, e Politiche Abitative), si sono costituiti, per la prima volta, i Tavoli tematici nazionali per singolo "Asse" di intervento:

- 1. Il 30 gennaio 2013 si è riunito il Tavolo nazionale sullo *status* giuridico dei Rom e Sinti. Il lavoro si è focalizzato in particolare sulla situazione giuridica di coloro che giunsero dai Balcani all'indomani dei conflitti degli anni '90 – perlopiù apolidi, ivi compresi i c.d. apolidi di fatto. Il Tavolo, coordinato dal Ministero dell'Interno, si è riunito nel corso dell'anno, con cadenza mensile, al fine di conoscere e valutare la situazione giuridica – notoriamente variegata ed eterogenea – dei Rom giunti dai Balcani, anche attraverso un ciclo di audizioni con le ONG di settore e gli stessi rappresentanti delle comunità interessate (12-21 febbraio, 25 marzo, 7-9 maggio) e di addivenire a possibili proposte normative, amministrative e diplomatiche, da sottoporre alla Cabina di Regia Politica.
- 2. Il 1° febbraio 2013 si è riunito il Tavolo Lavoro, coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per l'avvio di uno primo percorso di monitoraggio e screening dei progetti di settore.
- 3. L'11 febbraio si è riunito il Tavolo Salute (la successiva riunione formale ha poi avuto luogo il 20 novembre 2013), coordinato dal Ministero della Salute e sin da subito, si è presa coscienza della necessità di assicurare trattamenti specifici e diversificati, unitamente a delle possibili campagne di informazione e formazione.
- 4. Il 18 novembre 2013 si è riunito il Tavolo Politiche Abitative, coordinato dal Ministero per l'Integrazione, per l'avvio di un percorso di conoscenza e monitoraggio della situazione abitativa su tutto il territorio nazionale.

Sempre in ossequio al sistema di *governance* prospettato in Strategia, si è avviata la c.d. Task Force statistica, in collaborazione con l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE (FRA), nella cui cornice l'ISTAT e l'ANCI hanno provveduto a porre le basi di percorsi specifici di analisi e ricerca di dati socio-economici descrittivi della situazione dei Rom e Sinti, presenti in particolare in alcune aree del territorio nazionale, quali le città metropolitane dell'*ex Emergenza Nomadi* e le città con più di 15.000 abitanti delle Regioni Obiettivo Convergenza.

---

<sup>15</sup> Con il medesimo spirito, occorre segnalare che nel corso del 2013, a livello comunitario, hanno avuto luogo specifiche iniziative su input delle Istituzioni comunitarie volte ad assicurare un rinnovato interesse per la c.d. "Cornice comunitaria" di settore, tra cui la Comunicazione della Commissione n. 697/13 del giugno 2013 relativa ai Fondi Strutturali.

<sup>16</sup> Strategia presentata al Consiglio dei Ministri, il 24 febbraio 2012 e successivamente approvata dalla Commissione Europea con Comunicazione n. 226 del 21 maggio 2012.

Nel rispetto della normativa nazionale sulla privacy, si sta lavorando, peraltro, per la georeferenziazione delle fonti amministrative di dati, con la consapevolezza che la raccolta di dati e di informazioni integrate può favorire una chiara definizione delle politiche e la relativa rimodulazione in base alle necessità (*specific needs*).

A livello centrale, al vertice di detto sistema di governance, si ricorda la Cabina di Regia Politica che, in qualità di organo di coordinamento ed indirizzo politico, guidata dal Ministro per l'Integrazione e comprensiva dei Ministri competenti per materia, si è riunita il 17 settembre 2013 al fine di valutare il lavoro svolto dai Tavoli nazionali e, soprattutto, per rinnovare il sostegno politico in vista dell'avvio della c.d. Fase 2 di attuazione della Strategia nazionale, mirando, in particolare, a rafforzare le sinergie necessarie<sup>17</sup>.

Nel corso del 2013, da un punto di vista procedurale-operativo, l'UNAR ha continuato ad adoperarsi, attraverso incontri bilaterali e multilaterali, formali e non, per favorire la costituzione "uniforme" dei Tavoli regionali quale luogo, sia di coordinamento e sensibilizzazione di tutti gli attori competenti presenti sul territorio a livello locale, sia di promozione dell'adozione di Piani di Inclusione Sociale a livello locale, in linea con la Strategia Nazionale.

Su input dell'UNAR, in qualità di Punto di Contatto Nazionale, sono stati, dunque, avviati i suddetti Tavoli regionali presso le seguenti Regioni: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Calabria, Molise, e Marche.

In tale quadro, il 17 dicembre 2013, si è organizzata, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la prima giornata di formazione e confronto, con e per i rappresentanti delle Regioni, al fine di sviluppare una specifica azione di sensibilizzazione, affinché analoghi Tavoli – di cui si rende auspicabile la pronta costituzione - vengano creati anche nelle altre Regioni italiane.

Nella medesima cornice, l'UNAR ha avviato una sperimentazione condotta, a livello operativo, congiuntamente dall'ANCI e dal FORMEZ, per supportare le Autorità locali, in particolare le Città interessate dalla *ex Emergenza Nomadi*, a tradurre, in maniera concreta, le indicazioni contenute nella Strategia assistendole soprattutto nella redazione dei Piani di Inclusione di livello locale.

Al fine di sviluppare e motivare sia i Tavoli regionali che le Autorità locali ed in ossequio al motto lanciato dalla Commissione Europea "Go to local", l'UNAR si è impegnato nella cornice della nuova programmazione dei Fondi strutturali, 2014-2020, affinché uno specifico Obiettivo (Ob.9.5) fosse dedicato espressamente all'inclusione sociale dei Rom. In tale contesto, l'UNAR ha anche sostenuto e promosso nel dicembre 2013, la pubblicazione, in italiano, da parte dell'ISFOL della Guida all'Uso dei Fondi Strutturali.

Si è, altresì, provveduto a pubblicare una serie di testi informativi, attraverso l'Istiss, quali: Inforom, Quaderni di approfondimenti sui 4 Assi tematici; varie monografie; uno studio condotto da AA.VV, con riguardo alla condizione delle donne rom e sinte, oltre alla traduzione e pubblicazione dei Fact-sheets del Consiglio d'Europa sulla Storia dei Rom.

Inoltre, nell'ambito delle attività di *capacity-building* ed *economic empowerment* - relativamente all'utilizzo dei Fondi Strutturali, nella cornice dell'Asse B dedicato all'Occupazione -, l'UNAR ha deciso di avviare nel biennio 2013-2014 un'Azione "volta a favorire dei modelli positivi di formazione, orientamento ed inclusione lavorativa, per favorire l'inclusione lavorativa dei Rom":

- il contenuto specifico dell'Azione è volto a riproporre il modello avviato, con successo, in Spagna, nella cornice del programma ACCEDER (2000-2012). Il progetto spagnolo, coordinato negli anni dalla "Fundación Gitano", mirava a sviluppare modelli di auto-imprenditorialità ed imprenditoria di tipo familiare, con il quale, dal 2000 al 2011, sono state assunte circa 45.000 persone di etnia rom e 45.000 di etnia rom<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> A livello inter-ministeriale; tra il livello nazionale e quello locale; tra Istituzioni nazionali, locali, rappresentanti delle comunità romane ed Organizzazione Non Governative (in particolare quelle registrate nelle apposite liste predisposte dall'UNAR, a seguito del bando per associazioni di settore del dicembre 2011).

<sup>18</sup> [www.gitanos.org](http://www.gitanos.org).

L'indirizzo dell'UNAR è dunque quello di sviluppare delle Azioni legate all'imprenditoria sociale (Asse B). In questa prospettiva, nel corso del 2013 sono stati avviati dialoghi costruttivi con alcune città-pilota (*in primis* Lamezia Terme, Catania, Napoli e Bari, città già oggetto di iniziative specifiche rientranti nella cornice dell'Azione 6 dei Fondi FSE, intitolata "Promozione della Governance delle Politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Caminanti").

Nel corso del 2013, l'Ufficio si è impegnato per rispondere alle istanze presentate dalla società civile e/o registrate anche attraverso i casi segnalati al Contact Center dell'UNAR<sup>19</sup>, attraverso lo sviluppo di una serie di iniziative in materia di inclusione e di lotta alla discriminazione (ancora in corso): 1. aderendo a Campagne internazionali, quali quelle del Consiglio d'Europa (CominRom, Romed); 2. coordinando diverse campagne di formazione, informazione, sensibilizzazione e riduzione dello stigma anti-gitano (anche con l'OSCAD); 3. promuovendo iniziative specifiche in materia di studio, ricerca e diffusione della situazione dei RSC in Italia, ivi compresa la commemorazione e diffusione della conoscenza del Porrajmos - anche nell'ambito della "Settimana contro la violenza" nelle scuole e, più in generale, nella cornice di tutte le iniziative contro il razzismo.

Infine, in vista del semestre di Presidenza italiano dell'UE (luglio-dicembre 2014), l'UNAR ha ospitato, dal 28 al 31 ottobre 2013, il IV Meeting del *Cahrom Group of Experts on Roma Issues* del Consiglio d'Europa. In tale occasione, sono intervenuti il Ministro Kyenge ed il Vice-Ministro Guerra; e si sono tenuti altresì degli incontri a margine tra una delegazione del Consiglio d'Europa e le Autorità di Roma Capitale, a testimonianza di una ferma volontà del Comune di seguire le indicazioni contenute nella Strategia.

In tale contesto, si inquadrano anche i due Meeting annuali dei *National Roma Contact Points*, tenutesi a Bruxelles su iniziativa della Commissione Europea, nei mesi di febbraio e settembre 2013 – iniziative a cui l'UNAR ha partecipato e contribuito fattivamente.

A livello internazionale, si è soliti sottolineare che le disfunzioni dei sistemi di protezione nazionale dei diritti umani nascono dalla compresenza, a varia misura, di *knowledge, capacity, implementation e commitment gaps*.

Per combattere il diffuso negazionismo, la sfida principale è sensibilizzare e formare il pubblico in materia di diritti umani, in particolare con riguardo alle forme di tutela esistenti, assicurando, al contempo, una migliore attuazione e applicazione pratica della Strategia nazionale.

La legislazione da sola non basta a garantire la piena parità di trattamento che deve essere associata ad un'azione politica adeguata, così come più volte affermato dalla Commissione Europea.

Con tale consapevolezza, ma anche ricordando le mancanze normative specifiche che ancora contraddistinguono l'Italia in tale settore<sup>20</sup>, l'UNAR ha previsto ed ottenuto dalla Commissione Europea, di poter ospitare, nel corso del semestre di presidenza dell'UE (luglio-dicembre 2014), il IV Meeting dei *National Contact Points* dell'UE per l'attuazione delle Strategie Nazionali di Inclusione dei Rom, che si terrà a Roma, il 5-6 novembre 2014. Si ritiene che tale riunione dovrebbe aver luogo all'indomani dell'insediamento della nuova compagine della Commissione Europea, e, quindi, in un momento di grandissima importanza strategico-politica.

Si auspica, dunque, che tale occasione possa rappresentare un momento sia di sintesi che di rinnovato impulso politico verso quel "*joining forces*" di settore richiesto dalla stessa Commissione nell'aprile 2011, con la Comunicazione n. 173, e valido oggi più che mai.

---

<sup>19</sup> Presso cui è attivo, sin dal luglio 2012, un Back -Office giuridico dedicato.

<sup>20</sup> Si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2012.

### **2.3. Verso un Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza**

La necessità di dotare anche l'Italia, così come avevano già fatto altri Paesi, di uno specifico Piano d'azione contro il razzismo, è stata ribadita in più occasioni negli ultimi anni, a partire dal Rapporto 2007 dell'allora Relatore Speciale delle Nazioni Unite contro il razzismo, D. Diene, elaborato al termine della sua missione-Paese effettuata in Italia nell'ottobre 2006, nel quale veniva raccomandato all'Italia di ridefinire il suo Primo piano d'azione contro il Razzismo, prevedendo "una strategia programmatica" per affrontare ogni forma di discriminazione razziale che si potesse rilevare in tutte le sfere di vita<sup>21</sup>. Un'analoga raccomandazione era stata ribadita, nel 2012, dal Comitato di controllo *ad hoc* dell'ONU relativo alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, il quale ha sottolineato, nel corso dell'esame-Paese (marzo 2012<sup>22</sup>), l'importanza della creazione di un Gruppo di Lavoro per l'elaborazione di un nuovo Piano nazionale d'Azione contro tutte le forme di discriminazione razziale. Inoltre, la predisposizione di un Piano nazionale d'Azione è stata inserita tra gli obiettivi previsti dalle Direttive per l'azione amministrativa del Ministro, *pro-tempore*, delle Pari Opportunità, per gli anni 2012 e 2013.

Tenendo conto di queste raccomandazioni, e per rispondere ad un'esigenza espressa anche dalle organizzazioni non governative, l'UNAR, forte del suo mandato istituzionale e della sua esperienza, si è assunto il compito di promuovere un Piano nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, da elaborare insieme alle altre Amministrazioni, centrali e territoriali, alle Parti Sociali, al terzo settore, ecc. Quest'attività di raccordo con soggetti così diversi per ruolo, funzioni e competenze, è stata possibile proprio per il ruolo di *Focal Point* nazionale, riconosciuto all'UNAR sia a livello interno che europeo, sulle tematiche oggetto del Piano nazionale d'Azione.

A tal fine, l'UNAR ha istituito un apposito Gruppo di lavoro, che, dopo un attento esame del quadro normativo internazionale, europeo e nazionale, ha elaborato una prima bozza del Piano, individuandone la struttura e la metodologia.

Una prima fondamentale scelta è stata l'individuazione dei fattori delle discriminazioni da prendere in esame. In adesione a quanto previsto dall'art. 3 della Costituzione, dal d.lgs n.215/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/43/CE), dal d.lgs n.216/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/78/CE) e dal d.lgs n.286/1998 (Testo Unico immigrazione), il Piano per la lotta alle discriminazioni è stato incentrato sulle discriminazioni basate sulla razza, sul colore della pelle, sull'ascendenza, sull'origine nazionale o etnica, sulle convinzioni e le pratiche religiose, sulla lingua. Tuttavia, proprio per quanto disposto dalla normativa ora citata, nonché tenendo conto di quanto rilevato dal Contact Center dell'UNAR, è stato deciso che il Piano non riguardasse solo i cittadini stranieri che vivono in Italia, ma anche gli italiani di origine straniera o appartenenti a minoranze religiose o etnico-linguistiche, che nel 2013 hanno rappresentato, il 27,8% delle vittime di discriminazione. Inoltre, in ottemperanza a quanto indicato dal d.lgs n.215/2003, si è ritenuto di tenere nel dovuto conto il diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché l'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale.

L'elaborazione del Piano ha avuto un decisivo impulso nell'aprile 2013, con la nomina dell'on. Kyenge a Ministro dell'Integrazione, la quale lo ha ritenuto una priorità del proprio mandato, in quanto risposta ferma ed inequivoca delle istituzioni e della società civile alla recrudescenza del fenomeno razzista, non solo in Italia ma in tutto il contesto europeo.

Per quanto riguarda invece la struttura del Piano, è stato scelto di suddividerlo in cinque sezioni. La prima è stata dedicata all'analisi statistica e alla dimensione evolutiva sia della diffusione della discriminazione, sia delle potenziali vittime di discriminazione. Ciò ha comportato la raccolta e l'esame dei dati oggi disponibili sulle discriminazioni oggetto del Piano, che appaiono ancora particolarmente frammentate e non sempre comparabili. Oltre ai dati a disposizione dell'UNAR, si è

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento, si rinvia al Rapporto in questione: A/HR/4/19/Add.4.

<sup>22</sup> Vedi Doc. CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 March 2012.

fatto riferimento ad altre fonti istituzionali (Ministero dell'Interno, Ministero di Giustizia, ecc.) e si è tenuto conto anche dell'attività delle associazioni che hanno attivato specifici osservatori o che hanno intrapreso azioni giudiziarie. Particolarmente articolata è stata anche l'individuazione statistica delle potenziali vittime di discriminazione. Infatti, questo campione è composto da soggetti che, pur con differenti *status* giuridici, sono accomunati dall'essere potenzialmente vittime delle discriminazioni oggetto del Piano (cittadini stranieri, cittadini italiani d'origine straniera, cittadini appartenenti alle minoranze religiose o alle minoranze etnico-linguistiche, ecc.). Da questo punto di vista, l'indicazione emersa è quella di migliorare la rilevazione dei dati statistici, nonché quella di arrivare a individuare specifici "indicatori della discriminazione", indispensabili sia per meglio comprendere il fenomeno che per attivare politiche di prevenzione e contrasto.

Una seconda sezione del Piano è stata invece dedicata ad una panoramica del quadro legislativo internazionale e nazionale circa le diverse forme di discriminazione oggetto del Piano stesso, allo scopo di approfondire alcuni elementi normativi richiesti dalle raccomandazioni formulate dalle istituzioni internazionali ed europee, e suggerire eventuali modifiche legislative.

La terza sezione è stata elaborata a partire dai casi di discriminazione rilevati dal Contact Center dell'UNAR, dalle relazioni al Parlamento predisposte dall'Ufficio nonché dagli ambiti di intervento indicati dall'Unione europea come prioritari per il contrasto e la rimozione delle discriminazioni. Ciò ha permesso di individuare alcuni Assi (o Aree prioritarie), allo scopo di evidenziare le principali criticità e di proporre specifiche azioni da mettere in atto.

La quarta sezione riguarda la valutazione e il monitoraggio del Piano, nonché la selezione delle buone pratiche antidiscriminatorie.

Infine, la quinta ed ultima sezione contiene alcune Raccomandazioni concernenti iniziative trasversali che dovrebbero riguardare tutti gli interventi, a prescindere dallo specifico Asse: la formazione degli adulti in materia antidiscriminatoria, la pedagogia antirazzista, la mediazione come strumento antidiscriminazione, l'individuazione di una figura chiave (operatore contro antidiscriminazioni) per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione, il lavoro in rete contro il razzismo e la discriminazione, il *Capacity building* di associazioni e comunità di stranieri, il network giovanile contro il razzismo.

#### Metodologia di consultazione degli stakeholder

Per quanto riguarda la metodologia utilizzata, al fine di garantire una più ampia condivisione del Piano e traendo ispirazione dal Processo di dialogo strutturato attuato dall'Unione Europea, è stato adottato un sistema di governance multilivello, allo scopo di coinvolgere tutti gli attori a vario titolo interessati alle politiche in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione. Si tratta, quindi, di un modello articolato e integrato che prevede l'azione sinergica delle Amministrazioni, centrali e locali, delle Parti Sociali e del mondo associativo. Questa metodologia consultiva con modalità mista ha previsto momenti di confronto a distanza e momenti di incontro diretto attraverso diverse tappe.

Nel mese di gennaio 2013 è stata avviata la prima fase di consultazioni, che ha coinvolto la Rete Nazionale Antidiscriminazioni<sup>23</sup>, con capofila Amministrazioni locali a diverso livello (regionale, provinciale o comunale), e le oltre 300 associazioni iscritte al Registro UNAR (art. 6 del d.lgs n.215/2004), alle quali è stato chiesto di condividere la bozza della struttura del Piano. Tenendo conto dei contributi e dei suggerimenti giunti, sono stati meglio definiti gli Assi principali. Allo stesso tempo, è stata avviata la raccolta dei dati statistici e un aggiornamento dell'analisi normativa. Al fine di costituire uno specifico Gruppo Nazionale di Lavoro delle associazioni, l'11 marzo è stato pubblicato un Avviso di manifestazione di interesse rivolto agli organismi che svolgono attività nel campo della lotta alla discriminazione etnica e/o razziale, con il compito di seguire la definizione, la programmazione, l'attuazione e la valutazione dell'impatto del Piano. A

---

<sup>23</sup> La "Rete nazionale di Antenne ed Osservatori Territoriali per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni razziali", promossa con il finanziamento del FEI 2009, è attualmente composta da: 11 Regioni, 36 Province, 5 Comuni e numerosissime associazioni e organizzazioni che sia a livello nazionale che territoriale si sono attivate e messe in rete.

seguito dell'esame delle richieste pervenute, il 20 maggio è stato formalmente costituito il Gruppo Nazionale di Lavoro di cui fanno parte 85 associazioni. Il 30 luglio, alla presenza del Ministro per l'integrazione e del Viceministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità, è stato organizzato il primo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro per il Piano nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, al quale hanno partecipato 210 persone in rappresentanza di 106 associazioni. L'incontro è stato articolato in un momento di confronto con tutte le associazioni, in seduta plenaria, e nell'organizzazione di 5 gruppi di lavoro secondo gli Assi di intervento individuati (Lavoro e Occupazione; Alloggio; Istruzione; Sport e Media; Sicurezza).

Successivamente, è stato chiesto alle associazioni del Gruppo Nazionale di Lavoro di inviare il proprio contributo sia in merito agli Assi individuati sia relativamente alle criticità, agli obiettivi e alle azioni da proporre anche agli altri soggetti istituzionali coinvolti nell'elaborazione del Piano. Allo stesso tempo, il Gruppo di lavoro dell'UNAR ha analizzato i risultati raggiunti nella rimozione della discriminazione attraverso le *best practice* individuate e messe a sistema, nonché le azioni positive già adottate dall'UNAR e da altre istituzioni. A seguito del processo consultivo, ultimato il 10 settembre, sono stati ampliati gli Assi di intervento, ciascuno dei quali da declinarsi per ambiti strategici, obiettivi operativi e misure positive concretamente attuabili a legislazione vigente.

Gli Assi definitivi sono i seguenti:

- Lavoro e Occupazione
- Alloggio
- Educazione e Istruzione
- Salute
- Rapporti con la pubblica amministrazione
- Forze di polizia
- Sport
- Mass Media e comunicazione.

Sono stati, quindi, attivati otto specifici gruppi di lavoro, composti da esperti e funzionari dell'UNAR, con il compito di approfondire, per ogni Asse individuato, sia l'aspetto normativo e statistico, sia le criticità, gli obiettivi e le misure da adottare. In tal modo, è stata elaborata una prima proposta operativa relativa ad ogni singolo Asse. Si è, successivamente, proceduto alla consultazione degli altri soggetti coinvolti nell'elaborazione del Piano, attraverso incontri specifici, privilegiando una partecipazione in base ai diversi ruoli istituzionali: il 29 ottobre si è svolto l'incontro con gli altri ministeri competenti in materia (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, ecc.), e le organizzazioni di rappresentanza degli enti locali (Conferenza dei presidenti delle Regioni, ANCI e UPI); il 30 ottobre sono state incontrate le Parti sociali (organizzazioni sindacali e associazioni datoriali); il 26 novembre si è svolto l'incontro con gli enti territoriali già attivi sul tema della lotta al razzismo, a partire da coloro che fanno parte della Rete nazionale antidiscriminazioni dell'UNAR. A tutti gli incontri ha fatto seguito, da parte dei vari soggetti coinvolti, l'invio di contributi scritti all'UNAR. Lo stesso è avvenuto da parte dei partecipanti al Tavolo interreligioso che si è riunito, alla presenza del Ministro per l'integrazione, il 4 dicembre.

Il risultato di questi incontri è stata l'elaborazione di una nuova bozza di Piano nazionale d'azione, che è stata inviata nuovamente a tutti i soggetti coinvolti per una successiva condivisione. Contemporaneamente, il gruppo di lavoro dell'UNAR ha continuato a monitorare ulteriori indicazioni presenti nei documenti internazionali.

### **3. Nuove prospettive in materia di antidiscriminazione: la cd. direttiva “orizzontale”**

A livello sovranazionale, il 2 luglio 2008 la Commissione Europea ha adottato una proposta di Direttiva del Consiglio dell'UE, volta ad estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mondo del lavoro. La Direttiva, a complemento della legislazione europea vigente nel settore<sup>24</sup>, intende vietare la discriminazione per i motivi suesposti negli ambiti seguenti: protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, prestazioni sociali, istruzione e accesso a beni e servizi, inclusi gli alloggi.

Da un punto di vista procedurale, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), la proposta rientra ora nell'ambito dell'Articolo 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed è, pertanto, richiesta l'unanimità in sede di Consiglio, previa *approvazione* del Parlamento Europeo.

Dal canto suo, il Parlamento Europeo ha promosso ed adottato un parere in materia, nel quadro della procedura di consultazione (il 2 aprile 2009).

In ambito consiliare - in un primo momento - detta proposta aveva incontrato il *favor* da parte di un'ampia maggioranza dei Paesi UE, che ne approvavano l'obiettivo, ossia completare il quadro giuridico esistente affrontando, con approccio orizzontale, i seguenti fattori di discriminazione: religione, disabilità, età e orientamento sessuale.

Nel corso del 2013, pur ribadendosi l'importanza di promuovere la parità di trattamento come valore sociale condiviso nell'ambito dell'UE - anche alla luce, tra le altre, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - non sono mancate posizioni di forte riserva, concretizzatesi con l'apposizione delle c.d. “riserve generali”, ritenute necessarie per salvaguardare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità e nell'incertezza quanto agli effetti pratici, finanziari e giuridici, della proposta di Direttiva. Il Gruppo di Lavoro del Consiglio UE, dedito alle “Questioni sociali”, ha comunque continuato l'esame di detta proposta, concentrandosi in particolare, in ambito applicativo, sui concetti di accesso e di discriminazione.

Più in dettaglio, rispetto al concetto di discriminazione, si è sostenuta un'unica ampia definizione di discriminazione, a fronte del rischio di creare definizioni differenti per i diversi fattori di discriminazione. Quanto al concetto di accesso, in considerazione del fatto che l'accesso alla protezione sociale e all'istruzione sono definiti con margini più ristretti rispetto all'accesso a beni e servizi, si è sviluppato un concetto di accesso differenziato, sottolineando come nell'accesso non si debba ricomprendere la determinazione dell'ammissibilità di una persona a ricevere protezione sociale o istruzione. Quanto alla suddivisione delle competenze, uno specifico impegno si è profuso per delimitare le competenze nazionali relativamente alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e all'assistenza sanitaria. Restano, tuttavia, aperte alcune questioni di non poco conto, tra cui: la stessa “portata generale”, messa in discussione in considerazione della visione - che seppur non pacifica - è contraria all'inclusione dei concetti di protezione sociale e di istruzione nell'ambito di applicazione; le misure preventive/“accessibilità” volte a garantire la parità di trattamento per le persone con disabilità; gli ulteriori aspetti riguardanti la suddivisione delle competenze e la sussidiarietà; la certezza del diritto nella Direttiva *tout court*, il calendario di attuazione/implementazione (*timeframe*).

A livello nazionale, con la ferma volontà di contribuire fattivamente - anche in vista del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE - allo sviluppo del negoziato ormai pluriennale, l'UNAR ha partecipato costantemente ai lavori del Comitato Interministeriale Affari Europei, manifestando una posizione proattiva nei confronti della proposta di Direttiva<sup>25</sup>, pur non mancando

---

<sup>24</sup> In particolare, la Direttiva 2000/43/CE, la Direttiva 2000/78/CE e la Direttiva 2004/113/CE.

<sup>25</sup> Più in dettaglio, la proposta di Direttiva in questione ha sollecitato una valutazione dell'impatto sulle Piccole e Medie Imprese (PMI) che, peraltro, costituiscono la quasi maggioranza nel nostro Paese (ISTAT, 2010). Rispetto a queste ultime, da una recente analisi preliminare, è emerso che, nel medio-lungo periodo, si potrebbe ottenere di incidere

di esprimere alcune perplessità su alcuni profili controversi, quale ad esempio il concetto di discriminazione per associazione, di difficile inquadramento giuridico.

A tal proposito, si ricorda che in materia di «discriminazione e molestie per associazione e associazione percepita», rileva che i motivi che producono il comportamento discriminatorio (vietato) sono quelli dell'articolo 19 del Trattato. Si osserva che il divieto non verrebbe meno per il fatto che tali "motivi" attengano direttamente alla persona oggetto della discriminazione (discriminazione diretta), oppure al suo gruppo e/o alle persone che egli frequenta (discriminazione per associazione) e neanche per il fatto che tali "motivi" sarebbero frutto di una errata valutazione da parte del discriminante. *A fortiori*, è stato rilevato che anche qualora si ritenesse "che una persona abbia un carattere che non ha - e la si discrimina a causa di quel carattere -, la discriminazione non verrebbe comunque meno". In pratica, la Direttiva dovrebbe coprire anche "quella situazione in cui il comportamento discriminatorio potrebbe essere il frutto di una valutazione errata".

---

positivamente sulla competitività, soprattutto in considerazione della valenza della medesima nel campo della formazione, dove potrebbero essere molteplici le ricadute: dall'ampliamento del bacino delle abilità di cui poter disporre alla forte motivazione dei lavoratori conseguente alla piena integrazione in azienda.

## CAPITOLO II

### LO SCENARIO EUROPEO SULL'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE: NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI E RUOLO DEGLI *EQUALITY BODIES*

#### 1. Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza europea più recente

##### 1.1 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

La Corte europea dei diritti dell'uomo si è a più riprese occupata di risolvere questioni concernenti l'applicazione del principio di non discriminazione, approdando ad una declinazione del principio in senso non assoluto, ma bilanciato e combinato rispetto agli altri diritti sanciti nella stessa CEDU.

a) Particolare rilievo nella giurisprudenza di Strasburgo ha assunto il tema dell'*hate speech*, ossia dei discorsi d'odio con intenti discriminatori, rispetto a cui si è posto il delicato problema del bilanciamento tra distinti diritti riconosciuti nell'ambito della stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, la Corte - affermando il carattere "relativo" oltre che del principio di non discriminazione (art. 14 CEDU), anche della libertà d'espressione (art. 10) e della libertà di associazione (art. 11) - ha specificato a più riprese le tipologie di discorso che devono ritenersi offensive o contrarie alla Convenzione<sup>26</sup>, e quindi punibili quali forme di *hate speech*.

Per realizzare questo obiettivo, la Corte è ricorsa a due distinti approcci, basati sull'interpretazione combinata delle stesse norme della Convenzione:

- applicazione dell'art. 17, che sancisce il divieto dell'abuso di diritto (approccio adottato quando l'esercizio di un diritto riconosciuto dalla Convenzione, e in particolare della libertà di espressione, provochi una condotta riconducibile all'*hate speech* così negando i valori fondamentali della CEDU)<sup>27</sup>;

- applicazione delle limitazioni previste nel secondo paragrafo dell'art. 10 e dell'art. 11<sup>28</sup> (approccio adottato quando l'offesa in questione, sebbene ricada nella definizione di *hate speech*, non leda sostanzialmente i valori fondamentali della CEDU).

Le questioni su cui la Corte è intervenuta hanno riguardato il contrasto all'*hate speech* sotto forma di affermazioni d'odio di stampo razziale<sup>29</sup>, religioso<sup>30</sup>, negazionista<sup>31</sup>, di orientamento

---

<sup>26</sup> La Corte ha richiamato, al riguardo, le tipologie individuate nella raccomandazione n. R 97(20) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'*hate speech*. Ivi, vengono definite come "discorso di odio" «tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano odio razziale, forme di xenofobia, antisemitismo o di altro tipo di odio basate sull'intolleranza, tra cui: l'intolleranza espressa dal nazionalismo aggressivo e l'etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità nei confronti delle minoranze, i migranti e le persone di origine immigrata».

<sup>27</sup> L'art. 17 della CEDU prevede che "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto per uno Stato, gruppo o individuo di esercitare una attività o compiere un atto mirante alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni maggiori di quelle previste in detta Convenzione".

<sup>28</sup> Restrizioni ritenute necessarie, sia per l'esercizio della libertà di espressione sia per quello delle libertà di riunione e di associazione, al fine di assicurare la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale e la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

<sup>29</sup> *Aksu v. Turkey* (n. 4149/04 et 41029/04); *Féret v. Belgium* (n. 15615/07); *Leroy v. France* (n. 36109/03); *Jersild v. Denmark* (n. 15890/89).

sessuale<sup>32</sup>, legate alla dottrina totalitaria<sup>33</sup> o al discorso politico<sup>34</sup>, anti-costituzionale e nazionalistico<sup>35</sup>.

Tra le pronunce in cui la Corte di Strasburgo ha adottato il più stringente criterio del divieto dell'abuso di diritto, vanno senz'altro ricomprese quelle in tema di diniego e minimizzazione dell'Olocausto. In tali casi, infatti, si realizza senz'altro l'“effetto ghigliottina” derivante dall'applicazione della clausola di abuso del diritto essendo esclusi *a priori* dalla tutela convenzionale i discorsi negazionisti o antisemiti, in quanto *in re ipsa* contrari ai valori ispiratori della Convenzione<sup>36</sup>.

L'applicazione dell'art. 17 CEDU è stata progressivamente estesa ad un novero crescente di espressioni d'odio, quali ad esempio quelle connotate da razzismo, antisemitismo e islamofobia<sup>37</sup>, ma anche, più recentemente, vilipendi che offendono la “reputazione” dello Stato<sup>38</sup>.

La seconda modalità, attraverso cui la Corte valuta la legittimità di interferenze degli Stati sulla libertà di espressione, è quella basata sul bilanciamento tra detta libertà, insieme a quelle di riunione ed associazione ed altri valori fondamentali della Convenzione, specificati negli articoli 10, par. 2, e 11, par. 2.

Al riguardo, merita menzione la prima pronuncia in cui la Corte si è occupata di un caso di incitamento all'odio nei confronti degli omosessuali, ossia quella che ha recentemente definito il

---

<sup>30</sup> *Hizb Ut-Tahrir and Others v. Germany* (n. 31098/08); *Pavel Ivanov v. Russia* (n. 35222/04); *Norwood v. the United Kingdom* (n. 23131/03); *Gündüz v. Turkey* (n. 35071/97).

<sup>31</sup> *Garaudy v. France* (n. 65831/01); *Lehideux and Isorni v. France* (n. 24662/94).

<sup>32</sup> *Vejdeland and Others v. Sweden* (n. 1813/07).

<sup>33</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* (n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98); *Communist Party of Germany v. the Federal Republic of Germany* (n. 250/57); *Medya FM Reha Radyo ve İletişim Hizmetleri A. S. v. Turkey* (n. 32842/02).

<sup>34</sup> *Otegi Mondragon v. Spain* (n. 2034/07); *Faruk Temel v. Turkey* (n. 16853/05).

<sup>35</sup> *Beleri and Others v. Albania* (n. 39468/09); *Dink v. Turkey* (n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09); *Association of Citizens “Radko” & Paunkovski v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia”* (n. 74651/01); *Süreç v. Turkey* (n.1) (n. 26682/95).

<sup>36</sup> Nella pronuncia sul caso *Lehideux e Isorni c. Francia* - dove viene applicata per la prima volta la clausola di cui all'art. 17 - la Corte afferma quanto segue: «La Corte ritiene che non è suo compito risolvere questo punto, che fa parte di un dibattito più ampio in corso tra gli storici sugli eventi menzionati e sulla loro interpretazione. Come tale, essa non appartiene alla categoria dei fatti storici chiaramente definiti - come l'Olocausto - la cui negazione o il revisionismo potrebbero essere rimossi dalla tutela dell'articolo 10, dall'articolo 17. Nel caso di specie, non risulta che i ricorrenti abbiano tentato di negare o rivedere ciò che essi riferivano all'interno della loro pubblicazione come “atrocità naziste e persecuzioni” o “onnipotenza tedesca e barbarie”. Nel descrivere la politica di Philippe Pétain come “sommamente sapiente”, gli autori del testo sono stati forti sostenitori di una teoria contrastante nel dibattito in merito al ruolo del capo del governo di Vichy, la cosiddetta teoria del “doppio gioco”».

<sup>37</sup> Cfr., ad esempio, i casi *Glimmerveen e Hagenbeek c. Netherlands*; *W.P. c. Polonia*; *Norwood c. the United Kingdom*.

<sup>38</sup> Nel caso *Rujak vs Croatia*, la Corte ribadisce, anzitutto, che «il concetto di “espressione” di cui all'articolo 10 riguarda principalmente l'espressione di opinioni e la possibilità di ricevere e impartire informazioni e idee, comprese le osservazioni critiche e osservazioni». Aggiunge, quindi, che «alcune caratteristiche del discorso come, ad esempio, il suo linguaggio lascivo e osceno non giocano un ruolo essenziale nella espressione delle idee. Una dichiarazione offensiva potrebbe cadere fuori della protezione della libertà di espressione, se il suo unico intento è insultare». La Corte ha anche stabilito che la libertà di espressione garantita dall'articolo 10 della Convenzione può non essere invocata in senso contrario all'articolo 17 della Convenzione. In considerazione del fatto che la dichiarazione del ricorrente viene per lo più incriminata per il linguaggio volgare e offensivo, la Corte non è convinta che, pronunciando le dichiarazioni incriminate, il ricorrente stava cercando di “comunicare informazioni o idee”. Piuttosto, dal contesto in cui sono state effettuate tali dichiarazioni, sembra che la sola intenzione del ricorrente fosse quella di insultare i suoi commilitoni e i suoi superiori. La Corte ritiene che tale “espressione” cada fuori della protezione dell'articolo 10 della Convenzione, poiché «il solo intento con cui è stata costituita era quello della denigrazione sfrenata e dell'insulto».

caso *Vejdeland and others v. Sweden*<sup>39</sup>. Ivi, la Corte ha giustificato la condanna penale (secondo la legge svedese) di alcune persone fisiche che avevano distribuito nelle scuole volantini offensivi nei confronti degli omosessuali considerando ragionevole l'ingerenza delle autorità svedesi nell'esercizio della libertà d'espressione, giacché «l'interferenza era funzionale a uno scopo legittimo, vale a dire "la protezione della reputazione e dei diritti degli altri", ai sensi dell'articolo 10 § 2 della Convenzione». In sostanza, la Corte, al fine di valutare la legittimità dell'interferenza, ha applicato i criteri forniti dal già citato secondo paragrafo dell'art. 10 della Convenzione, ossia ha verificato che le restrizioni: fossero disposte in conformità alle prescrizioni di legge; fossero giustificate dall'esistenza di un bisogno sociale preminente; si ponessero in un rapporto di necessaria strumentalità rispetto all'esistenza di una società democratica.

Con specifico riferimento alla sussistenza di una interferenza "necessary in a democratic society", la Corte ha evidenziato che, seppur incitare all'odio non implichi necessariamente un invito alla violenza, tuttavia, gli attacchi verbali violenti diretti contro un determinato gruppo di persone sono sufficienti per giustificare che le autorità impediscano proclami razzisti. La tolleranza è, infatti, uno dei capisaldi delle società democratiche e la discriminazione basata sull'orientamento sessuale tanto grave quanto quella basata sulla razza. Pertanto, la tutela dei valori di una società democratica può essere garantita soltanto evitando che l'esercizio della libertà di espressione sia esercitato irresponsabilmente. Sebbene l'esercizio di tale libertà non possa essere limitato all'espressione di idee o all'informazione inoffensiva o talmente indifferente da non disturbare o turbare parte della popolazione, è altresì, vero che nel caso concreto l'offensività dei termini utilizzati non fosse giustificabile. Infatti, nonostante fosse condivisibile l'intenzione dei ricorrenti di stimolare il dibattito nelle scuole, assolutamente inaccettabile era il tenore del linguaggio utilizzato, che si sostanzialmente in accuse ingiustificate e aggressioni verbali gravissime soprattutto considerata l'impressionabilità e la sensibilità dei giovani alunni.

**b)** Un altro versante particolarmente attivo della giurisprudenza della Corte EDU in materia di contrasto alle discriminazioni è quello relativo alla garanzia dei diritti delle coppie omosessuali. Al riguardo, la Corte richiama da tempo l'interpretazione evolutiva 'aperta' dell'art. 8 della *Convenzione*. Nei casi sottoposti al suo esame (tra i più noti, v. caso *Schalk e Kopf contro Austria* del 24 giugno 2010; caso *X e altri contro Austria* del 19 febbraio 2013 caso *Vallianatos e altri contro la Grecia* del 7 novembre 2013), essa ha riscontrato una discriminazione per orientamento sessuale nel diritto al rispetto della vita privata e familiare, affermando la riconducibilità della relazione affettiva tra persone omosessuali alla nozione di vita privata e familiare, ai sensi dell'art. 8 della *Convenzione*: la relazione sentimentale e sessuale tra due persone dello stesso sesso rientra senz'altro, per la Corte, nella nozione di "vita familiare", il cui rispetto è garantito dall'articolo 8 della Convenzione.

La Corte ha, inoltre, ritenuto determinante l'evoluzione sociale del concetto di famiglia registrata in molti Stati, riflettendo che "it [would be] artificial to maintain the view that, in contrast to a different-sex couple, a same-sex couple [could not] enjoy "family life" for the purposes of art. 8"<sup>40</sup> (Cfr., punto 73 caso *Vallianatos e altri contro la Grecia*). In altri termini, secondo la Corte il consenso sociale europeo formatosi in ordine al nuovo concetto di famiglia dovrebbe indurre tutti gli Stati al riconoscimento dei diritti delle coppie omosessuali, in modo da evitare irragionevoli disparità di trattamento rispetto alle coppie sposate.

Proprio da ultimo, nel caso *Vallianatos e altri* contro la Grecia, la Corte ha rimarcato il peso delle trasformazioni del modello famiglia nella quasi totalità dei Paesi Europei e pur riconoscendo che non vi è omogeneità di disciplina tra i vari Stati, ha sottolineato l'obbligo per lo Stato in "posizione isolata" di motivare, in maniera rigorosa, la scelta di non offrire tutela giuridica alle coppie omosessuali.

---

<sup>39</sup> Sentenza del 9 febbraio 2012 sul caso n. 1813/07.

<sup>40</sup> Cfr., punto 73 caso *Vallianatos e altri c. Grecia*.

Va da sé che, a fronte del prospettato obbligo di motivazione, la mancanza di solide argomentazioni dello Stato che non appresta riconoscimento alle unioni tra persone omosessuali, non può che determinare la violazione della Convenzione.

In particolare, proprio con riguardo agli effetti giuridici dei matrimoni che le coppie omosessuali contraggano in Paesi diversi da quelli di loro appartenenza, con la sentenza *Shalk e Kopf vs Austria* del 24 giugno 2010, la Corte ha richiamato l'art. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in base a cui "uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia".

## 1.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia europea

La Corte di giustizia europea si è orientata gradualmente verso l'esercizio di un controllo sul rispetto dei diritti fondamentali della persona, elaborando mediante la propria giurisprudenza un sistema efficace di garanzia degli stessi. Grazie alle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, prima, e dal Trattato di Lisbona, dopo, all'articolo 6 (ex articolo F) del Trattato sull'Unione Europea, il ruolo della Corte di Giustizia si è ulteriormente rafforzato e, ad oggi, essa può ritenersi competente per le violazioni dei diritti fondamentali commesse nell'ambito degli Stati membri<sup>41</sup>.

Con riferimento all'ambito di applicazione del principio di non discriminazione, la Corte di giustizia è approdata ad interpretazioni molto estensive dello stesso, al fine di garantire la piena efficacia dei diritti individuali sanciti dai trattati.

Le questioni su cui la Corte è maggiormente intervenuta hanno riguardato il contrasto alle discriminazioni sotto forma di disparità di trattamento per genere<sup>42</sup>, disabilità<sup>43</sup>, razza o origine etnica<sup>44</sup>.

Tra le pronunce dei Giudici di Lussemburgo in materia di discriminazione sessuale si riscontra una maggiore attenzione al tema della disparità di trattamento a danno delle donne. In questa direzione, particolarmente significativi risultano gli interventi della Corte sulle discriminazioni (specie di tipo retributivo e in accesso) nel contesto lavorativo.

Il principio della parità di retribuzione fra lavoratori di sessi diversi che svolgono il medesimo lavoro è sancito come principio generale fondamentale del diritto comunitario nell'art. 119, comma 1, del Trattato di Roma<sup>45</sup>; tuttavia è grazie all'operato della Corte di Giustizia se oggi il concetto di retribuzione viene percepito in termini omnicomprensivi.

La retribuzione, nella nozione estensiva dei giudici europei, ricomprende al suo interno una

---

<sup>41</sup> L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea prevede che l'Unione si basa sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto, principi comuni a tutti gli Stati membri. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'efficacia dell'articolo F paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea era limitata dall'ex articolo L (ora articolo 46), il quale stabiliva che l'articolo F era sottratto alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia. Considerando che la funzione della Corte è garantire la corretta applicazione ed interpretazione del diritto europeo, l'effettiva tutela dei diritti fondamentali risultava decisamente sacrificata. Il Trattato di Amsterdam ha garantito l'applicazione dell'articolo 6 par. 2 grazie ad una modifica dell'articolo 46. Con il Trattato di Lisbona, la competenza dell'Unione in tema di diritti fondamentali è stata consacrata dal rinvio contenuto nel nuovo art. 6 del TUE alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della CEDU.

<sup>42</sup> CG, sentenza 9 febbraio 1982, causa 12/81, *Garland c. British Rail Engineering Limited*, CG sentenza 7 giugno 1972, causa 20/71, *Sabbatini c. Parlamento europeo*, CG, sentenza 21 ottobre 1999, causa C-333/97, *Lewen c. Denda*, CG, sentenza 17 maggio 1990, causa C-262/88, *Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*.

<sup>43</sup> CG, sentenza 11 luglio 2006, causa C-13/05, *Chacon Navas c. Eurest Colectividades*.

<sup>44</sup> CG, sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Chen c. Secretary of State for the Home Department*.

<sup>45</sup> È sancito nella direttiva 2002/73/CEE, al considerando n.16, che il principio della parità di trattamento retributivo costituisce "una parte essenziale e imprescindibile dell'acquis comunitario in materia di discriminazioni basate sul sesso".

grande varietà di prestazioni, non più soltanto la sua valutazione totale come inteso originariamente nel Trattato. La portata della definizione di retribuzione è stata ampliata dalle sentenze della Corte in modo da ricomprendere al suo interno: le agevolazioni in materia di trasporti ferroviari<sup>46</sup>, le indennità di dislocazione<sup>47</sup>, le gratifiche natalizie<sup>48</sup>, i regimi pensionistici professionali<sup>49</sup>, la tutela della maternità<sup>50</sup>.

Prioritario anche il ruolo che la Corte di Giustizia ha giocato nell'affermazione del principio della parità di accesso al mondo del lavoro, oltre che nella parità di retribuzione. La giurisprudenza europea si è orientata gradualmente verso la previsione di misure, per gli Stati membri, atte a scongiurare il pericolo di disparità in fase di selezione fra i diversi candidati in considerazione del sesso.

Con riferimento a questo tipo di "discriminazione in entrata", la Corte ha ritenuto, ad esempio, illegittima la normativa francese che prevedeva l'esclusione delle donne dalla polizia di Stato prescindendo dalla valutazione delle loro mansioni<sup>51</sup>.

Sempre con riferimento all'ambito lavorativo, la Corte di Giustizia è intervenuta per rafforzare i diritti delle coppie omosessuali e rimuovere le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. In particolare, la Corte ha affermato il principio secondo cui il lavoratore, anche se unito con un patto di solidarietà a un compagno dello stesso sesso, deve godere degli analoghi diritti riconosciuti alle coppie sposate, tra cui il congedo matrimoniale e il premio previsto dal contratto collettivo nazionale<sup>52</sup>. In particolare, essa ha precisato che "relativamente ai benefici a livello di retribuzione o di condizioni di lavoro, per esempio giorni di congedo straordinario e un premio come quello di cui trattasi nel procedimento principale, concessi in occasione della conclusione dell'unione civile del matrimonio, le persone del medesimo sesso che, non potendo contrarre matrimonio, stipulano un Pacs, si trovano in una situazione analoga a quella delle coppie che si sposano".

Secondo i principi di diritto enunciati dalla Corte, quindi, la normativa di uno Stato membro che conferisca benefici in termini di retribuzione o di condizioni di lavoro unicamente ai lavoratori sposati, mentre il matrimonio è legalmente possibile nel medesimo Stato membro solo tra persone di sesso diverso, crea una discriminazione diretta, fondata sull'orientamento sessuale, nei confronti dei lavoratori dipendenti omosessuali uniti in un Pacs che versino in una situazione analoga.

Si tratta, com'è evidente, di un'applicazione del principio di non discriminazione - nel solco di quella svolta dalla CEDU - tale da consentire ai giudici europei di ricavarne un vero e proprio *status* giuridico in favore di persone altrimenti sprovviste di adeguata tutela all'interno di alcuni Stati membri.

Un'interpretazione estensiva del principio di non discriminazione si rileva anche in tema di tutela della parità di trattamento delle persone con disabilità. Al riguardo, la Corte di Giustizia si è

---

<sup>46</sup> CGE, sentenza 9 febbraio 1982, causa 12/81, *Garland c. British Rail Engineering Limited*.

<sup>47</sup> CGE sentenza 7 giugno 1972, causa 20/71, *Sabbatini c. Parlamento europeo*.

<sup>48</sup> CGE, sentenza 21 ottobre 1999, causa 333/97, *Lewen c. Denda*.

<sup>49</sup> CGE, sentenza 17 maggio 1990, causa 262/88, *Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*.

<sup>50</sup> CGE, sentenza 21 ottobre 1999, causa e333/97, *Lewen c. Renda*, dove la Corte era chiamata a giudicare sull'esclusione delle dipendenti donne dalla gratifica natalizia erogata da un'azienda. In particolare la Corte osserva che «l'art. 119 del Trattato osta a che un datore di lavoro escluda completamente i lavoratori di sesso femminile in congedo parentale dal beneficio di una gratifica erogata volontariamente come assegno straordinario in occasione delle festività natalizie, senza tener conto del lavoro svolto nel corso dell'anno di concessione della gratifica né dei periodi relativi alla tutela della maternità (divieti di prestare attività lavorativa), qualora una tale gratifica sia diretta a compensare retroattivamente il lavoro svolto durante quell'anno.».

<sup>51</sup> CGE, sentenza 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.

<sup>52</sup> CGE, sentenza 12 dicembre 2013, causa 267/12, *Frédéric Hay c. Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*.

espressa sulla necessità di una definizione uniforme a livello comunitario in tema e sulla portata generale delle disposizioni in materia di discriminazione<sup>53</sup>. In particolare, la Corte ha precisato che occorre operare una distinzione tra disabilità e malattia, al fine di configurare un regime di protezione in favore dei lavoratori disabili, escluso in caso di mero riferimento alle ipotesi di malattia<sup>54</sup>.

Un'interpretazione estensiva del concetto di disabilità - e, più generalmente, delle fattispecie di discriminazione - è stata fornita dalla Corte anche in una recentissima pronuncia<sup>55</sup> relativa ad un cittadino danese licenziato a causa della sua obesità. La Corte, chiamata a chiarire se nel diritto comunitario sussista un autonomo divieto di discriminazione in ragione del peso, ha sottolineato che l'obesità patologica può ricadere nel concetto di «disabilità» se ha raggiunto un livello tale da ostacolare chiaramente la partecipazione alla vita professionale.

Ne deriva, quindi, che il giudice europeo si dimostra aperto a nuove ipotesi di discriminazione che, pur non rientrando espressamente nei fattori previsti dalla normativa europea, possono trovare protezione attraverso un'interpretazione estensiva delle norme di tutela e, in particolare, delle clausole dal tenore senz'altro più indeterminato contenute nell'articolo 21 della Carta europea dei diritti.

## **2. Gli *Equality Bodies*: esperienze comparate**

### **2.1 Le esperienze degli *Equality Bodies* nei paesi membri: la struttura**

Le indicazioni contenute nella direttiva 2000/43/CE circa l'obbligo di istituzione di organismi a tutela della parità di trattamento sono state declinate dagli Stati membri in maniera differente a seconda delle strutture già esistenti nel contesto nazionale. Se alcuni Stati, come la Francia, la Germania, la Grecia, l'Ungheria, l'Italia, la Romania, la Slovenia e la Polonia, hanno creato nuovi organismi per la promozione dell'uguale trattamento per i soggetti a prescindere dalla loro razza od origine etnica, altri hanno assegnato ad organismi già esistenti nuove funzioni, come nei casi di Cipro, Estonia, Lituania, Malta, Slovacchia e Croazia<sup>56</sup>.

Particolare menzione merita l'ordinamento greco che ha scelto di assegnare ad una pluralità di soggetti i compiti di tutela dalle discriminazioni sanciti dalle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE. Nel modello greco sono, infatti, diversi i soggetti giuridici che si occupano di promozione della parità:

- l'*Ombudsman*, che si occupa di tutte le tipologie di discriminazioni e della tutela più generale dei diritti umani;
- il *Labour Inspectorate*, specializzato nella promozione della parità di trattamento in ambito lavorativo e nel settore privato;
- l'*Equal Treatment Committee*, che si occupa trasversalmente di discriminazione ad eccezione del settore pubblico e dell'ambito lavorativo.

---

<sup>53</sup> CGE, sentenza 11 luglio 2006, causa C-13/05, *Chacon Navas c. Eures Colectividades*.

<sup>54</sup> Nello specifico, i giudici di Lussemburgo osservano che «la direttiva 2000/78 mira a combattere taluni tipi di discriminazione per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro. In tale contesto, deve intendersi che la nozione di "handicap" va intesa come un limite che deriva, in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale. Nondimeno, utilizzando la nozione di «handicap» all'art. 1 della direttiva di cui trattasi, il legislatore ha deliberatamente scelto un termine diverso da quello di "malattia". È quindi esclusa un'assimilazione pura e semplice delle due nozioni».

<sup>55</sup> CGE, sentenza del 17 luglio 2014, causa C-354/13, *Karsten Kaltoft / Kommunernes Landsforening*.

<sup>56</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Developing anti-discrimination law in Europe*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo 2013.

Anche l'Austria, la Danimarca, l'Inghilterra e l'Estonia si sono dotate di organismi differenti per la tutela della parità di trattamento. All'interno delle citate esperienze nazionali si registrano due organismi deputati alla tutela della parità di trattamento: gli uffici a tutela dei diritti umani, originariamente costituiti, e gli uffici per la parità di trattamento, sorti nel recepimento delle direttive comunitarie.

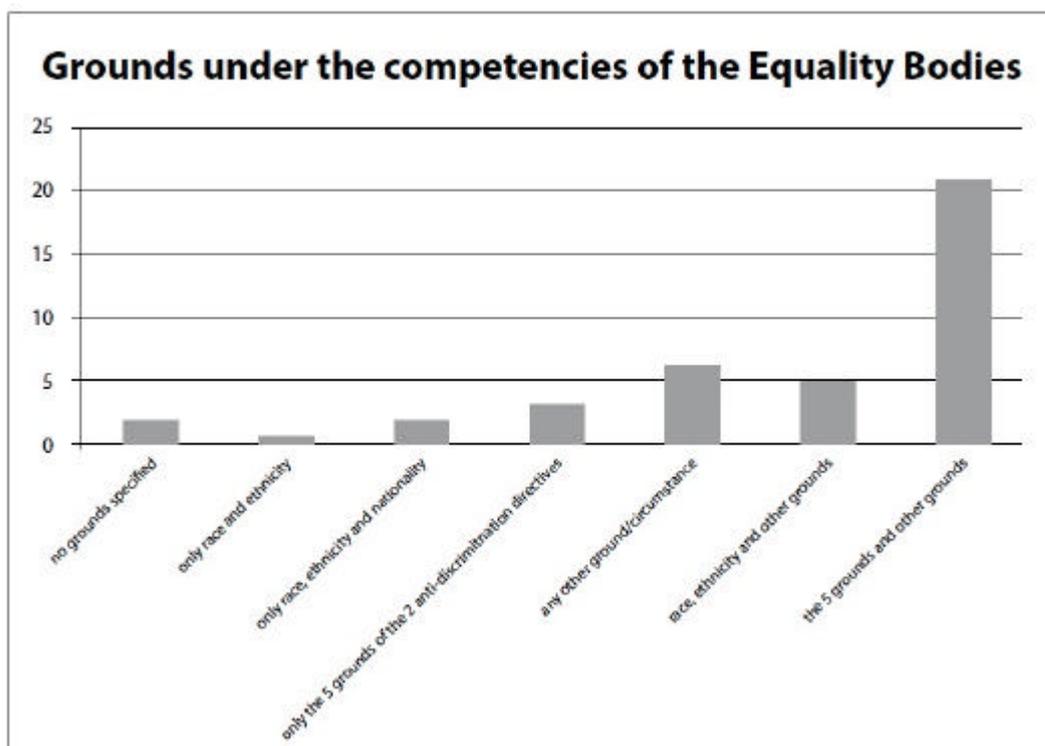
Se le esperienze dei paesi sopra citati vanno nella direzione di una duplicazione delle strutture di tutela, per altri Stati membri la tendenza degli ultimi anni è andata nella direzione opposta. Si è cercato, cioè, di ricondurre organismi già esistenti all'interno di un'unica struttura in modo da poter procedere ad una razionalizzazione funzionale delle competenze.

Tali nuovi organismi hanno competenze più trasversali e si occupano di discriminazione in maniera più ampia rispetto agli uffici previsti precedentemente. Un esempio in tale direzione è ravvisabile in Olanda: la c.d. legge *Staatsblad* ha istituito nell'ottobre 2012 il *New Human Rights Institute*, che ha sostituito l'*Equal Treatment Commission*. Il nuovo organismo ha assunto i compiti del precedente e al suo interno è stata creata una divisione specifica per la gestione di denunce in materia di disparità di trattamento. Accorpamento analogo è avvenuto in Irlanda con l'unione della *Irish Equality Authority* e della *Human Right Commission*: alla nuova commissione, dall'agosto 2013, è stata affidata la facoltà di aprire inchieste in situazioni in cui vi sia prova di una grave violazione dei diritti umani o vi sia stata una palese inosservanza degli obblighi di parità di trattamento e la questione risulti di pubblico interesse.

## **2.2 Le esperienze degli *Equality Bodies* nei paesi membri: l'ambito operativo**

Le due citate direttive del 2000 in materia di antidiscriminazione individuano un *corpus* di diritti e obblighi applicabili in tutti i paesi dell'UE, comprese le procedure volte a sostenere le vittime di discriminazione. Se è vero che le direttive in questione introducono il diritto per tutti i cittadini dei paesi membri, all'uguale tutela legale contro le discriminazioni dirette e indirette e le molestie, è anche vero che i diversi organismi nazionali di tutela nel recepirle, hanno, in alcuni casi, ampliato e, in altri, ristretto le fattispecie discriminatorie.

La Commissione Europea, nel report *Developing Anti-discrimination Law in Europe* pubblicato nell'ottobre 2013, si è occupata, tra le altre attività, di censire i campi di azione delle diverse autorità nazionali. Nel grafico sotto riportato sono indicati i diversi compiti riconosciuti alle autorità nazionali in tema di antidiscriminazione.



Come risulta dal grafico, la maggior parte degli *Equality Bodies* presenti nei paesi membri si occupa di discriminazione in maniera più ampia rispetto alle fattispecie previste nelle direttive del 2000 e, come precisato nel paragrafo precedente, sono diversi i paesi che hanno due o più organismi nazionali di tutela specializzati.

Dei 28 paesi membri, solo nel contesto spagnolo l'organismo a tutela della parità di trattamento, il *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las personas por su Origen Racial o Étnico* istituito con la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre*, si occupa di discriminazioni razziali e etniche, escludendo le altre tipologie, mentre in Finlandia e Portogallo la tutela è garantita anche a chi è vittima di discriminazioni per nazionalità oltre che per razza ed etnia.

Particolarmente virtuoso appare il modello delle autorità in Bulgaria, Estonia, Slovenia, Romania e Ungheria che hanno notevolmente ampliato il campo della tutela al genere, all'età, alle credenze religiose oltre che ad "altre circostanze" non definite ma in cui si possa ravvisare comunque una disparità di trattamento<sup>57</sup>.

Anche nel fornire assistenza legale nei casi di discriminazione, l'esperienza degli *Equality Bodies* appare diversa a seconda del contesto nazionale.

Secondo quanto previsto dall'art 13 comma 2, direttiva 2000/43/CE, gli organismi di tutela degli Stati membri devono fornire "l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni" ma detti organismi possono anche impegnarsi a sostegno dei ricorrenti in procedimenti giudiziari o amministrativi, anche se tale impegno non è esplicitamente richiesto dalla direttiva stessa.

Tra gli organismi che forniscono assistenza e sostegno nelle azioni legali da intraprendere a favore delle vittime di comportamenti discriminatori vanno citati gli *Equality Bodies* di Belgio, Ungheria, Irlanda, Slovacchia, Svezia, Inghilterra, Finlandia, Croazia.

Il *College voor de rechten van de mens* Olandese (Istituto per i diritti umani citato precedentemente) e il *Gleichbehandlungsanwaltschaft* Austriaco (Autorità per l'uguale trattamento)

<sup>57</sup> Da segnalare l'ampia tutela offerta dalla Egyenlo Bánásmód Hatóság (Autorità per l'uguale trattamento Ungherese) verso le discriminazioni per: genere, etnia, razza, colore della pelle, età, lingua, disabilità, stato di salute, gravidanza, stato familiare, orientamento sessuale, tendenze religiose o ideologiche, identità di genere, origine sociale, stato finanziario, opinioni politiche o altre opinioni, professione part-time o full-time, membri di organizzazioni o altre ragioni.

forniscono, invece, pareri non vincolanti sulle denunce presentate dalle vittime di discriminazioni.

Un rapporto elaborato nell'ottobre 2010 da uno studio congiunto tra lo *Human European Consultancy* e il *Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights*<sup>58</sup> ha identificato due tipologie di *Equality Bodies* in Europa, sotto il profilo dell'assistenza giudiziaria:

- organismi *Predominantly tribunal-type*, caratterizzati da un approccio imparziale ma "interventista", dedicano la maggior parte delle proprie attività ad indagare, accogliere e decidere su singoli casi di discriminazione portati alla loro attenzione;

- organismi *Predominantly promotion-type*, caratterizzati da un approccio meno personalizzato e più "generalista". Tali organismi svolgono attività di sostegno alle buone prassi nelle organizzazioni, aumentando la consapevolezza dei diritti, implementando lo sviluppo di una base di conoscenze in materia di parità e di non discriminazione, e fornendo consulenza e assistenza legale alle vittime di discriminazione<sup>59</sup>.

Dei 48 organismi di parità inclusi nella ricerca, 24 sono stati identificati come *Predominantly tribunal-type* e 24 come *Predominantly promotion-type*.

L'UNAR è considerato quale *Predominantly tribunal-type*, insieme agli organismi di: Austria<sup>60</sup>, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca<sup>61</sup>, Estonia, Finlandia<sup>62</sup>, Grecia, Ungheria, Irlanda<sup>63</sup>, Islanda, Lettonia, Lituania, Olanda, Norvegia, Romania, Slovenia. Sono, invece, considerati *Predominantly promotion-type* gli organismi di: Austria<sup>64</sup>, Belgio, Danimarca<sup>65</sup>, Finlandia<sup>66</sup>, Francia, Germania, Islanda, Irlanda<sup>67</sup>, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Inghilterra.

Si può notare che in taluni Paesi, come l'Austria, la Finlandia, la Danimarca e l'Irlanda, esistono entrambi i modelli di organismo, imputabili, tuttavia, a soggetti distinti. In altri termini, negli ordinamenti in cui la struttura degli *Equality Bodies* è plurima, è normale che tali organismi svolgano non soltanto un'attività di promozione contro le discriminazioni ma anche di tutela e assistenza giudiziaria in favore delle vittime. Allo stesso tempo, il rafforzamento delle competenze degli *Equality Bodies* verso forme para-giurisdizionali di risoluzione dei casi si realizza anche nelle esperienze più recenti dei Paesi dell'est e nei casi di accorpamento in un unico organismo di strutture precedentemente distinte, come nel citato modello olandese.

---

<sup>58</sup> Human European Consultancy e Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (2010), *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*.

<sup>59</sup> Il Rapporto ha preso in considerazione 48 organizzazioni identificate come organismi di parità nell'ambito della direttiva sulla parità di trattamento presenti in 29 Paesi.

<sup>60</sup> Equal Treatment Commission, Federal Equal Treatment Commission.

<sup>61</sup> Board of Equal Treatment.

<sup>62</sup> National Discrimination Criminal.

<sup>63</sup> Equality Tribunal.

<sup>64</sup> Ombud for Equal Treatment.

<sup>65</sup> Danish Institute for Human Rights.

<sup>66</sup> Ombudsman for Minorities, Ombudsman for Equality.

<sup>67</sup> Equality Authority.

**PARTE SECONDA**

**L'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA**

## CAPITOLO I

### L'EFFETTIVITÀ DEI MEZZI DI TUTELA PER IL CONTRASTO E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI

#### 1. Le indicazioni del *“Report from the Commission to the European Parliament and Council”*

La presente Relazione al Parlamento italiano non può prescindere dalle conclusioni del *“Report from the Commission to the European Parliament and Council”* del 17 gennaio 2014. Il riferimento è imprescindibile almeno per tre ordini di motivi: il Report riguarda lo stato di applicazione della normativa antidiscriminatoria UE nei 28 Stati membri e, quindi, anche in Italia; esso cade a dieci anni dalla costituzione dell'UNAR, organismo deputato dalla normativa europea alla promozione della parità di trattamento ed alla rimozione delle discriminazioni; il Report precede il semestre di Presidenza Italiana dell'UE e, quindi, fa da spartiacque per il resoconto italiano sui temi della discriminazione.

Nel Report è dato come premessa<sup>68</sup> che, sebbene la normativa dell'Unione europea contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale risulti ormai recepita nel diritto nazionale di tutti gli Stati membri, essa continua a rimanere, nella totalità degli Stati, di difficile applicazione pratica.

Ed infatti, mentre, da un lato, la Commissione prende atto del risultato positivo che sia la Direttiva 2000/43/CE (cd. direttiva razza) che la Direttiva 2000/78/CE (cd. direttiva occupazione) costituiscono ad oggi parte integrante del diritto nazionale di tutti i 28 paesi dell'UE, dall'altro, rimarca il fatto che le autorità nazionali non riescono a garantire una protezione efficace alle vittime di discriminazione.

Secondo il Report della Commissione, le cause principali del divario applicativo sarebbero da addurre alla scarsa conoscenza che ha il pubblico dei propri diritti, al livello insufficiente di segnalazione degli eventi discriminatori e, conseguentemente, alla mancanza di dati sulla parità che rende difficile quantificare e monitorare gli eventi discriminatori.

In sintesi, Viviane Reding, Vicepresidente e Commissaria per la Giustizia, ha dichiarato in proposito che *“...La vera sfida è fare in modo che le vittime di discriminazione possano esercitare concretamente i propri diritti, che sappiano cioè a chi rivolgersi per assistenza e abbiano accesso alla giustizia.”*

La Commissione nel suo Report, quasi a voler guidare la “sfida” lanciata dalla Reding, indica agli Stati membri alcune priorità per rendere effettivo il principio di parità e la sua tutela: sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della discriminazione; favorire la segnalazione delle discriminazioni, quindi l'emersione delle denunce; garantire l'accesso alla giustizia; favorire azioni politiche volte all'adozione di Strategie Nazionali per la specifica discriminazione dei ROM.

A fronte delle indicazioni fornite in sede europea, si ritiene dover rappresentare al Parlamento in che modo l'UNAR ha operato per l'effettività dei mezzi di tutela nel corso dell'anno 2013 ed in che misura ha proceduto a garantire l'applicazione del principio di parità rispetto alle conclusioni del Report della Commissione.

---

<sup>68</sup> Si veda il Comunicato Stampa della Commissione europea del 17 gennaio 2014.

## **2. Le attività dell'UNAR nell'anno 2013 a garanzia dell'effettività dei meccanismi di tutela**

Sebbene l'attività di rimozione delle discriminazioni sia resa oltremodo difficoltosa dall'assenza di un organismo indipendente sui diritti umani e di un quadro normativo omogeneo e di diretta applicabilità, l'Ufficio negli ultimi anni ha svolto un'importante attività di presidio istituzionale a tutela dei diritti fondamentali delle persone oggetto di discriminazioni.

Sulla scorta delle direttive programmatiche emanate dal Ministro *pro tempore*, l'UNAR ha svolto un fondamentale ruolo di ascolto, tutela e interlocuzione con il sistema delle autonomie locali, parti sociali, settori del *no profit* e dell'associazionismo di riferimento, assicurando l'applicazione concreta del principio di non discriminazione<sup>69</sup>. L'intenso lavoro è stato favorito da una oggettiva crescita di fenomeni di discriminazione anche in merito a fattispecie concrete di discriminazioni connesse alla disabilità, all'età, alla religione, all'orientamento sessuale.

Nel corso dell'anno 2013, l'UNAR ha, quindi, rafforzato il percorso di ripensamento del proprio ruolo, abbandonando un approccio burocratico tipico di un Ufficio, per un'interpretazione più dinamica 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. n.215/2003) e dal quadro normativo vigente.

La strategia dell'Ufficio ha consentito nel corso dell'anno 2013 di percorrere la direzione indicata dalla Commissione nel suo Report.

In particolare, con riguardo all'attività di sensibilizzazione, nel corso dell'anno 2013 l'obiettivo essenziale è stato quello di sensibilizzare l'opinione pubblica sui fenomeni discriminatori e sulla vulnerabilità delle persone maggiormente a rischio. Ciò ha comportato una costante collaborazione 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. L'attività di sensibilizzazione ha privilegiato l'azione di collaborazione con le ONG mediante l'attivazione di partnership e reti informali e formali composte dalle principali ONG di settore per l'elaborazione, la programmazione e la realizzazione condivisa e congiunta di progetti di livello nazionale, (progetti europei Progress, Settimana contro la violenza e Settimana d'azione contro il razzismo).

Varie azioni specifiche hanno coinvolto datori di lavoro e sindacati; hanno consentito l'elaborazione di *focus tematici* rivolti alle giovani generazioni anche tramite la realizzazione di misure *ad hoc* quali il social network di volontariato civico giovanile ([www.reteneat.it](http://www.reteneat.it)), la Settimana nazionale contro la violenza e le discriminazioni nelle scuole italiane di ogni ordine e grado.<sup>70</sup>

Al fine di favorire l'attività di segnalazione delle discriminazioni, il presidio continuo (24 h 24) del Contact Center ha evidenziato una crescente consapevolezza delle vittime per i meccanismi di denuncia.<sup>71</sup> Ciò, ovviamente, ha determinato un costante aggiornamento degli operatori dell'UNAR sulle tematiche discriminatorie, un lavoro di rete sia con gli osservatori territoriali sia con le ONG di settore. L'UNAR ha infatti mantenuto il modello di governance sussidiaria e integrata

---

<sup>69</sup> 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 Comunità 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.

<sup>70</sup> Cfr. Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri per l'anno 2013.

<sup>71</sup> Cfr. Rapporto IREF/ACLI "La discriminazione in Italia: i dati del Contact Center UNAR per l'anno 2013".

che vede coinvolti oltre al Contact Center UNAR anche altre istituzioni nazionali (allo stato attuale, l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite, la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché l'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, comma 12, 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.

L'accesso alla giustizia ha rappresentato anche per l'anno 2013 il più grande scoglio all'effettività della tutela, stante lo scarso ricorso delle vittime delle discriminazioni ai rimedi giurisdizionali e la mancanza di un sistema sanzionatorio che faccia capo ad un organismo indipendente o, comunque, ad un'autorità amministrativa. In tale ambito, la gran parte del lavoro dell'UNAR è stata, così, svolta nel rispetto delle prerogative dell'Autorità giudiziaria e, quindi, essenzialmente nella fase preventiva del fenomeno discriminatorio. Ed invero, nelle numerose segnalazioni che pervengono quotidianamente all'attenzione dell'Ufficio per tutti i fattori di discriminazione, l'attività essenziale è quella di far conoscere alla vittima i rimedi messi a disposizione della legge, i diritti azionabili e quindi l'eventualità di presentare denuncia laddove il fatto discriminatorio si concretizza in una lesione dei diritti fondamentali. Inoltre, la sinergia con le associazioni iscritte nel registro UNAR e dotate di legittimazione in giudizio, consente di incoraggiare le vittime anche alla presentazione del ricorso giurisdizionale attraverso le associazioni di categoria.

Come, poi, l'UNAR abbia inciso per garantire il principio di effettività della tutela è esposto nel capitolo successivo.

Quanto all'adozione di Strategie Nazionali per la specifica discriminazione di alcuni target particolarmente vulnerabili, quali Rom e persone LGBT, si rinvia a quanto esposto nella Parte Prima, cap. I, par. 2.

## CAPITOLO II

### SULL'EFFETTIVITÀ DEI MECCANISMI DI TUTELA NELLA PROSPETTIVA NAZIONALE E SOVRANAZIONALE

#### 1. Le priorità dell'UNAR per l'effettività dei meccanismi di tutela

Come indicato nel citato Report del 17 gennaio 2014, le due direttive antidiscriminazione (la n. 43/2000 e la n. 78/2000) stabiliscono un *corpus* di diritti e obblighi applicabili in tutti i paesi dell'UE, comprese le procedure per aiutare le vittime di discriminazione.

Come s'inserisce l'UNAR nel percorso dell'effettività della tutela delle vittime di discriminazioni? A dieci anni dalla sua costituzione, l'UNAR conferma il suo ruolo determinante nel campo della lotta ad ogni forma di discriminazione.

In particolare, in ossequio ai compiti attribuiti dalla legge (art. 7 d.lgs. n.215/2003), l'UNAR garantisce l'effettività della tutela fungendo da collante tra l'interpretazione e l'applicazione della normativa sovranazionale e di quella nazionale nonché per l'interpretazione conforme dei principi di diritto enunciati dalla giurisprudenza CEDU e CGE e per l'applicazione degli stessi nel contenzioso italiano.

In più, riveste un ruolo determinante per l'opera di mediazione tra le istituzioni europee e nazionali in relazione alle cd. procedure di infrazione in materia di diritti delle persone.

#### 2. L'UNAR quale interprete della normativa antidiscriminatoria nel sistema integrato delle fonti

Secondo la più accreditata dottrina, il sistema giuridico dell'Unione Europea europeo è formato dall'insieme di tutte quelle norme che hanno accompagnato il processo di integrazione europea. Esso si compone, dunque, da norme di origine diversa che regolano i rapporti tra l'Unione, gli Stati membri ed i suoi cittadini; l'insieme delle norme è dato dalle norme internazionali (trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione: dal Trattato CECA 1951 – Trattati CEE e CEEA Euratom 1957 – Trattato dell'Unione Europea TUE 1992 e i trattati di modifica, fino al Trattato di Lisbona 2009); dalle norme dell'Unione o comunitarie (atti delle istituzioni dell'UE); dalle norme nazionali (atti di attuazione degli Stati membri).

In tale complesso sistema giuridico che dà luogo ad un ordinamento integrato di norme, il giudice assume il ruolo di tessitore, di colui che è chiamato a cucire insieme i diversi ordinamenti e a rinvenire il filo comune del discorso tra i diversi piani che si intersecano (ordinamento nazionale, ordinamento dell'Unione Europea, ordinamento CEDU).

Per l'innalzamento della tutela antidiscriminatoria, in tale sistema integrato, determinante è il "dialogo" tra le Corti e la possibilità del giudice nazionale di non applicare le norme interne difformi a quelle sovranazionali (cd. tecnica invalidativa, quando cioè il giudice nazionale è chiamato a disapplicare le norme contrastanti con quelle dell'UE).

È noto che per il cd. primato del diritto dell'Unione, il Giudice applica nell'ordinamento nazionale le norme europee disapplicando la norma interna contrastante con quella sovranazionale. La disapplicazione è consentita per i regolamenti (ex art. 288, 2 co. TFUE), per le Direttive *self-executing* dopo la scadenza del termine per il recepimento (ex art. 288, 3 co. TFUE), per le norme immediatamente applicabili contenute nei Trattati.

Diversamente, non può esservi la disapplicazione immediata per le norme della CEDU, che, come è noto, rappresentano la matrice dei diritti di eguaglianza che ispira la normativa europea e nazionale antidiscriminatoria.

Difatti, con le sentenze cd. gemelle nn. 348 e 349 del 2007, la Corte costituzionale italiana, pur affermando che la CEDU è vincolante nell'ordinamento interno, ha, poi, ritenuto che la prevalenza sulle leggi interne passi attraverso un tentativo di interpretazione conforme, seguito non dalla disapplicazione, ma dal classico schema della illegittimità costituzionale per violazione di norma interposta (in questo caso la CEDU si configura quale norma interposta che integra il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost., così come si riteneva che il diritto comunitario integrasse il parametro dell'art. 11 negli anni '70, prima di ammettere la disapplicazione).

Ne deriva che il Giudice nazionale, diversamente da quanto avviene con il diritto di dell'Unione Europea, non può disapplicare direttamente la norma interna contrastante con le disposizioni CEDU ma risolvere l'antinomia mediante un'interpretazione conforme della norma interna alla Convenzione. In caso di contrasto deve porre la questione di legittimità con riferimento all'articolo 117 Cost. alla CGE.

Secondo la giurisprudenza comunitaria, anche la Pubblica Amministrazione è tenuta alla disapplicazione; si afferma, in particolare, l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di non dare seguito ad atti la cui incompatibilità comunitaria è stabilita a seguito di rinvio pregiudiziale in quanto, si rileva, “*sarebbe contraddittorio statuire che i singoli possono invocare innanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva... per censurare l'operato della p.a. e nel contempo ritenere che la p.a. non sia tenuta ad applicare la direttiva disapplicando le norme nazionali ad essa non conformi*” (CGUE 22.6.1989, c-103/88).

Alla luce di quanto esposto, ne derivano alcuni corollari:

- 1) nella dimensione del sistema giuridico europeo, ciascun Giudice nazionale è altresì, Giudice dell'Unione Europea (art. 117 Cost.);
- 2) nella dimensione europea, la P.A. è organo tenuto alla verifica di conformità tra l'ordinamento europeo e quello nazionale;
- 3) l'UNAR, nel suo compito di verifica della discriminazione (art. 7 del d.lgs. n.215/2003) quale Organismo di Parità, e nel rispetto delle prerogative proprie dell'autorità giudiziaria, opera quale interprete e quale presidio di garanzia per l'effettività della normativa antidiscriminatoria a tutela delle vittime di discriminazioni.

### **3. Principi di diritto dell'UE e principio di non discriminazione**

Nel sistema normativo dell'Unione, il principio di non discriminazione è stato originariamente concepito per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e della libera circolazione dei cittadini senza distinzioni legate alla nazionalità (art. 12 TCE, art. 18 TFUE).

Nell'evoluzione successiva della prassi e della giurisprudenza, se ne mutano i connotati, divenendo principio generale di diritto dell'Unione.

Nonostante la mancanza di una norma *ad hoc* che ne disciplina l'efficacia, l'applicazione dei principi dell'Unione non è di poco rilievo atteso che essi fungono da veri e propri parametri di legittimità come, per esempio, per individuare i limiti del potere da parte dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, per i criteri d'interpretazione o, ancora, per determinare la legittimità di un atto o di un comportamento.

Ed invero, per i principi di diritto dell'UE, supplisce la prassi della giurisprudenza CGE che riconosce in essi i parametri di legittimità: così, per i principi di certezza diritto, del legittimo affidamento, di proporzionalità, di leale cooperazione e, quindi, di non discriminazione.

Secondo, dunque, la CGE<sup>72</sup> il principio di parità di trattamento trova la sua fonte in varie Convenzioni internazionali e tradizioni costituzionali degli Stati membri, disegnando un quadro generale per la lotta alle diverse discriminazioni come espressioni del principio di eguaglianza. Esso, cioè, nascerebbe prima delle Direttive nn. 43 e 78/2000 perché principio generale di diritto UE; in quanto principio di diritto gode di un effetto diretto: *il principio di non discriminazione prescinde dalle*

---

<sup>72</sup> Mangold C. 144/04, sentenza 22 novembre 2005, Racc. I-9981, punti 74-75.

condizioni di applicabilità della Direttiva che lo disciplina, tanto che il giudice è tenuto ad applicarlo anche in luogo di una legge nazionale confliggente e prima della scadenza del termine della sua trasposizione ed in una controversia tra privati (Mangold C144/04, v. nota 74).

L'UNAR, quale organismo di parità nazionale, ha dunque operato nel solco del riconoscimento della prevalenza del principio di non discriminazione; attraverso l'emanazione di pareri e raccomandazioni nonché attraverso le attività di sensibilizzazione, informazione e formazione funzionali al suo mandato (art. 7 del d.lgs n.215/2003), ha individuato le norme interne confliggenti con il principio di non discriminazione facendosi portavoce a garanzia delle vittime delle discriminazioni, facilitandone l'accesso alla giustizia.

In relazione alla giustiziabilità delle discriminazioni, si è tenuto conto del fatto che le norme UE antidiscriminazione stabiliscono un *corpus* di diritti e obblighi applicabili in tutti i paesi dell'UE, comprese le procedure per supportare le vittime di discriminazione. In base a tali norme, tutti i cittadini dell'UE hanno diritto alla tutela legale contro le discriminazioni dirette e indirette, alla parità di trattamento nel lavoro, a ricevere assistenza e a presentare denuncia con procedura giurisdizionale o amministrativa.

#### **4. Prassi applicativa: procedure di infrazione e Legge Europea 2013**

Nella varietà delle ipotesi discriminatorie poste all'attenzione dell'Ufficio, l'interpretazione costante si è fondata sul riconoscimento del principio di non discriminazione quale principio generale di diritto del sistema dell'Unione e, quindi, quale principio a presidio dei valori essenziali dell'Uomo considerato nelle sue massime espressioni della personalità (diritti sociali, lavoro, libertà di manifestazione del pensiero e d'impresa economica etc.).

Ad esempio, sul fronte delle discriminazioni per razza ed etnia, la riflessione è che le persone "senza-Stato", coloro cioè che hanno perso le tutele giuridiche offerte dall'appartenenza a uno Stato-nazione (*illegal persons*) non possono che rientrare in un programma organico di protezione giuridica a difesa del valore essenziale della loro persona: esiste una dimensione di diritti essenziali che precede la dimensione politica e guida la dimensione giuridica.

Ciò ha consentito all'UNAR di indirizzare anche alcune procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia e conclusesi con il risultato dell'adeguamento della normativa nazionale a quella europea, come è accaduto con la legge Europea 2013 in ordine alle prestazioni sociali ed al pubblico impiego.

##### **4.1. Legge Europea 2013 e prestazioni sociali**

La legge 6 agosto 2013 n. 97, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (G.U. n.194 del 20-8-2013), ha modificato l'art. 65 legge 448/98 affiancando ai cittadini italiani e dell'Unione la categoria dei cittadini paesi terzi soggiornanti di lungo periodo come possibili beneficiari dell'assegno per nucleo familiare con 3 figli minori.<sup>73</sup>

L'adeguamento alla normativa europea nasce da una procedura d'infrazione, la n. 2013/4009, per violazione del principio di parità di trattamento dei cittadini lungo soggiornanti, stabilito dalla direttiva 2003/109/CE.

L'emanazione di una legge apposita che adempie gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, rappresenta l'esempio di come sia difficile tenere insieme i diversi livelli di competenza (UE – Statale) e consentire ai cittadini dei paesi terzi un corretto accesso ai diritti fondamentali.

---

<sup>73</sup> Prima della modifica apportata dalla legge Europea, l'art. 65 della legge n. 448/1998 richiedeva la cittadinanza italiana o comunitaria per l'accesso al beneficio. La Circolare INPS n. 9/2010 riconosceva l'accesso al beneficio anche ai cittadini di paesi terzi titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, ma non, invece, ai lungosoggiornanti.

È d'uopo, perciò, evidenziare nella presente relazione al Parlamento l'orientamento tenuto dall'UNAR in materia, sia prima che durante la procedura di infrazione.

Nel corso degli anni precedenti al 2013, si è sviluppato un grosso dibattito originato dal copioso contenzioso giudiziario sull'erogazione delle prestazioni sociali a carattere assistenziale ai cittadini extracomunitari.

Anche la Corte Costituzionale italiana è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità di varie norme (regionali e nazionali) afferenti alle prestazioni sociali che escludevano dal beneficio gli stranieri extracomunitari e per tutte ne dichiarava il contrasto con la normativa costituzionale (art. 3 Cost.) e con quella sovranazionale (art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali)<sup>74</sup>. Per effetto delle pronunce della Corte, tutte le provvidenze assistenziali, come anche l'assegno e la pensione di invalidità civile, sono dunque erogabili a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti e non solo a quelli titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, così come ai minori stranieri, in quanto iscritti sul rispettivo titolo di soggiorno.

Nell'opera di interpretazione e di sensibilizzazione compiuta dall'UNAR attraverso l'emanazione di pareri e raccomandazioni, nonché attraverso la partecipazione ai tavoli istituzionali riguardanti le relative procedure di infrazione, sono stati tenuti fermi i passaggi fondamentali della valutazione di discriminatorietà compiuta dalla Corte Costituzionale:

- 1) accertamento della natura di diritto fondamentale correlato al bisogno ed al disagio riferibili alla persona nel suo valore primario (vincolatività, ex art. 117 Cost., della CEDU);
- 2) ossequio delle scelte operate al principio di ragionevolezza e proporzionalità: l'esclusione è irragionevole in quanto, benché l'individuazione dei beneficiari possa essere circoscritta in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, non sussiste ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (cittadinanza e residenza di trentasei mesi) e gli altri requisiti (situazione di disagio e di bisogno riferibili alla persona) necessari per la fruibilità delle provvidenze.

Sulla base di questi passaggi e ben oltre le stesse modifiche della legge europea, l'UNAR si è fatto portavoce di tutte quelle istanze afferenti a diritti fondamentali correlati alle prestazioni assistenziali di varia natura e che, proprio in quanto tali, impongono il rispetto del principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed etnia. Per questa via, si è ritenuto che lo straniero titolare di permesso regolare di soggiorno abbia il diritto di essere ammesso all'erogazione delle prestazioni di carattere assistenziale, a parità di condizioni del cittadino italiano.

#### **4.2. Legge europea 2013 e accesso al pubblico impiego**

L'articolo 7 della legge 6 agosto 2013 n. 97, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (G.U. n.194 del 20-8-2013), estende l'accesso ai posti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ai familiari di cittadini dell'Unione europea, ai soggiornanti di lungo periodo, ai rifugiati e ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria.

Anche in tal caso, la previsione normativa è finalizzata a rimediare ai rilievi mossi dalla

---

<sup>74</sup> V. Sentenza 26-28 maggio 2010, n. 187, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili). Sentenza Corte Costituzionale n. 40 del 2011: su impugnativa del governo, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune 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.

Commissione europea.

Ed infatti, nell'ambito del caso EU Pilot 1769/11/JUST – per cui UNAR ha partecipato ai lavori dei tavoli nazionali istituiti in proposito – la Commissione europea ha rilevato la non conformità dell'art. 38, c. 1, d.lgs. n.165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), alla direttiva 2004/38/CE (relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), nella parte in cui non prevede la possibilità di accedere ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni italiane per i cittadini di Stati terzi che siano familiari di cittadino dell'Unione europea. La legge europea ha, quindi, modificato l'art. 38, c. 1, d.lgs. n.165/2001 al fine di garantire l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale, non solo ai cittadini dell'Unione ma anche ai «loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

Non solo, nell'ambito del caso EU Pilot 2368/11/HOME, la Commissione ha lamentato la non compatibilità dell'ordinamento nazionale alla direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che siano titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria.

È stata, quindi, implementata la formulazione dell'art. 38 con l'aggiunta di un ulteriore comma affinché le disposizioni in materia di accesso al pubblico impiego che riguardano i cittadini dell'Unione si applichino anche ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria.

Come per il caso delle prestazioni sociali, anche in tale circostanza l'UNAR ha svolto una funzione essenziale formulando, attraverso appositi pareri e partecipando al dialogo sul punto sorto con gli organi di Governo durante la notificazione delle procedure EU Pilot, un orientamento di interpretazione adeguatrice alle direttive comunitarie, poi, seguito dall'adozione della legge Europea.

Tuttavia, occorre segnalare al Parlamento – come peraltro sottolineato nei pareri formulati sul punto ed in sede di discussione dei casi Eu Pilot citati – che, allo stato, la normativa sul pubblico impiego rimane comunque carente, atteso che non è stata adeguata “in toto” al principio di parità di trattamento previsto in favore della generalità dei lavoratori migranti regolarmente soggiornanti in Italia ex art. 2, c. 3, d.lgs. n.286/1998.

Senza attendere dunque gli esiti di un'eventuale procedura di infrazione o altri casi EU Pilot, l'UNAR tiene a ribadire che l'apertura alla generalità dei lavoratori migranti è in linea con la normativa antidiscriminatoria, atteso che le disposizioni dell'articolo 2 del TUI n.286/1998 in una alle disposizioni della Convenzione OIL parificano il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale (art. 38 del d.lgs. n.165/2001, che rinvia al Regolamento n.174/1994).

Ciò induce a ritenere che la legge europea non è in grado di risolvere interamente il contenzioso relativo all'accesso degli stranieri ai rapporti di pubblico impiego nonostante il deciso orientamento della giurisprudenza di merito che, invece, riconosce il diritto di partecipazione ai concorsi pubblici allo straniero titolare di permesso di soggiorno abilitato allo svolgimento di attività lavorativa<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Tribunale di Milano, sez. lavoro, ordinanza n. 5738/2010 del 30/07/2010; Tribunale di Venezia 8/10/2010; Tribunale di Firenze, sez. distaccata di Pontassieve del 15/11/2010; Tribunale di Bologna, n. 528/2010 del 08/03/2011; Tribunale di Trieste, sez. lavoro, ordinanza R.G. 408/11 del 01/07/2011; Tribunale di Trieste, sez. civile, ordinanza del 22/07/2011; Tribunale di Milano 12.8.2011; Tribunale di Genova 16 agosto 2011; Tribunale di Milano, sez. lavoro, sentenza n. 6287 del 20/12/2011; Tribunale di Brescia, sez. lavoro, ordinanza n. 3027 del 29/12/2011; Tribunale di Firenze, sentenza proc. n. 5365 del 27/01/2012; Corte d'Appello di Firenze, ordinanza cautelare 3 maggio 2012; Tribunale di Roma, sez. lavoro, ordinanza 14 dicembre 2012.