



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale - ON 3: Capacity building - lett. I) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione
PROG-706 #ionondiscrimino

#ionondiscrimino

Contrastare le prassi discriminatorie con l'antidiscriminazione

Manuale delle buone pratiche

CAPOFILEA



PARTNER



IN COLLABORAZIONE CON



Sommario

Premessa	5
Simone Gheri	
Introduzione	7
Sofia Ciuffoletti	
Lineamenti essenziali della normativa dell'Unione europea contro le discriminazioni e l'applicazione ai cittadini di Paesi terzi	11
Chiara Favilli	
Dignità, pluralismo, antidiscriminazione. Decodificare e contrastare le discriminazioni giuridicamente rilevanti	21
Sofia Ciuffoletti	
L'accesso alle prestazioni sociali dei cittadini di Paesi terzi: casi di discriminazione istituzionale	43
Bianca Cassai	
Vademecum per la rilevazione del fenomeno discriminatorio nei confronti delle cittadine e dei cittadini di Paesi Terzi. Una proposta di intervento per operatrici e operatori.	53
Chiara Bianchi	
Appendice A: Glossario UNAR di definizioni condivise da mettere a disposizione degli operatori dei Centri/Osservatori del progetto FAMI	61
Appendice B: Protocollo di Intesa UNAR – Comuni	99
Appendice C: Scheda UNAR per la rilevazione di casi di discriminazione	105
Appendice D: Scheda anagrafica per consenso e trattamento dei dati personali	109
Appendice E: Protocollo d'intesa per la prevenzione dello speciale sfruttamento lavorativo	110
Appendice F: Traccia di intervista per la rilevazione di casi di sfruttamento lavorativo	117
Ringraziamenti	
Elena Conti	123

Premessa

Il progetto #ionondiscrimino fonda la sua presentazione e attuazione sul convincimento che difficilmente potranno realizzarsi virtuosi processi di accoglienza e di inclusione se non si opera per la prevenzione e la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione.

Il progetto, cofinanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione FAMI 2014-2020 (PROG706 - OS 2, ON 3, lett. I – budget 294171,44 € – annualità 2016-18, 18 mesi), con capofila ANCI Toscana e partenariato composto da Regione Toscana, Arci Comitato Regionale Toscano, Società della Salute dell'Area Socio Sanitaria Grossetana, Unione dei Comuni della Valdera e Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche), in collaborazione con UNAR, è partito dalla consapevolezza della natura complessa dei fenomeni discriminatori e della difficile opera, non solo di decodifica della rilevanza giuridica degli stessi, ma anche (e soprattutto) di individuazione e rilevazione di quelle situazioni in cui le discriminazioni sono più nascoste e insidiose perché non percepite a livello sociale.

Per questo le azioni del progetto si sono proposte di rafforzare il sistema di rete territoriale antidiscriminazione già presente sul territorio toscano e capillarmente distribuito mediante una serie di sportelli di primo livello per la rilevazione delle segnalazioni da parte di cittadini di Paesi Terzi.

In questa prospettiva è stata implementato uno sportello #ionondiscrimino di secondo livello, gestito da Centro di ricerca interuniversitario L'Altro Diritto (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche) che ha permesso, da un lato, di offrire una consulenza giuridica specializzata sulle discriminazioni nei confronti dei cittadini di Paesi Terzi, unendo competenze in materia di diritto degli stranieri con competenze giuslavoristiche e di tutela multilivello dei diritti, dall'altro di attivare una pratica di mappatura dei fenomeni discriminatori rilevanti nel contesto toscano.

Parallelamente il progetto ha portato avanti un percorso di formazione rivolto a tutti gli attori dell'antidiscriminazione, operatrici e operatori dei Comuni della Regione Toscana, dei progetti Cas e Sprar, dei patronati, dei CAF e del privato sociale e volto alla discussione delle azioni e delle pratiche per la decodifica dei

fenomeni sociali in discriminazioni pertinenti e giuridicamente rilevanti.

Alla sua conclusione, i due più importanti risultati del progetto #ionondiscrimino sono certamente rappresentati da:

il primo, aver consolidato dal basso l'azione e la governance della rete territoriale pubblico privata che opera contro le discriminazioni, garantendo alla stessa degli strumenti operativi di intervento rispetto alla prevenzione e ai casi concreti da affrontare;

il secondo, aver portato all'emersione, all'analisi, allo studio, alla rilevazione, alla presa in carico e, talvolta, alla denuncia e al ricorso giurisdizionale di un numero davvero elevato di casi di discriminazioni dirette, indirette, interpersonali e istituzionali.

Abbiamo solo cominciato e il lavoro da fare insieme, istituzioni e privato sociale, è lungo e richiede equilibrio e pazienza. I tanti casi di discriminazione incontrati non ci devono scoraggiare. Abbiamo imparato che tra le tante peculiarità dell'antidiscriminazione vi è il paradosso per cui più alto è il numero delle rilevazioni, maggiore è la sensibilità e la consapevolezza sociale verso il fenomeno. Il lavoro che abbiamo fatto e che proseguiamo rappresenta un patrimonio di esperienze per le operatrici e gli operatori dell'antidiscriminazione, ma anche per le tante persone, i tanti cittadini stranieri, europei e di Paesi Terzi che vivono in Toscana e che anche grazie a questi progetti va costruendo il proprio futuro comune.

Simone Gheri

Direttore Anci Toscana

Introduzione

Sofia Ciuffoletti

Il concetto di discriminazione, sia all'interno del discorso giuridico, che nel linguaggio corrente, è categoria aperta e liquida. È al contempo chiara in ognuno di noi la percezione viva della discriminazione e sfuggente la definizione dei caratteri salienti che la caratterizzano come pertinente e giuridicamente rilevante.

La natura interrelata e multipla delle discriminazioni nei confronti dei cittadini di Paesi Terzi ha mostrato, inoltre, come i fenomeni discriminatori oggi rivelino una portata dirompente nei casi di sfruttamento lavorativo che costituiscono, però, una quota fantasma nei dati sulla discriminazione a livello nazionale e appaiono ancora scarsamente rappresentati in procedimenti penali a causa della difficile emersione e della mancata definizione di percorsi di protezione delle vittime. L'emergere di un numero rilevante di cittadini di Paesi Terzi, formalmente regolari sul territorio, in qualità principalmente di richiedenti asilo, pone, infatti, l'esigenza di considerare il sistema dell'accoglienza a livello nazionale sotto la lente di osservazione della tutela antidiscriminatoria.

Ulteriore livello di complessità, per qualsiasi operatore nell'ambito dell'antidiscriminazione, è rappresentato da quello che può essere definito il paradosso delle discriminazioni istituzionali, ossia il rapporto negativo tra discriminazioni percepite e discriminazioni pertinenti, dovuto alla mancata percezione delle discriminazioni istituzionali da parte delle vittime.

Accanto, quindi, alla costituzione di uno sportello di secondo livello, il progetto #ionondiscrimino ha portato avanti un percorso di formazione rivolto a tutti gli attori dell'antidiscriminazione, operatrici e operatori dei Comuni della Regione Toscana, dei progetti Cas e Sprar, dei patronati, dei CAF e del privato sociale e volto alla discussione delle azioni e delle pratiche per la decodifica dei fenomeni sociali in discriminazioni pertinenti e giuridicamente rilevanti.

Da quel percorso formativo nasce il presente contributo che, nella forma di un breve prontuario di pratiche di contrasto alle discriminazioni, illustra le principali problematiche nell'operazione di conversione dei fenomeni discriminatori a livello sociale in questioni pubbliche traducibili in termini giuridici.

Così come la formazione, realizzata nell'ambito dell'attività del progetto, ha adottato il metodo *law in action*, affrontando l'analisi della tutela antidiscriminatoria attraverso l'approccio pratico ai casi, i contributi qui riassunti presentano i principali nodi teorici (nel mio testo, un tentativo di illustrare e non ridurre la complessità della conversione delle discriminazioni percepite in discriminazioni giuridicamente rilevanti), il panorama normativo e giurisprudenziale (internazionale, sovranazionale e italiana) e i casi di rilevazione da parte delle operatrici e operatori degli sportelli di primo livello.

Per offrire una prospettiva della tutela multilivello del diritto a non essere discriminati, Chiara Favilli presenterà le principali direttrici normative nel contesto dell'Unione Europea, illustrando il tema degli effetti diretti e delle possibilità intrinseche nella prevenzione delle discriminazioni a livello nazionale.

Le due operatrici dello sportello di secondo livello #ionondiscrimino, offrono, poi, due contributi legati alla complessa pratica di rilevazione da parte delle operatrici e degli operatori degli sportelli antidiscriminazione.

Bianca Cassai affronterà i 'dilemmi' delle operatrici e degli operatori nella rilevazione delle discriminazioni istituzionali nell'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini dei Paesi Terzi, presentando una proposta interpretativa in relazione ad alcune prestazioni maggiormente rappresentative.

Chiara Bianchi offre, invece, una proposta di vademecum per operatori, una traccia che consenta di orientarsi nella rilevazione dei casi e nella contestualizzazione dei fenomeni discriminatori.

In Appendice si trovano alcuni strumenti operativi. Il Glossario UNAR di definizioni condivise da mettere a disposizione degli operatori dei Centri/Osservatori del progetto FAMI, rivisto dal contact center di UNAR.

Il modello di protocollo di intesa UNAR-Comuni, altro strumento messo a disposizione dal progetto #ionondiscrimino per fronteggiare il venir meno della rete provinciale di antenne antidiscriminazione creata dalle convenzioni tra UNAR e province toscane per effetto dei processi di riassetto istituzionale. Si tratta di uno strumento che permetterà ai Comuni di aderire alla rete UNAR, di costituire e garantire il funzionamento di centri territoriali antidiscriminazione, assicurando uniformità nella rilevazione e nella trattazione dei casi di discriminazione. L'utilità

intrinseca del Protocollo risiede, inoltre, nell'attribuzione a un unico soggetto, a livello locale, della funzione di raccordo su un tema, l'antidiscriminazione, caratterizzato da una intrinseca e ineliminabile trasversalità che ne costituisce il dna, ma che al contempo rischia di minare l'effettività della condivisione di problematiche, esperienze e soluzioni.

In Appendice si riportano, inoltre, i modelli di scheda di rilevazione e di scheda anagrafica che costituiscono i principali strumenti operativi nella rilevazione e condivisione dei casi di discriminazione.

Infine, il Protocollo di Intesa per la prevenzione dello speciale sfruttamento lavorativo, stipulato tra la Procura di Firenze, L'altro diritto ONLUS, la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Firenze e L'altro diritto Centro Interuniversitario, per la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto per la rilevazione e lo studio di casi di sfruttamento lavorativo, per un'analisi anche statistica del fenomeno. A questo viene accostata la bozza di intervista condivisa con la Procura per fornire alle operatrici e agli operatori una guida per la rilevazione di potenziali casi di sfruttamento lavorativo. Si tratta di *"una mera griglia di massima"*, come si legge nel testo, *"utile ad orientare un colloquio capace di far emergere un possibile sfruttamento e ad articolare una relazione che consenta alla Procura di individuare questioni problematiche e condotte suscettibili di rilevanza penale, in modo a avviare tempestivamente le investigazioni per identificare e perseguire gli autori degli illeciti e attivare la protezione per il soggetto sfruttato."*

In conclusione, possiamo dire che il progetto #ionondiscrimino ha portato all'emersione, all'analisi, allo studio, alla rilevazione, alla presa in carico e, talvolta, alla denuncia e al ricorso giurisdizionale di un numero davvero elevato di casi di discriminazioni dirette, indirette, interpersonali e istituzionali. Non è un traguardo, è la linea di partenza.

Tanti casi di discriminazione...la Toscana è, dunque, un territorio altamente discriminatorio? Tra le tante peculiarità dell'antidiscriminazione vi è il paradosso per cui più alto è il numero delle rilevazioni, maggiore è la consapevolezza che si acquisisce a livello sociale. Un patrimonio di esperienze per le operatrici e gli operatori dell'antidiscriminazione, ma anche per le tante persone, i tanti cittadini stranieri, europei e di Paesi Terzi che vivono in Toscana e che, grazie a queste pratiche ed esperienze di diritti, contribuiscono a costruire il nostro futuro comune.

Lineamenti essenziali della normativa dell'Unione europea contro le discriminazioni e l'applicazione ai cittadini di Paesi terzi

Chiara Favilli

1. I divieti contenuti nei Trattati

I divieti di discriminazione, contenuti nei Trattati istitutivi sin dalle origini delle Comunità europee, hanno avuto uno straordinario sviluppo, giurisprudenziale e normativo, tanto da divenire un settore specifico del diritto dell'Unione¹. Tale diritto si è sviluppato intorno ai due pilastri costituiti dai divieti di discriminazione per motivi di nazionalità e di sesso. Quest'ultimo in particolare era stato riconosciuto come avente una duplice natura, economica e sociale. Analogamente la Corte ha riconosciuto una dimensione sociale nello stesso divieto di discriminazione per motivi di nazionalità, allorché è stato applicato alla libertà di circolazione e di soggiorno del cittadino dell'Unione europea, a prescindere dallo svolgimento di attività economicamente rilevanti.

Tale dimensione sociale è stata ulteriormente accresciuta con il Trattato di Amsterdam che ha inserito nel Trattato CE l'art. 19 TFUE riguardante il conferimento di poteri al Consiglio per contrastare la discriminazione per motivi di sesso, razza e origine etnica, religione e convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale. Nonostante che l'art. 19 TFUE non sancisca un divieto di discriminazione, con esso per la prima volta sono state introdotte nel Trattato cause di discriminazione diverse da quella del sesso e della nazionalità, con un ambito di applicazione coincidente con lo stesso Trattato, andando ad integrare in maniera significativa il contenuto del diritto antidiscriminatorio europeo.

Il mosaico delle norme antidiscriminatorie contenute nel Trattato si è arricchito con l'entrata in vigore il Trattato di Lisbona, avvenuta il 1° novembre 2009, che ha consolidato e ampliato le modifiche già apportato tramite il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° novembre 1999.

¹ M. Barbera, *Il Nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007.

2. Le direttive del 2000 contro la discriminazione

Come noto, in attuazione dell'art. 19 TFUE, il Consiglio ha adottato nel 2000 due direttive, dette «gemelle» in quanto presentano molti aspetti comuni e sono volte a fornire una tutela organica contro le discriminazioni. Si tratta della direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica² e della direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro³. Le due direttive del 2000 si differenziano, in particolare, relativamente ai motivi di discriminazione tutelati e all'ambito di applicazione, limitandosi la seconda al solo settore del lavoro. L'adozione delle direttive del 2000 ha richiesto l'adeguamento di una parte del diritto antidiscriminatorio tradizionale, vale a dire delle direttive già in vigore in materia di discriminazione per motivi di sesso, sia in relazione al loro contenuto sia in relazione al loro ambito di applicazione: esse hanno, infatti, introdotto significative novità soprattutto relativamente alla nozione di discriminazione, alla strutturazione del giudizio sulla discriminazione ed all'ambito di applicazione. Nessuna delle due direttive contempla la discriminazione per motivi di sesso, che invece compare tra i motivi di discriminazione tutelati dall'art. 19 TFUE.

Le diverse basi giuridiche tendono dunque a generare diverse normative che conferiscono ai singoli motivi di discriminazione tutele diverse, sia per l'ambito di applicazione dei divieti, sia per le specifiche normative contenute nei diversi atti normativi. Interessante è considerare il diverso regime garantito al divieto di discriminazione per motivi di nazionalità soprattutto in relazione al divieto di discriminazione per motivi di razza o origine etnica. Nella direttiva 2000/43/CE come nell'art. 19 TFUE, l'origine etnica è affiancata alla razza, integrando il vocabolo che più evoca caratteristiche fisiche (la razza) con il riferimento alla dimensione culturale del gruppo di appartenenza (l'origine etnica). Razza ed origine etnica vengono quindi a costituire un'unica nozione, tale da evitare che vi siano situazioni non tutelate per mere ragioni terminologiche. Sono invece espressamente escluse le differenze di trattamento basate sulla nazionalità. L'art. 3, infatti, esclude dall'ambito di applicazione della direttiva “[...] le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le

2 In GUCE, L 180, del 9/07/2000, pp. 22-26.

3 In GUCE L 303 del 02/12/2000, pp. 16-22.

condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati". La disposizione è rafforzata dal considerando n. 13 in base al quale il "divieto di discriminazione dovrebbe applicarsi anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, ma non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini dei Paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego". Le norme, quindi, non escludono l'applicazione ai cittadini di Paesi terzi, ma escludono che possano essere invocate contro le leggi sull'immigrazione o per discriminazioni basate sulla cittadinanza.

Tecnicamente l'esclusione dell'applicazione della direttiva 2000/43/CE alla discriminazione per motivi di nazionalità si giustifica anche in base al rispetto del principio di attribuzione delle competenze, dato che l'art. 19 TFUE, base giuridica della direttiva, non riguarda la nazionalità che è invece oggetto dell'art. 18 TFUE. Poiché l'art. 19 TFUE fa salve le altre disposizioni del Trattato, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità continua ad essere esclusivamente disciplinato dall'art. 18 TFUE con la conseguenza che qualsiasi atto giuridico relativo alla discriminazione per motivi di nazionalità deve essere basato su di esso.

Si noti tuttavia che benché il divieto di discriminazione per motivi di nazionalità sia stato da sempre presente nell'ordinamento dell'Unione europea, con lo sviluppo del processo d'integrazione e con lo sviluppo del diritto antidiscriminatorio, la sua tutela risulta meno ampia di quella accordata agli altri divieti di discriminazione e, soprattutto, la sua disciplina risulta essere separata da quella degli altri divieti di discriminazione. Tale disciplina separata trova una conferma nella prevalente interpretazione dell'art. 18 TFUE come applicabile solo ai cittadini europei. Un'interpretazione più ampia dell'art. 18 TFUE, peraltro chiara in tal senso dal punto di vista letterale, potrebbe trovare sostegno anche in alcuni aspetti dell'attuale status dei cittadini di Paesi terzi. Lo stesso obiettivo potrebbe essere conseguito anche dal legislatore basandosi sul par. 2 dello stesso art. 18.

Nonostante che l'art. 18 e le varie declinazioni del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità sancite nel Trattato non si applichino ai cittadini di Paesi terzi, numerosi sono ormai gli obblighi imposti agli Stati di garantire la parità di trattamento a tali cittadini, sanciti nelle direttive in materia di immigrazione e asilo. Inoltre l'adozione di queste direttive consente di ampliare l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, quindi, anche dei principi generali e dei diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui si

annovera il principio generale di non discriminazione in virtù degli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Si consideri anche che talvolta può risultare difficile distinguere se una discriminazione sia effettivamente basata sulla cittadinanza o sulla razza o sull'origine etnica⁴. In alcuni Paesi le discriminazioni per motivi di razza o di origine etnica sono più facilmente distinguibili da quelle per motivi di cittadinanza, poiché le persone di razza o di origine etnica diversa da quella della maggioranza della popolazione sono anche cittadini di tali Paesi. In altri, invece, soprattutto in quelli destinatari di flussi migratori a partire da periodi più recenti e con una politica tendente a non facilitare l'acquisto della cittadinanza, la discriminazione a motivo della razza o dell'origine etnica può essere facilmente confondibile con quella a motivo della nazionalità. Allorché la discriminazione per motivi di nazionalità determini anche una discriminazione indiretta per motivi di razza si potrà quindi applicare la direttiva. Nella prima sentenza con la quale la Corte di giustizia si è espressa sull'interpretazione della direttiva 2000/43/CE la Corte ha del tutto ignorato la questione nonostante la causa potesse offrire spunti in proposito⁵. La fattispecie riguardava, infatti, la discriminatorietà della politica di reclutamento di un imprenditore che aveva chiaramente affermato che non avrebbe assunto "lavoratori immigrati". La Corte non ha indagato se si trattasse di una discriminazione per motivi di nazionalità (diretta) o di razza e origine etnica (diretta o indiretta), valutando la causa alla luce della direttiva 2000/43/CE e dando dunque per presupposto che si trattasse di una discriminazione per motivi di razza e origine etnica. L'implicita assunzione di una discriminazione di questo tipo nel novero della discriminazione per motivi di razza e origine etnica potrebbe essere intesa come un'adesione da parte della Corte di giustizia all'orientamento che intende la discriminazione per motivi di nazionalità, ossia la xenofobia, come una delle tante varianti della discriminazione razziale e del razzismo⁶.

La direttiva non prevede alcuna restrizione all'applicazione del divieto di discriminazione per motivi di razza od origine etnica agli stranieri, a seconda che siano o meno regolarmente soggiornanti. Considerando che i diritti fondamentali

4 *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others*, 9 December 2004, in 2004 UKHL, 55, in <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-1.htm>.

5 Causa C-54/07, *Feryn*, in *Raccolta*, 2008, I, 5187.

6 Si veda la Dichiarazione di Durban del 2001 adottata al termine della Conferenza delle Nazioni Unite "World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance", che indica la xenofobia e la discriminazione contro i migranti come una delle più gravi forme di razzismo dell'era contemporanea, in http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf.

devono applicarsi a tutte le persone a prescindere dal loro status è evidente che anche il divieto di discriminazione per motivi di razza e di origine etnica dovrà applicarsi a chiunque almeno nel godimento dei diritti fondamentali. Per alcuni Stati sussiste in tal senso anche un vincolo internazionale derivante dalla Convenzione OIL n. 143/1975 sulla parità di trattamento dei lavoratori, dalla quale deriva l'obbligo di assicurare tale parità, anche per gli irregolari, relativamente al lavoro effettivamente prestato, almeno riguardo alla retribuzione, alla sicurezza sociale e ad altri vantaggi economici⁷. Non essendoci alcuna restrizione espressa nel testo della direttiva, si deve ritenere che il divieto di discriminazione ivi sancito si possa applicare a tutti a prescindere dallo *status* del soggiornante anche nel godimento di altri diritti ed in particolare rispetto all'accesso ai beni e servizi. Talvolta risulta però problematico per lo straniero non regolare far valere i propri diritti: tale *status* mal si concilia con la presentazione di un ricorso davanti ad un tribunale e con la necessaria vicinanza anche alle forze dell'ordine preposte al controllo della regolarità del soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio. Queste limitazioni «di fatto» hanno come risultato paradossale di impedire di utilizzare tali strumenti giuridici da parte di chi rischia di averne più bisogno. È noto infatti che proprio la condizione di irregolarità induca taluni datori di lavoro a sfruttare la posizione di particolare debolezza assoggettando i lavoratori a trattamenti altamente sfavorevoli rispetto a quelli normativamente previsti.

L'altro grande ambito di esclusione dell'applicazione della direttiva concerne la normativa che disciplina l'immigrazione e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi. Un'analoga esclusione si riscontra anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sulla Discriminazione Razziale (ICERD) che è stata interpretata dalla Commissione preposta al controllo del rispetto della Convenzione (CERD) che ha adottato il 1° ottobre 2004 la *General Recommendation n. 30*, sulla *Discrimination Against Non Citizens* che esorta gli Stati ad assicurare che le politiche migratorie, così come le misure adottate per contrastare fenomeni di terrorismo, non perseguano scopi o non producano effetti discriminatori in base alla razza, al colore, alla discendenza o all'origine etnica o nazionale.

7 Si veda in questo senso la *Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*, entrata in vigore il 9 dicembre 1978 ma ratificata da soli 23 Stati. Secondo l'art. 9: «1. Without prejudice to measures designed to control movements of migrants for employment by ensuring that migrant workers enter national territory and are admitted to employment in conformity with the relevant laws and regulations, the migrant worker shall, in cases in which these laws and regulations have not been respected and in which his position cannot be regularised, enjoy equality of treatment for himself and his family in respect of rights arising out of past employment as regards remuneration, social security and other benefits. 2. In case of dispute about the rights referred to in the preceding paragraph, the worker shall have the possibility of presenting his case to a competent body, either himself or through a representative. [...]»

3. La nozione di discriminazione contenuta nelle direttive

Le direttive opportunamente forniscono una definizione compiuta della nozione di discriminazione, che recepisce in gran parte quella giurisprudenza apportando, però, alcune significative innovazioni ispirate dagli ordinamenti degli Stati membri dotati di una specifica tutela contro le discriminazioni. Ne risulta una definizione composita articolata in quattro fattispecie: la discriminazione diretta, la discriminazione indiretta, la molestia e l'ordine di discriminare.

Si ha discriminazione diretta quando una persona sia trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga". Alla base della definizione di discriminazione si ha la comparazione tra due situazioni simili alle quali sia praticato un trattamento diverso che produce uno svantaggio. In altri termini non interessa che le situazioni siano trattate bene o male, o che sia stata compiuta una determinata allocazione di risorse quanto che le situazioni non siano trattate diversamente provocando uno svantaggio per i motivi elencati nell'art. 1.

Ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. a, della direttiva 2000/43/CE "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari". La definizione è innovativa in quanto i soggetti che vengono in rilievo sono individuati come "persone" senza alcun riferimento alla quantità di persone coinvolte. Nella direttiva sull'onere della prova prima citata, invece, le persone coinvolte devono costituire una "quota nettamente più elevata di individui di uno dei due sessi". Come vedremo si tratta di un aspetto che ha immediati effetti sul piano della prova del trattamento discriminatorio in quanto non è necessario dimostrare il pregiudizio subito da più soggetti, quindi dal gruppo, essendo sufficiente dimostrare il pregiudizio subito da una sola persona.

Le direttive prevedono che anche le molestie sono da considerarsi, ai sensi del paragrafo 1, una discriminazione. La definizione fornita dalle direttive si discosta fortemente dalla nozione di discriminazione propria del diritto comunitario e dalla nozione di discriminazione diretta e indiretta come formulata nei paragrafi 1 e 2. La molestia è infatti definita come "comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica [o per uno dei motivi elencati nell'art. 1 della direttiva 2000/78] e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od

offensivo". La prima differenza è che qui non si ha una comparazione tra situazioni simili e il trattamento negativo non è inteso in quanto svantaggio rispetto ad altri soggetti ma coincide con la violazione della dignità della persona e con la creazione di un clima avverso. Questo stravolge il concetto di discriminazione che ha nella comparazione, se pur con un soggetto ipotetico, il suo elemento chiave. La norma qualifica la discriminazione nella forma di molestia, come un diritto assoluto ad un ambiente non ostile e a non subire trattamenti lesivi della dignità. Il solo fatto che la molestia avvenga per uno dei motivi individuati dall'art. 19 TFUE è stato ritenuto sufficiente dal legislatore comunitario per qualificarla come discriminazione. In altre parole poiché le vittime di molestie sono più frequentemente i soggetti appartenenti ad una delle categorie individuate dall'art. 19 TFUE si è ritenuto che ciò fosse sufficiente per qualificare la fattispecie come una discriminazione. La scelta del legislatore è giustificabile considerando che quando una molestia è praticata per uno dei motivi contenuti nell'art. 19 TFUE essa si inserisce nella categoria di atti che vengono sistematicamente perpetrati nei confronti di tali categorie a causa del pregiudizio che le caratterizza e che si manifesta anche attraverso tali atti. Infine, secondo l'art. 2, par. 4, l'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica (o a causa di uno dei motivi contemplati dall'art. 1 della dir. 2000/78) è da considerarsi una discriminazione ai sensi del par. 1. Opportunamente il legislatore ha voluto che fosse inequivocabilmente considerata discriminazione anche l'ordine di compiere l'atto discriminatorio. Aspetto comune alle nozioni descritte dall'art. 2 è l'irrelevanza della volontà dell'autore della discriminazione. Quanto alla quarta ipotesi di discriminazione, ossia all'ordine di discriminare, la volontà di discriminare è generalmente insita in un ordine. Ciò che è rilevante è che non è necessario procedere alla dimostrazione della volontà di discriminare quanto della volontà di far compiere una certa azione che a sua volta provoca la discriminazione.

Secondo l'art. 2, par. 2, lett. b, della direttiva 2000/43 e, analogamente, l'art. 2, par. 2, lett. i, della direttiva 2000/78, la discriminazione indiretta è esclusa quando la disposizione, il criterio o la prassi produttivi del particolare svantaggio siano "oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari". Già la Corte di Giustizia con giurisprudenza costante ha affermato che nel caso delle discriminazioni indirette occorra anche valutare se sussista una giustificazione oggettiva che legittimi il comportamento contestato. La giustificazione oggettiva consente di prendere in esame gli interessi contrapposti: quello della vittima e quello dell'autore della misura onde verificare se la ragione di quest'ultimo sia tale da giustificare

lo svantaggio causato al primo. Si tratta di una categoria non tipizzata nella quale possono essere incluse una pluralità di circostanze alle quali è richiesto solo che rispettino due condizioni: l'essere rivolte a perseguire una finalità legittima ed essere realizzate con mezzi appropriati e necessari. Quanto alla legittimità della finalità si tratta evidentemente di una espressione molto ampia tale da essere soddisfatta in molti casi. In particolare occorrerà che la Corte si esprima circa la possibilità che il perseguimento di una finalità economica da parte di un'impresa ma anche di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico sia considerata sufficiente a fondare una giustificazione oggettiva. L'altra condizione prevista dalla norma è che i mezzi perseguiti siano appropriati e necessari. Questa richiama il principio di proporzionalità più volte ribadito dalla Corte in materia di eccezioni alle libertà fondamentali. Anche in questo caso non si tratta di una condizione restrittiva: se la finalità perseguita è considerata legittima ben può accadere che lo svantaggio praticato nei confronti di alcuni soggetti sia prodotto da un comportamento "appropriato" perché idoneo a conseguire lo scopo. Esso deve però essere anche necessario ossia costituire l'unico mezzo per raggiungere il risultato perseguito.

L'art. 4 di entrambe le direttive prevede un'altra categoria di giustificazioni che, anche nel caso della direttiva razza, si applicano solo al settore del lavoro. Si tratta delle esenzioni che gli Stati possono praticare nei confronti di alcune professioni rispetto alle quali il trattamento differenziato per uno dei motivi indicati dalle direttive non costituisce discriminazione. Sono gli Stati membri ad avere la facoltà di escludere alcune attività lavorative dall'applicazione del divieto di discriminazione

4. La parziale inversione dell'onere della prova

Come l'esperienza della legislazione in materia di discriminazione per motivi di sesso dimostra nelle cause in materia di discriminazione può essere estremamente problematico ottenere prove, in quanto le informazioni pertinenti sono spesso in possesso della parte convenuta. Per questo motivo, e ispirandosi alla direttiva 97/80/CE sull'onere della prova in materia di discriminazione per motivi di sesso, gli art. 10 e 8 delle direttive prevedono che "gli Stati membri prendono le misure necessarie, conformemente ai loro sistemi giudiziari nazionali, per assicurare che, allorché persone che si ritengono lese dalla mancata applicazione nei loro riguardi del principio della parità di trattamento espongono, dinanzi ad un tribunale o a un'altra autorità competente fatti dai quali si può presumere che

vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento". Gli Stati sono comunque liberi di introdurre disposizioni più favorevoli. Con riferimento a questa disposizione si è subito parlato di un'inversione dell'onere della prova. In verità le direttive, così come anche la direttiva 97/80/CE, non introducono un'inversione dell'onere della prova che, tecnicamente, si ha quando la parte asserisce l'esistenza di un atto o di un fatto senza doverne provare i fatti costitutivi secondo la regola generale prima richiamata ma spettando alla parte convenuta di provarne l'inesistenza. La stessa direttiva 97/80/CE in tema di onere della prova dispone che "Gli Stati membri, secondo i loro sistemi giudiziari, adottano i provvedimenti necessari affinché spetti alla parte convenuta provare l'insussistenza della violazione del principio della parità di trattamento ove chi si ritiene lesa dalla mancata osservanza nei propri confronti di tale principio abbia prodotto dinanzi ad un organo giurisdizionale, ovvero dinanzi ad un altro organo competente, elementi di fatto in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta". Queste norme stabiliscono che per dimostrare l'esistenza di una discriminazione sia sufficiente la dimostrazione della presunzione. Quindi le direttive richiedono un livello di prova attenuato rispetto alle regole generali del diritto civile in base alle quali è difficile che un giudice consideri accertato un fatto sulla base di mere presunzioni. Le direttive in altre parole permettono una diversa valutazione delle presunzioni da parte del giudice nel senso che l'apprezzamento delle presunzioni dovrà essere più "libero" e, soprattutto, non necessariamente ancorato alla dimostrazione del fatto in termini gravi, precisi e concordanti. L'attore basterà che dimostri il *fumus* in presenza del quale spetta al convenuto dimostrare l'inesistenza del fatto. Non è richiesto che sia dimostrato il pregiudizio subito da un numero considerevole di persone e, quindi, anche il rilievo dei dati statistici è attenuato. A proposito dei dati statistici il considerando 15 della direttiva razzia prevede che "la valutazione dei fatti sulla base dei quali si può argomentare che sussiste discriminazione diretta o indiretta è una questione che spetta alle autorità giudiziarie nazionali o ad altre autorità competenti conformemente alle norme e alle prassi nazionali. Tali norme possono prevedere in particolare che la discriminazione indiretta sia stabilita con qualsiasi mezzo compresa l'evidenza statistica". Questo considerando è stato inserito in modo da permettere agli Stati che raccolgono sistematicamente dati relativi alle persone in relazione ai motivi disciplinati dalle direttive di permetterne l'utilizzo nei casi di discriminazione. D'altro canto avendo inserito una definizione di discriminazione indiretta che prescinde dallo svantaggio provocato su un considerevole numero di persone si permette che

la discriminazione possa essere dimostrata anche a prescindere dall'uso dei dati statistici. In questo modo il Consiglio ha accolto l'opposizione espressa da parte di quei Paesi, *in primis* la Francia, che storicamente ritengono illegittima la raccolta di dati relativi alle caratteristiche delle persone. In questo modo i dati statistici saranno utilizzabili laddove esistenti ma non costituiscono una prova necessaria per dimostrare la discriminazione. La presunzione dell'esistenza della discriminazione potrà essere fornita con qualsiasi mezzo sia nel caso della discriminazione diretta che nel caso della discriminazione indiretta, compreso il fatto notorio.

Dignità, pluralismo, antidiscriminazione. Decodificare e contrastare le discriminazioni giuridicamente rilevanti

Sofia Ciuffoletti

Quando a una parola faccio far tanto lavoro, le pago sempre un extra
-Humpty Dumpty¹

Premessa

Il terreno del diritto antidiscriminatorio, così come l'analisi dei fenomeni discriminatori all'interno delle società contemporanee, sconta un livello di incertezza ineliminabile, insito nella natura stessa del termine che incorpora significati molteplici e si presenta come categoria necessariamente aperta.

Partendo dall'etimologia, infatti, il vocabolo 'discriminare' deriva dal latino *discrimināre*, derivato di *discrīmen* -*īnis* 'separazione' e da *discernere* 'discernere' e nel suo significato primo implica, quindi, un'attività conoscitiva di attribuzione valutativa, ossia "distinguere, separare, fare una differenza: *la storia ... non può d. i fatti in buoni e cattivi* (B. Croce)"². Se, poi, pensiamo alla semantica giuridica, il termine chiama tradizionalmente alla memoria le cosiddette 'discriminanti' o 'scriminanti' in ambito penale.

Nella accezione negativa il termine passa a significare la condotta del "trattare con evidente disparità di giudizio e di trattamento, anche assol.: d. gli anziani] ≈ emarginare, ghettizzare, isolare, penalizzare, segregare"³. Il termine contrario indicato è, infatti, rappresentato dal vocabolo 'integrare'. Ed è in questo passaggio linguistico che il termine si lega indissolubilmente con la categoria della 'disparità', cui resterà legato fatalmente nell'operazione di decodifica giuridica. Sembra, quindi, che la discriminazione acquisti valore negativo in

1 L. Carroll, *Through the Looking-Glass, and What Alice Found There*, Macmillan, 1871 (trad. mia).

2 Dal vocabolario Treccani online, <http://www.treccani.it/vocabolario/discriminare/>

3 *Ibidem*.

quanto categoria giuridica legata alla disuguaglianza. La conseguenza logica è stata una costruzione relazionale della tutela antidiscriminatoria e una forzata ricerca di comparazione nell'analisi e nell'individuazione delle discriminazioni giuridicamente rilevanti.

Se operiamo una decodifica *prima facie* della struttura di riferimento della tutela antidiscriminatoria ci appare chiaro come questa sia costruita *per relationem* rispetto a una serie di fattori (i cosiddetti *grounds of discrimination*) che hanno la caratteristica di costituire una lista aperta i cui termini sono variabili, mai costanti e soggetti a cambiamenti e interventi, solitamente di carattere additivo⁴.

Ecco, dunque, due caratteri centrali della tutela antidiscriminatoria oggi, la necessaria connessione con l'ambito della disparità e la identificazione di un fattore che costituisce quella che potremmo chiamare la premessa ideologica del comportamento discriminatorio.

1. I caratteri salienti delle discriminazioni giuridicamente rilevanti

Parallelamente al principio di uguaglianza, uno dei caratteri tipici della tutela antidiscriminatoria è rappresentato dalla trasversalità giuridica (costituita dai campi giuridici in cui opera, che vanno dal diritto costituzionale, al diritto del lavoro, dal diritto risarcitorio civile, al diritto penale). Questa "crisi di identità del diritto antidiscriminatorio"⁵ alla ricerca di una propria autonomia, in realtà costituisce forse il più rilevante vantaggio in una prospettiva teorica che vede nell'attività giurisdizionale il perno della vitalità del sistema di protezione dei diritti⁶.

Tradizionalmente, infatti, la tutela antidiscriminatoria si è costruita attraverso le decisioni giurisprudenziali delle corti, dapprima a livello domestico e, successivamente, in ambito internazionale e sovranazionale europeo, grazie alla spinta acceleratrice della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti Umani⁷.

4 Si veda, *inter alia*, la vicenda del fattore 'età' che è passato da non essere incluso nelle liste esemplificative degli strumenti gius-internazionalistici della prima fase della costruzione della tutela antidiscriminatoria a costituire uno dei principali fattori di discriminazione, per esempio, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione.

5 Cfr. sul punto T. Khaitan, *A Theory of Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 24.

6 Per una discussione in prospettiva gius-realista e anti-formalista del diritto si veda, E. Santoro, *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell'era della globalizzazione. Studi genealogici: Albert Venn Dicey e il Rule of law*, Giappichelli, Torino, 2008.

7 Si veda B. Micolano, *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza della Corte Europea*, 2009.

Questa dimensione pragmatica della tutela antidiscriminatoria ha permesso, nel tempo, di costruire una griglia concettuale dei caratteri che hanno informato la nozione di discriminazione all'interno della prassi giurisprudenziale della comunità degli interpreti.

Esiste una forte connessione tra quella che in ambito di *common law* possiamo chiamare "*equal protection clause*" e in ambito continentale è tradotta nel principio di uguaglianza formale e sostanziale e la nascita della tutela antidiscriminatoria. Storicamente la dottrina fa risalire la nascita della tutela antidiscriminatoria a livello statale alla vicenda che ha portato all'emanazione del XIV emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America nel 1870⁸. L'eco della "*equal protection clause*" come formulata nel XIV emendamento fu, poi adottata, dagli ordinamenti di India, Canada e Sudafrica⁹. In particolare la vicenda indiana inserisce l'ambito antidiscriminatorio nella propria Costituzione all'art. 14 con una clausola in tutto simile alla *equal protection clause* statunitense¹⁰, ma aggiunge all'art 15 un mandato specifico per le *affirmative actions* che sono state uno strumento essenziale per attuare l'opera di costituzionalizzazione della realtà sociale.

Il forte accento egualitario, in queste prime esperienze di tutela antidiscriminatoria, è fondato sulla necessità di operare all'interno di società fortemente diseguali (gli Stati Uniti dominati dal modello schiavista e segregazionista, l'India del sistema delle caste, il Sudafrica *post-apartheid*¹¹), costruite secondo una gerarchizzazione di gruppi secondo il modello gruppo dominante-gruppi subalterni. Come afferma Granville Austin con riferimento alla Costituzione dell'India indipendente, la tutela antidiscriminatoria è stato uno degli strumenti che ha permesso all'ordinamento giuridico di imprimere "*so much impetus toward changing and rebuilding society for the common good*"¹².

8 "No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the US, nor shall any State deprive any person of life, liberty or property, without due process of law; nor deny to any person the equal protection of the laws ..."

9 Un interessante lavoro comparativo sugli ordinamenti di Stati Uniti, India, Sudafrica e Canada è il report di S. Fredman, Comparative study of anti-discrimination and equality laws of the US, Canada, South Africa and India, European Commission, 2013, disponibile su: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/014f442a-abe3-4dfd-b688-43cda49c15db/language-en>

10 "The State shall not deny to any person equality before the law or the equal protection of the laws within the territory of India"

11 Il caso del Canada è diverso ed è legato alla forte impronta pluralista dell'esperienza sociale canadese. Cfr. W.S. Tarnopolsky, *Discrimination and the Law in Canada*, Richard De Boo, Toronto, 1982.

12 G. Austin, *The Indian Constitution*.

Cornerstone of a Nation, Oxford University Press, Oxford, 1999.

1.1 Soggettività e discriminazione.

Accanto all'alleanza fra principio di uguaglianza e tutela anti-discriminatoria, sin dai primi strumenti a livello domestico e internazionale e ancor più compiutamente con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa (1950) e il Patto Internazionale per i diritti civili e politici delle Nazioni Unite (1966), comincia a delinearsi un'altra linea di congiuntura destinata a plasmare indelebilmente il concetto di anti-discriminazione e il nostro modo di intendere oggi le discriminazioni giuridicamente pertinenti. Basti osservare la formulazione di questi strumenti:

European Convention for the Protection of Human Rights: *"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status"* (Article 14).

International Covenant on Civil and Political Rights: *"the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status"* (Article 26).

Il punto di congiunzione tra le due norme è costituito dai fattori di discriminazione che, anche questo è un dato giuridicamente pregnante, sono concepiti nello schema della categoria aperta. Questa dimensione liquida dei fattori rilevanti ai fini della tutela antidiscriminatoria costituisce il perno attorno a cui è ruotata la portata evolutiva della giurisprudenza in tema di antidiscriminazione a livello globale. Basti pensare che tra i fattori classici di discriminazione, quelli per intenderci riassunti nei due strumenti di diritto internazionale appena citati, è assente la discriminazione per età, ossia quella tipologia di discriminazione che si è attestata nel tempo come uno dei principali fattori di discriminazione all'interno

della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹³.

Così, a livello transnazionale, le corti hanno lavorato per l'espansione dei fattori di discriminazione¹⁴ e riconosciuto la rilevanza di condizioni come il peso¹⁵, l'aspetto fisico¹⁶ o l'identità genetica¹⁷. Questa opera di espansione giurisprudenziale della tutela a includere fattori di discriminazione nuovi, legati ai mutamenti sociali e alla maggiore consapevolezza e tutela del pluralismo sociale e giuridico è stato definito da Fiss come "proliferazione della tutela"¹⁸ e costringe gli studiosi dell'antidiscriminazione a osservare costantemente i molteplici interventi della giurisprudenza non solo italiana ed europea, ma anche transnazionale (pensiamo alla tradizione giurisprudenziale canadese, indiana, sudafricana e statunitense) per provare ad 'anticipare' le nuove frontiere della tutela antidiscriminatoria.

D'altra parte, i cosiddetti *grounds* o fattori discriminazione operano un doppio livello di conversione dei fenomeni a livello sociale in fenomeni giuridicamente rilevanti. Da una parte tali fattori associano il concetto di discriminazione a una specifica caratteristica individuale, dall'altra costruiscono (con una vera e propria *factio iuris*) una realtà sociale suddivisa in gruppi di appartenenza.

Come ricorda Lippert-Rasmussen¹⁹, infatti, la discriminazione opera una incorporazione dell'individuo all'interno di un gruppo sociale rilevante. Ritroviamo

13 La discriminazione per età è stata definita la "cenerentola tra i fattori di discriminazione" (cfr. F. Amato, *Discriminazione per età: Cenerentola troverà la sua scarpetta?*, 2009, in <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=269>). Infatti, come ricorda F. Grillo Pasquarelli, "Discriminazioni per età: Cenerentola ha perso per sempre la sua scarpetta", in *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/articolo/discriminazioni-per-eta_cenerentola-ha-perso-per-sempre-la-sua-scarpetta_02-10-2017.php: "Si sapeva che l'età è il fattore Cenerentola tra i fattori di discriminazione vietata, non solo perché è l'ultimo arrivato (è comparso per la prima volta nel 1997, nell'art. 13 del Trattato Ue, e solo nel 2000 è entrato a pieno titolo nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali), ma anche perché è quello maggiormente sottoposto a limitazioni ed eccezioni, sia da parte della Direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (vds. art. 6), sia da parte delle legislazioni nazionali in tema di lavoro e di previdenza."

14 Come ricorda T. Khaitan, *op.cit.*, la Corte Suprema Canadese in *Law v. Canada*, [1999] 1 SCR 497, offre una ricostruzione attenta (con ampie citazioni dalla dottrina) dell'espansione giurisprudenziale della tutela antidiscriminatoria a includere fattori di discriminazione 'analoghi' a quelli espressamente indicati nella Section 15 della Canadian Charter of Rights and Freedoms.

15 Cfr., in ambito statunitense, la riflessione di E. Kristen, "Addressing the Problem of Weight Discrimination in Employment", *90 California Law Review*, 57, 2002.

16 Sempre in ambito statunitense cfr., R. Post, A. Appiah, J. Butler et al., *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University press, 2001.

17 A. Silvers e M. Stein, "An Equality Paradigm for Preventing Genetic Discrimination", *55 Vanderbilt Law Review* 1341, 2002.

18 O. Fiss, "The Fate of an Idea Whose Time has Come: Anti Discrimination Law in the Second Decade after Brown v. Board of Education", *41 University of Chicago Law Review*, 742, 748, 1974. Per una discussione teorica si veda anche C. McCrudden "Introduction", in C. McCrudden (ed.), *Anti-Discrimination Law*, Ashgate, 2004.

19 K. Lippert-Rasmussen, *Born Free and Equal? A Philosophical Inquiry into the Nature of Discrimination*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

qui, quella tensione fra individuo e gruppo che è caratteristica del contesto antidiscriminatorio. Se, infatti, il diritto a non subire discriminazioni appare come diritto soggettivo perfetto, al contempo la tutela antidiscriminatoria restituisce l'immagine di uno spazio sociale organizzato in gruppi di affini (*cognate groups*) che sono riconosciuti come tali dal resto dei consociati a partire dalla teoria per cui la formazione dell'io è necessariamente sociale²⁰ e dalle teorie sociali su identità (individuale e collettiva), riconoscimento e appartenenza²¹. Eppure, nella conversione giuridica, il gruppo di riferimento perde qualsiasi sostrato di solidarietà, coerenza, senso identitario, storia condivisa, linguaggio o cultura. Si tratta, insomma, di un concetto lato di 'gruppo di affini' che non richiede, per essere accertato giuridicamente, alcuna riflessione intorno al criterio soggettivo della coscienza di appartenere a quel gruppo. Insomma, il soggetto è immediatamente percepito come appartenente al gruppo, al di là della propria auto-percezione. Il risultato di questa operazione, dunque, è un eterno ritorno all'individuo, che non è però visto nella sua sfera di autonomia individuale.

1.2 Il risultato della discriminazione. Il criterio del trattamento differenziale sfavorevole

Questa condizione ci aiuta nella decodifica della rilevanza giuridica dei fenomeni di discriminazione, ponendo l'accento sul risultato e non sulle intenzioni dell'agente della discriminazione.

Sull'intento discriminatorio, la giurisprudenza si è a lungo interrogata e ha scelto strade diverse. Se, infatti, negli Stati Uniti è ancora necessario provare sempre l'intento discriminatorio per dimostrare una violazione del XIV emendamento²², in quasi tutte le altre giurisdizioni è ormai pacifica la natura oggettiva delle

20 Cfr. J. Butler, "Giving an Account of Oneself", in *Diacritics* Vol. 31, No. 4 (Winter, 2001), pp. 22-40.

21 Senza pretesa di esaustività, si segnalano i classici: Epstein, A.L., *Ethnos and identity: three studies in ethnicity*, London 1978; Festinger, L., *A theory of cognitive dissonance*, Stanford, Ca., 1957 (tr. it.: *Teoria della dissonanza cognitiva*, Milano 1973); Goffman, E., *Encounters: two studies in the sociology of interaction*, Indianapolis, Ind., 1961 (tr. it.: *Espressione e identità*, Milano 1979); Lévi-Strauss, C. (a cura di), *L'identità*, Paris 1977 (tr. it.: *L'identità*, Palermo 1980); Mauss, M., "Une catégorie de l'esprit humain: la notion de personne, celle de 'moi'", in *Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, 1938, LXVIII; Mead, G.H., *Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist*, Chicago 1934; Parsons, T., "The position of identity in the general theory of action", in C. Gordon e K. Gergen (eds.), *The self in social interaction*, New York 1968, pp. 11-23.

22 Per una discussione sull'intenzionalità delle azioni pubbliche discriminatorie negli Stati Uniti si veda R. Sedler, "The Role of Intent in Discrimination Analysis", in T. Loene and P. Rodrigues (eds.), *Non Discrimination Law: Comparative Perspective*, Kluwer, The Hague, 1999.

discriminazioni. In Italia la vicenda è stata affrontata con alterne fortune nell'ambito gius-lavoristico, fino alla recente sentenza della Cassazione²³ che riallinea la tutela italiana al modello costruito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. A fronte di un licenziamento a seguito della manifestata volontà della lavoratrice di sottoporsi a fecondazione *in vitro*, la Corte di Cassazione ha, infatti, affermato che la condotta discriminatoria, nella fattispecie per motivi di genere, è idonea, di per sé, a determinare la nullità del licenziamento, indipendentemente dalla prova di un intento soggettivo illecito. La sentenza richiama direttamente una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2008, causa C 506/06) che stabilisce che gli interventi diretti alla fecondazione assistita riguardano direttamente soltanto le donne. "Ne consegue che il licenziamento di una lavoratrice a causa essenzialmente del fatto che essa si sottoponga a questa fase importante di un trattamento di fecondazione *in vitro* costituisce una discriminazione diretta fondata sul sesso".

D'altra parte, si sostiene tradizionalmente, l'idea stessa di un trattamento sfavorevole implica una riflessione comparativa: sfavorevole rispetto a cosa? Come dicevamo *supra* riguardo all'operazione di divisione della società in gruppi sociali rilevanti, anche la condizione del trattamento relativamente sfavorevole costringe l'operatore a una prospettiva comparata. Il gruppo entro cui l'individuo è incorporato deve scontare un grado di subalternità a livello sociale, deve, insomma esistere una diade gruppo sociale dominante/gruppo sociale marginale o subalterno²⁴.

23 Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, sentenza n. 6575 del 18.12.2015/5.4.2016.

24 A partire dalla nozione di subalternità sviluppata da A. Gramsci (Id., *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 1977), la dottrina indiana dei Subaltern Studies ha costruito una categoria teorica ricca di spunti per la discussione critica della costruzione necessariamente comparativa della discriminazione. Cfr., R. Guha, "On Some Aspects of the Historiography of Colonial India". In: Id. (eds.): *Subaltern Studies I*, Oxford University Press, Delhi, pp.1-8, 1982; R. Guha and G.C. Spivak, Gayatri (eds.), *Selected Subaltern Studies*, Oxford University Press, New York, 1988; G.C. Spivak, "Can the Subaltern Speak?" in C. Nelson and L. Grossberg (eds.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, University of Illinois Press, 1988: 271-313.

1.3 Il Modello di comparazione

Questa diade si risolve nel criterio del cosiddetto modello di comparazione che nella giurisprudenza transnazionale è diventata una delle condizioni di riferimento per qualificare un'azione come discriminatoria. In pratica, è necessario rinvenire, all'interno del consesso sociale, un gruppo cui sia riservato un trattamento più favorevole.

Innumerevoli sono le sentenze che si arrovellano alla ricerca dell'elemento comparatore per fondare la tutela antidiscriminatoria. Paradigmatica, in questo senso, è la vicenda della Corte Suprema Canadese nel caso *Auton v. British Columbia*²⁵ che nega l'accesso gratuito alle terapie (*behavioral therapy*) ai bambini affetti da autismo in mancanza di un modello di comparazione per il concetto di livelli essenziali di assistenza (*core medical services*) tra persone non affette da autismo e bambini autistici. Un meccanismo, insomma, che permetta la conversione dei livelli minimi assistenziali per i bambini autistici, innalzandoli rispetto al resto della popolazione. In mancanza di questo modello di comparazione all'interno del "resto della popolazione" la decodifica in termini giuridici della discriminazione giuridicamente rilevante offre un risultato negativo e la tutela non viene concessa²⁶.

2. Critica alla comparazione necessaria

Anche a seguito dei casi di 'stallo giurisprudenziale', come quello della Corte Suprema canadese in *Auton*, la dottrina si è interrogata a lungo sull'effettività della ricerca del modello comparatore e sulla congruità giuridica di tale operazione. Un'altra delle dimensioni che illustrano in maniera plastica le criticità insite in questa ipostatizzazione della realtà sociale può essere fornita prendendo in esame il caso di studio delle discriminazioni basate sul genere. Assumendo una prospettiva necessariamente comparata, appare ineliminabile costruire la nozione di discriminazione per genere attraverso il binarismo normativo maschile/femminile e utilizzare il paradigma della vulnerabilità del femminile rispetto al maschile. In questo senso, a una analisi anche minima della giurisprudenza della

25 *Auton (Guardian ad litem of) v British Columbia (AG)*, [2004] 3 S.C.R. 657, 2004 SCC 78

26 La vicenda è raccontata con dovizia di particolare in D. Réaume, "Dignity, Equality and Comparison", in D. Hellman and Sophia Moreau (eds.), *Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, appare evidente come la complessità sociale sia inevitabilmente ridotta alla diade gruppo femminile svantaggiato/ gruppo maschile dominante con la conseguenza logica dell'appiattimento di ogni forma di tutela sul soggetto di diritti per eccellenza, ossia il gruppo maschile, che costituisce il modello comparatore e normalizza le esigenze di tutela.

Questo paradigma è stato messo in crisi dai casi di discriminazione nei confronti di donne in gravidanza. Questo particolare status, infatti, mette alle strette l'assunzione di una natura necessariamente comparativa della discriminazione. Quale gruppo sociale, infatti, è comparabile a quello delle donne in gravidanza? I tentativi, a dire il vero, si sono susseguiti, alimentando una forzatura (il)logica e accostando la gravidanza a uno stato di malattia, con un portato stigmatizzante che ha nutrito (e nutre) gli stereotipi intorno al femminile e alla maternità come condizione di 'indisposizione'.

Il superamento di questo paradigma argomentativo ha portato, nella sentenza della CGUE, caso *Dekker*²⁷, alla decisione per cui lo stato di gravidanza costituisce un fattore di discriminazione potenziale che non necessita, per l'accertamento del comportamento discriminatorio, di alcuna comparazione con un gruppo dominante. D'altra parte, la dimensione necessariamente comparativa della discriminazione si espone a una ulteriore critica. Sheinman²⁸ riassume la questione attraverso l'esempio del trattamento differenziale nella ricompensa dei figli. Assumendo che i bambini siano altamente sensibili a ogni forma di discriminazione parentale, immaginiamo che una mamma ricompensi con un dolcetto solo la figlia perché ha mangiato tutte le sue verdure e non il fratellino che ha adempiuto allo stesso 'gravoso' compito. Il bambino si lamenterà e la sua lamentela dipenderà da una serie di fattori tra cui sicuramente si situa la comparazione con la sorella ("perché lei ha avuto un dolcetto e io no?"), ma anche l'implicito affidamento nel fatto che il suo comportamento merita una ricompensa. Infine, una concezione meramente egualitaria e comparativa delle discriminazioni potrebbe indurre a credere che la soluzione al problema consista nel riallineare la situazione togliendo la ricompensa alla bambina. Dubito fortemente che il fratellino sarà soddisfatto dalla strategia

27 Sentenze 8 novembre 1990, causa C-177/88, *Dekker*: "12. A questo proposito si deve osservare che un rifiuto d'assunzione per motivo di gravidanza può opporsi solo alle donne e rappresenta quindi una discriminazione diretta a motivo del sesso. Orbene, un rifiuto di assunzione dovuto alle conseguenze finanziarie di un'assenza per causa di gravidanza deve essere considerato fondato essenzialmente sull'elemento della gravidanza. Siffatta discriminazione non può giustificarsi con il danno finanziario subito dal datore di lavoro, in caso di assunzione di una donna incinta, durante tutto il periodo d'assenza per maternità".

28 H. Sheinman, "The Two Faces of Discrimination", in D. Hellman and Sophia Moreau (eds.), *op.cit.*, pp. 37 e ss.

al ribasso (cd. *leveling down objection*). Come mostrato da Réaume²⁹, la natura delle discriminazioni non è data unicamente dalla valutazione di un trattamento differenziale, ma da un ulteriore giudizio normativo positivo e legato al bene o servizio che è sentito come strettamente connesso alla dignità della persona. Basti pensare a come vengono formulate le pretese in ambito anti-discriminatorio. Ossia non tanto come pretese basate su argomenti strettamente egualitari, bensì attraverso un'argomentazione sulla qualità intrinseca di quel bene o servizio (una qualità, un interesse che si ritiene, eventualmente, di condividere con altri, ma che non nasce dalla constatazione astratta che altri gruppi ne usufruiscono). Questo appare chiaro se riflettiamo sulla discussione giuridica in merito alle leggi sul diritto di voto, o anche alla normativa sull'accesso alle prestazioni sociali.

In realtà, sarebbe utile riflettere su uno dei primi casi giurisprudenziali in materia di antidiscriminazione, ossia la sentenza storica in ambito statunitense, *Brown v. Board of Education*³⁰. Con un *revirement* rispetto alla precedente argomentazione per cui la politica segregazionista nelle scuole pubbliche era legittima in quanto si fondava su un approccio egualitario (le stesse strutture, le stesse regole di ingaggio del personale docente etc...) all'interno di un contesto di separazione, la Corte Suprema degli Stati Uniti sancisce che la politica segregazionista delle scuole pubbliche ammonta a discriminazione illegale. La questione non è discussa nei termini dell'uguaglianza formale, ma affrontata attraverso la qualità che un'educazione integrata, inclusiva e pluralista ha per lo sviluppo dei minori. Insomma, la illegittimità del segregazionismo è ricondotta a una dimensione di dignità e non di mera uguaglianza.

Infine, riguardo all'opera di incorporazione dell'individuo nel gruppo, quelle che ormai una retorica invalsa definisce, sulla scorta del paradigma della vulnerabilità, come minoranze non si auto-percepiscono come tali e forse neanche esistono a livello collettivo. Gli appartenenti a queste categorie si percepiscono in primo luogo come individui e sentono di avere diritti come individui, sulla base di un concetto di dignità che è in primo luogo legato all'autonomia individuale e all'autodeterminazione. Come acutamente osservato³¹, inoltre, quelle che noi chiamiamo minoranze non lo sono più o, come nel caso delle donne, non lo sono probabilmente mai state, basterebbe questo dato per riconsiderare l'approccio teorico dell'antidiscriminazione fondata su basi meramente egualitarie e comparative.

29 D. Réaume, *op.cit.*, pp. 16 e ss.

30 *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954)

31 S. Niccolai, "When Minorities are 99%. The Lost Currency of Anti-Discrimination Law - Insights from Europe", in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.x

3. Tassonomia minima delle discriminazioni

La complessità del panorama giuridico e delle questioni critiche che abbracciano la categoria aperta delle discriminazioni può essere affrontata attraverso un'opera tassonomica che rispecchia la creatività giurisprudenziale in materia. È il ricco materiale esperienziale entro cui si manifestano e si codificano i fenomeni discriminatori a livello sociale (e la loro formalizzazione giurisdizionale) che fornisce alle Corti lo spunto per alcune distinzioni ormai classiche.

3.1 Discriminazioni Percepite/pertinenti

Una prima distinzione necessaria per le operatrici e gli operatori e per i giuristi risiede in questa diade.

Il concetto di **discriminazione percepita** rimanda alla discussione sulla natura aperta, flessibile e liquida del concetto di discriminazione. Si tratta, infatti, dell'immediata identificazione di una situazione come discriminatoria a livello cognitivo personale, ossia della spinta motrice, a livello sociale, di ogni operazione di conversione giuridica in tema di fenomeni discriminatori. Riprendendo la definizione riportata nel glossario UNAR "nelle indagini sui gruppi "a rischio di discriminazione" (ad es. le "victim survey") con discriminazione percepita si indica l'atteggiamento di un soggetto rispetto all'appartenenza a un gruppo sociale potenzialmente discriminato. Tipicamente questo atteggiamento viene raccolto attraverso domande che hanno la seguente struttura: "Lei pensa che le persone appartenenti al suo gruppo sociale siano discriminate?". La percezione della discriminazione non necessariamente implica che la persona sia stata effettivamente vittima di un qualche episodio di discriminazione".

Questa definizione coglie un punto molto importante, ossia che l'ascolto delle vittime (o delle potenziali vittime) aiuta a individuare situazioni discriminatorie anche in casi in cui la discriminazione non è evidente. D'altra parte, 'il pesce non vede l'acqua', ossia capita spesso (e capita a tutti noi) che le discriminazioni non vengano immediatamente percepite dalle vittime. Questo è un fenomeno particolarmente rilevante nelle discriminazioni istituzionali o sistemiche (v. *infra*) ed è il motivo per cui all'operatore e al giurista è richiesta un'analisi della realtà potenzialmente discriminatoria che prescindano dalla segnalazione delle

vittime³² e che porti alla rilevazione di situazioni critiche a tutela degli interessi diffusi di cui l'operatore è primo interprete.

L'opera di conversione e decodifica degli elementi giuridicamente rilevanti che trasformano una discriminazione percepita in una **discriminazione pertinente** (nel glossario UNAR: "Si tratta della valutazione data a seguito della procedura istruttoria attraverso cui le operatrici e gli operatori di primo o secondo livello accertano se una segnalazione di discriminazione presenta le caratteristiche minime per essere trattata come tale) costituisce la pratica quotidiana degli e operatrici e operatori dell'antidiscriminazione.

Nel sistema toscano antidiscriminazione, disegnato attraverso il progetto #ionondiscrimino, a questa prima opera di decodifica, segue un'ulteriore livello di conversione, di competenza dello sportello di secondo livello, ossia il passaggio da discriminazione pertinente e giuridicamente rilevante, con la relativa consulenza ed eventuale presa in carico del caso.

3.2 Tipologie di discriminazioni

Come dicevamo *supra*, la pratica giurisprudenziale delle corti prima e la formalizzazione legislativa in seguito, hanno individuato una prima distinzione, ormai invalsa, almeno in ambito europeo, tra discriminazioni dirette e indirette.

La differenza tra i due tipi di discriminazione è più sottile di quanto si tenda a ipotizzare, anche a livello giurisprudenziale, tanto che alcuni ordinamenti (e la pratica argomentativa di alcune corti) resiste all'introduzione di questa distinzione³³.

Tracciare una linea netta, almeno a livello definitorio, è d'altra parte possibile. Il diritto dell'Unione Europea fornisce in tal senso un utile strumento, definendo le discriminazioni dirette come "quelle situazioni in cui per motivi di razza, origine etnica, credo religioso o personale, disabilità, età o orientamento sessuale, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata

32 Si veda in questo senso il contributo di Chiara Bianchi in questo volume.

33 La Corte Suprema canadese, per esempio, ha sempre resistito a tracciare una distinzione netta tra discriminazioni dirette e indirette. Così come la Corte Suprema Indiana, in un contesto che per primo e più di altri ha costruito intorno all'istituto delle *affirmative actions*, non ha mai accolto la distinzione e non ha elaborato un concetto di discriminazioni indirette assimilabile a quello del "disparate impact" di origine statunitense o all'elaborazione canadese, sudafricana o europea.

o sarebbe in una situazione analoga”³⁴.

Si capisce come il fattore comparativo e il modello di comparazione (il cd. soggetto comparatore) appaiano essenziali, nella costruzione europea della **discriminazione diretta**, al fine di provare il trattamento sfavorevole. D'altra parte è stato sottolineato³⁵ come il condizionale utilizzato nella lettera della norma (“di quanto una persona sarebbe in una situazione analoga”) apre la strada alla cosiddetta comparazione allargata a situazioni ipotetiche. In questo spazio a maglie larghe dell'individuazione di “situazioni ipotetiche” si possono situare quegli sviluppi giurisprudenziali (in parte già accennati dalla Corte di Giustizia dell'Unione) che legano la tutela antidiscriminatoria al concetto di dignità personale e non solo alla necessaria dimensione comparativa.

All'interno della casistica finora analizzata e presa in carico dallo sportello di secondo livello i casi di discriminazione diretta coinvolgono un numero rilevante di discriminazioni istituzionali (V. *infra*) nell'accesso alle prestazioni sociali, ma anche nell'accesso ai bandi di concorso ministeriali. È invalsa l'idea che le discriminazioni istituzionali si manifestino eminentemente nella forma delle discriminazioni indirette, dato il carattere generale e astratto dell'attività legislativa. La pratica delle operatrici e degli operatori dell'antidiscriminazione mostra, invece, come le discriminazioni su base etnico-razziale e di cittadinanza perpetrate dai livelli istituzionali siano oggi prevalentemente di tipo diretto, con la chiara esclusione di intere categorie di persone dalla possibilità di fruizione delle prestazioni e tutele sociali³⁶.

Alla discriminazione diretta si associa il concetto di **discriminazione per associazione**, altra categoria di elaborazione giurisprudenziale. Si tratta del tipo di discriminazione di cui è vittima il soggetto non in quanto appartenente a una

34 Direttiva del Consiglio UE 29.06.2000 n. 2000/43/CE Parità di trattamento indipendentemente dalla razza e origine etnica, art. 2.2, c.d. direttiva “Razza” (si noti che ai fattori summenzionati si deve aggiungere la nazionalità ex art. 43 d.lgs. 286/1998) e la direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (c.d. direttiva “Occupazione”).

35 In M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, 2007. Si veda anche D. Izzi, “Discriminazione senza comparazione? Appunti sulle direttive comunitarie di seconda generazione”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 99-100, 2003.

36 Si veda il contributo di Bianca Cassai in questo volume. Anche la vicenda della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Martinez* (e delle molteplici sentenze di giudici nazionali sulla discriminatorietà dell'esclusione dei cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti dalla maggior parte delle nostre tutele sociali) che sancisce il definitivo accertamento del diritto all'assegno famiglie numerose in favore di tutti coloro che, dopo il 25.12.2013 (data ultima per il recepimento della direttiva 2011/98, dalla quale decorre pertanto la possibilità di avvalersi della direttiva anche in presenza di una norma nazionale difforme) erano titolari di tutti i requisiti, salvo quello del titolo di soggiorno richiesto dalla legge nazionale, mostra chiaramente come la pratica delle discriminazioni dirette istituzionali sia radicata sul territorio nazionale.

determinata categoria, ma in quanto “associato”, ossia frequentante persone, familiari, amici appartenenti a queste categorie. Il caso da cui origina questa ulteriore tipologia discriminatoria è deciso dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea con sentenza 17 luglio 2008, causa *S. Coleman contro Attridge Law e Steve Law*, C-303/06 in favore di una donna licenziata in quanto madre di un ragazzo disabile (licenziamento discriminatorio per associazione). La giurisprudenza italiana ha subito fatto uso della categoria della discriminazione per associazione³⁷. Una sentenza in particolare appare di grande rilevanza per le operatrici e gli operatori dell’antidiscriminazione e si pone come un precedente particolarmente utile per chiunque lavori e agisca come attore dell’antidiscriminazione. Si tratta del caso di una segretaria locale della CGIL, impegnata a contrastare le iniziative discriminatorie del movimento leghista locale nei confronti dei cittadini stranieri, vittima di un manifesto offensivo esposto nelle vetrine dei locali della sezione cittadini della Lega Nord di Adro³⁸. Il giudice civile del Tribunale ordinario di Brescia ha ritenuto che questo ammontasse a discriminazione per associazione nelle forme della molestia razziale (v. *infra*).

Sempre utilizzando la definizione della Direttiva 2000/43 e della Direttiva 2000/78, si ha **discriminazione indiretta** quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza, origine etnica, che professano un credo religioso o personale, che sono portatori di una disabilità o hanno una determinata età o un orientamento sessuale (o nazionalità – art. 43 T.U.) in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone a meno che il criterio, la prassi o la disposizione siano oggettivamente giustificate da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

In questi casi, l’operatore dovrà individuare, come primo criterio interpretativo, una regola neutrale e successivamente dovrà verificare il fatto che la regola pone il soggetto in una situazione più sfavorevole a causa della sua appartenenza a un gruppo definito da uno o più fattori di discriminazione.

Sempre partendo dai dati e dai casi finora analizzati dallo sportello di secondo livello #ionondiscrimino, la tipologia di discriminazioni indirette si rinviene principalmente nella forma di discriminazioni istituzionali nell’accesso ai bandi

37 Si vedano, Tribunale di Pavia, ord. 18.09.2009 (relativa al computo nel periodo di anzianità di servizio dei periodi di aspettativa non retribuita per l’assistenza al parente disabile ai fini della formazione della graduatoria per una selezione interna personale INPS) e Tribunale di Brescia, ord. 31.01.2012 (costituisce molestia razziale il manifesto offensivo, diffamatorio e razzista nei confronti della militante impegnata a favore dei diritti degli immigrati).

38 Tribunale di Brescia, ord. 31.01.2012, cit.

ERP e ai bandi asilo-nido. Nello specifico, la norma neutrale e il trattamento differenziale sfavorevole si manifestano attraverso l'inserimento, rivolto a tutti e quindi 'neutro', del requisito di anzianità di residenza o, per i bandi ERP, del requisito di non possesso di ulteriore proprietà immobiliare ubicata sul territorio nazionale o all'estero. Mentre nel primo caso si può produrre un contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di uguaglianza sostanziale a carico dei soli cittadini stranieri meno radicati sul territorio, ma (e talvolta proprio per questo) maggiormente bisognosi di tutela, nel secondo caso, il trattamento differenziale sfavorevole consiste in un significativo aggravio nella richiesta di produzione documentale a carico dei soli cittadini di Paesi Terzi³⁹.

Sempre la Direttiva 2000/43, all'art. 2.3 chiarisce la portata di un altro concetto, quello di **molestie** che definisce come una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica o per motivi fondati sulla religione, le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (fattori aggiunti dalla Direttiva 2000/78) e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. Per la nostra analisi appare significativo notare come le molestie, integralmente equiparate alle discriminazioni, siano completamente slegate dall'ottica relazionale e comparativa e vengano, invece riferite alla lesione della dignità personale. In tale prospettiva la giurisprudenza italiana ha individuato e caratterizzato come molestie discriminatorie alcune situazioni in cui esponenti politici e partiti impiegavano un linguaggio dispregiativo o denigratorio⁴⁰. Il secondo elemento che innerva la tutela contro le molestie discriminatorie è "la creazione di un clima intimidatorio e ostile". La considerazione che la discriminazione normalizzata dalla ripetizione dei comportamenti, dei linguaggi e della retorica pubblica diventi una 'non discriminazione', ossia una discriminazione non rilevabile, sta alla base della costruzione della fattispecie di molestie discriminatorie. In tal prospettiva

39 Spesso autocertificazione accompagnata da un'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti la non titolarità del diritto di proprietà, di nuda proprietà o di usufrutto su di un alloggio o porzione di fabbricato ovunque ubicati che deve essere inviata in un arco di tempo talmente limitato da rendere impossibile l'adempimento. Talvolta l'impossibilità è oggettiva, in mancanza cioè di strumenti di classificazione assimilabili al catasto italiano. Anche tale impossibilità oggettiva viene fatta ricadere irragionevolmente, unicamente sulle spalle dei cittadini di Paesi Terzi.

40 Si vedano Tribunale di Milano, ordinanza 28 maggio 2012 sul termine dispregiativo "zingaropoli", adottato quale slogan durante la campagna elettorale di due partiti (Lega e PDL) per le elezioni municipali. Analogamente il Tribunale di Pescara, ordinanza del 25 giugno 2013, che qualifica di molestia razziale la condotta del Popolo della Libertà e della Lega Nord Abruzzo per avere, con manifesti e comunicati, accomunato i rom e delinquenti in un manifesto in cui si leggeva: "Il PDL mantiene gli impegni: fuori dalle case popolari rom e delinquenti".

l'ordinanza del Tribunale di Brescia 29 novembre 2010, ha qualificato di molestia, assimilabile alle molestie in ambito lavorativo fondate sulle convinzioni personali, l'esposizione di simboli partitici (ossia del simbolo partitico della Lega Nord, 'Sole delle Alpi') all'interno di una scuola pubblica.

Sempre la Direttiva 2000/43 equipara alle discriminazioni il cosiddetto **ordine di discriminare**. La pratica giurisprudenziale italiana, così come l'esperienza delle operatrici e degli operatori, mostra una desolante varietà di casistiche in materia, dal datore di lavoro che chiede manodopera italiana all'agenzia di somministrazione lavoro al proprietario di un immobile che chiede all'agenzia immobiliare di affittare "solo a italiani". L'ordine di discriminare è pervasivo in alcuni contesti e costituisce una regola (non scritta) delle contrattazioni di lavoro e immobiliari. Per le operatrici e gli operatori si tratta di pratica quotidiana cercare di cristallizzare questo sistema illegittimo in una pretesa giuridica formalizzata, in particolare in punto di prova del comportamento discriminatorio. Ribadendo che è sempre possibile provare attraverso dati statistici qualunque tipo di discriminazione⁴¹, la casistica finora analizzata dallo sportello di secondo livello mostra come sia possibile ottenere la prova della discriminazione sollecitando via mail o per messaggio l'agenzia immobiliare a una visita e ottenendo risposta negativa scritta con indicazione della volontà di affittare "solo a italiani".

Si capisce bene come l'essere immersi in una realtà pervasivamente discriminatoria renda più difficile per operatrici, operatori e vittime dirette o indirette di comportamenti discriminatori percepire o trovare la volontà di denunciare e rilevare casi che appaiono come "ordinariamente discriminatori". È il fenomeno della normalizzazione delle discriminazioni che impedisce la percezione o la rilevazione dei fenomeni discriminatori. Queste considerazioni hanno portato la giurisprudenza a enucleare la categoria delle **discriminazioni annunciate o potenziali**. Per prima la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha affermato che la discriminazione si produce nel momento stesso in cui previene e dissuade dall'avanzamento di pretese in ordine a un diritto, un bene o un servizio: "Il fatto che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una determinata origine etnica o razziale configura una discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi della dir. 2000/43

41 Art. art. 44.9 d. lgs. 286/98. "Azione civile contro la discriminazione. Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza a proprio danno del comportamento discriminatorio in ragione della razza, del gruppo etnico o linguistico, della provenienza geografica, della confessione religiosa o della cittadinanza può dedurre elementi di fatto anche a carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata. Il giudice valuta i fatti dedotti nei limiti di cui all'articolo 2729, primo comma, del codice civile. (...)"

in quanto siffatte dichiarazioni sono idonee a dissuadere fortemente determinati candidati dal presentare le proprie candidature e, quindi, a ostacolare il loro accesso al mercato del lavoro” (sentenza 10-7-2008 C-54/07 *Feryn*). La sentenza ha avuto un’eco rilevante nella giurisprudenza italiana che ha sfruttato l’assist argomentativo della Corte di Giustizia per sanzionare finalmente tutte quelle dichiarazioni di istigazione alla discriminazione da parte, per esempio, di datori di lavoro fieri di offrire “un personale tutto italiano”.

Infine, quando la discriminazione raggiunge livelli di pervasività nel contesto sociale di riferimento tali da annullare la portata di disvalore sociale percepito all’interno del contesto di riferimento si può parlare di **discriminazione sistemica**. Secondo il glossario UNAR “con quest’espressione si intende una forma complessa e articolata di discriminazione che opera sia a livello micro (interpersonale) sia a livello macro (istituzionale, politico, legislativo) originando una situazione nella quale le persone sono trattate in modo discriminatorio in modo sistematico e vivono una situazione di oggettivo svantaggio in molti ambiti del vivere sociale. Il caso più citato in merito alle forme di discriminazione sistemica riguarda le comunità di origine Rom”. In questo caso non è tanto la mancata percezione della discriminazione da parte delle vittime, quanto la sfiducia nella segnalazione (con conseguente fenomeno di *under reporting*⁴²) e nella capacità di rilevazione delle operatrici e degli operatori da parte dei soggetti (*under recording*⁴³) che porta alla mancanza di dati e forme di contrasto. Sono questi i contesti in cui un’azione condivisa di contestualizzazione, conoscenza e ‘ricerca’ delle discriminazioni non segnalate può portare alla rilevazione di fenomeno consolidati di discriminazione interpersonale e istituzionale. Il contatto con lo sportello di secondo livello, in questi casi, non ha solo il valore di consulenza e presa in carica, ma anche di attivazione di percorsi di conoscenza e studio delle situazioni più marginali e critiche sul territorio. Qui la decodificazione è opera di una ricerca socio-antropologica, ancor prima che giuridica sulle situazioni che costituiranno, forse, i nuovi territori (inesplorati) della tutela antidiscriminatoria.

42 Si veda voce relativa nel Glossario UNAR in Appendice.

43 *Ivi*.

3.3 Il soggetto discriminatore

Una delle principali distinzioni, in ambito di tutela antidiscriminatoria, si lega alla qualifica pubblica o provata del soggetto agente la discriminazione. Diversi sono, infatti, gli effetti perversi quando a operare la discriminazione è un ente pubblico.

Le **discriminazioni istituzionali** sono definite dal Glossario UNAR come quelle discriminazioni che si producono “quando un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone si configura una discriminazione istituzionale. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi”.

3.3.1 Il fenomeno dell'inversione percettiva

La principale caratteristica negativa delle discriminazioni istituzionali è data dall'amplificazione del fenomeno della normalizzazione della discriminazione. Istituzionalizzare le discriminazioni, infatti, ossia renderle pratica ordinaria di enti pubblici, nazionali o locali, offusca la capacità di percepirsi come soggetti discriminati. Si tratta di un fenomeno di inversione della percezione per cui i primi soggetti titolati a 'percepire' la situazione discriminatoria non sono le vittime, ma le operatrici e gli operatori che lavorano nell'ambito dell'antidiscriminazione e, per un principio di prossimità con la fonte della discriminazione, le operatrici e gli operatori pubblici che lavorano nelle amministrazioni o negli enti locali.

La mancata percezione della discriminazione da parte delle vittime deriva, infatti, dal semplice principio dell'affidamento che i soggetti ripongono nell'agire legittimo delle istituzioni e della pubblica amministrazione⁴⁴. Dunque, se un bando di concorso, una prestazione sociale, un avviso pubblico non comprendono una categoria di persone in base alla cittadinanza, il cittadino straniero avrà come prima reazione quella della fiducia nella buona fede della propria esclusione. Si tratta di un livello di persuasione alto, non intaccato dal sospetto di interessi privati e difficilmente superabile senza l'intervento di un operatore. Da questo dato deriva l'inversione

44 Cfr. A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990; trad. it., *Le conseguenze della modernità*, Bologna, il Mulino, 1994; G. Arena, *Comunicazione pubblica e fiducia*, «Rivista Italiana di Comunicazione

Pubblica», Milano, Franco Angeli, 2005; N. Luhmann, *La Fiducia*, il Mulino, Bologna, 2002.

del tasso percentuale tra discriminazioni percepite e discriminazioni pertinenti che risulta essere alto nelle discriminazioni interpersonali e basso o addirittura negativo nelle discriminazioni istituzionali. Ossia, paradossalmente, esistono, in ambito di discriminazioni istituzionali, molte più discriminazioni pertinenti e giuridicamente rilevanti di quante ne vengano percepite (e denunciate o segnalate) a livello personale dalle vittime delle discriminazioni dirette o indirette. Le possibilità di riequilibrio della relazione tra percepite e pertinenti in ambito di discriminazioni istituzionali risiedono principalmente nell'attivismo delle operatrici e degli operatori che, in base alla peculiare esperienza e tecnica di riconoscimento delle situazioni potenzialmente discriminatorie, ricercano, all'interno del territorio di competenza, i contesti (privati e istituzionali) in cui è probabile la produzione di fenomeni discriminatori. Una semplice ricerca dell'informativa relativa alle prestazioni sociali o ai bandi ERP sui siti degli enti territoriali di competenza può dar origine a una rilevazione di discriminazione potenziale che, anche attraverso una negoziazione politica, può essere depotenziata e non produrre effetti a livello individuale.

D'altra parte lo stesso operatore rischia di essere scoraggiato dal livello istituzionale della fonte dell'esclusione (che trova spesso fondamento in una normativa nazionale o locale). Il superamento di questo primo livello di affidamento nell'agire legittimo delle istituzioni necessita della possibilità di discutere intorno ai diritti nella consapevolezza della tutela multilivello degli stessi. Necessita, insomma, di una decodifica giuridica che inserisca e interpreti la situazione di fatto all'interno non soltanto della cornice normativa (e per normativa intendo anche giurisprudenziale) interna, ma anche di quella dell'Unione Europea *in primis* e del Consiglio d'Europa.

Come spiegato in questo volume da Chiara Favilli, l'Unione Europea ha costruito attraverso fonti di vario genere (regolamento, direttive e giurisprudenza della Corte di Giustizia) una rete interconnessa di argomenti giuridici che permette all'operatore di orientarsi nella giungla delle discriminazioni istituzionali perpetrate ai danni dei cittadini di Paesi Terzi (e, talvolta, dei cittadini dell'Unione)⁴⁵. Se l'operatrice o operatore del privato sociale ha, in questo senso, solo l'obbligo di rilevazione del caso e la possibilità di interlocuzione con lo sportello di secondo livello per l'eventuale presa in carico giurisdizionale dello stesso, l'operatrice o operatore pubblico è investito di una responsabilità e al contempo di una possibilità di azione concreta. Un'azione di contrasto e prevenzione delle discriminazioni potenziali (in caso di contrasto di una normativa interna con il diritto dell'Unione e con quelle direttive contenenti indicazioni chiare, precise ed incondizionate, giustificanti dunque

45 Si veda anche la proposta interpretativa della portata discriminatoria di alcune prestazioni sociali avanzata da Bianca Cassai in questo stesso volume.

un effetto diretto ed immediato negli ordinamenti degli Stati membri) da attuarsi attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme o della disapplicazione della normativa interna incompatibile anche da parte degli Enti Locali⁴⁶.

Conclusioni

La tutela antidiscriminatoria ha una storia recente, ma ha già fatto molto lavoro. Nata all'interno dei contesti più critici e diseguali (il segregazionismo razziale degli Stati Uniti e il sistema delle caste nell'India indipendente) acquista una dimensione internazionale a partire dal secondo dopoguerra e contribuisce a porre le basi dell'Europa dei diritti grazie alla spinta innovatrice della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In Italia, il paradigma costituzionale accoglie al proprio interno due spinte apparentemente opposte che si legano a costituire le basi del diritto antidiscriminatorio italiano. Il principio di uguaglianza all'art. 3 e il principio del pluralismo giuridico (articoli 2 e 6 della Costituzione), infatti, rappresentano due poli interpretativi di quella operazione di decodifica giuridica delle discriminazioni rilevanti, di cui parlavamo *supra*. Da una parte il principio di uguaglianza, nella sua veste formale, ma soprattutto in quella sostanziale, appare la base normativa di tutti gli interventi volti a realizzare la parità sociale, la trasformazione in senso egualitario della società, anche attraverso gli strumenti redistributivi dello Stato. Dall'altra è probabilmente l'art. 2 a costituire la principale spinta innovatrice sul tema delle discriminazioni nel momento in cui apre alla prospettiva del pluralismo sociale. Come abbiamo visto, infatti, una delle questioni più controverse, a livello teorico, ma anche pratico, della tutela antidiscriminatoria è proprio l'indissolubile legame con il principio di uguaglianza e con la forzata (e talvolta astratta) semplificazione della realtà sociale in una serie di gruppi di cui uno (chiamato maggioritario o dominante) viene assunto come il "modello normale" cui fare riferimento, in quanto pacifico titolare di quel kit di diritti, beni e servizi che rappresentano l'*optimum* e la dotazione di riferimento per tutti i consociati.

L'antidiscriminazione è una categoria sociale e giuridica cui abbiamo, nel tempo, fatto fare molto lavoro. Un termine aperto che accoglie molte possibili situazioni e tenta di approntarvi tutela e protezione. Pagare un extra alla tutela antidiscriminatoria significa intenderla come pratica sociale da attuarsi a partire dai concetti di dignità personale e di pluralismo sociale, giuridico e culturale, favorendo una rilettura dei fenomeni e della natura aperta, contestuale e liquida del materiale sociale e dei diritti.

46 Si veda, CGUE, *Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano*, 22 giugno 1989, C-103/88, paragrafi 31 e 32 sull'obbligo di disapplicazione anche da parte degli enti locali.

L'accesso alle prestazioni sociali dei cittadini di Paesi terzi: casi di discriminazione istituzionale

Bianca Cassai

L'accesso al *welfare* da parte dei cittadini di Paesi terzi è oramai da molto tempo caratterizzato da un forte contenzioso giurisdizionale che, attraverso lo strumento del diritto antidiscriminatorio, sta progressivamente erodendo i limiti posti dalla legislazione nazionale.

L'idea che l'accesso ai diritti sociali si sviluppi secondo un gioco a "somma zero"⁴⁷ ha negli anni imperniato l'intera legislazione sociale italiana, inducendo ad un atteggiamento di progressiva chiusura spesso a scapito proprio della categoria dello "straniero". Infatti, con l'accentuarsi della crisi economica e a causa della situazione di *deficit* finanziario dei singoli sistemi nazionali di sicurezza sociale, si pone il rischio, tutt'altro che remoto, di una mancata attuazione dei diritti sociali dei migranti, quale conseguenza di un'evidente crisi delle politiche di *welfare* negli Stati nazionali dell'Europa⁴⁸.

In contrasto a tale tendenza si osserva uno sviluppo sempre più consistente della normativa antidiscriminatoria sia europea che sovranazionale, tesa all'affermazione di un principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, indipendentemente alla nazionalità del richiedente.

La previsione di limiti soggettivi (nel caso in esame legati all'origine etnico-raziale del richiedente) da parte del legislatore sociale si risolve in un'ipotesi di discriminazione c.d. istituzionale, che legittima l'interessato all'esperimento

47 Cfr. E. Santoro, *la regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: la cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, 2010.

48 W. Chiaromonte, *La tutela dei diritti previdenziali*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Collana di diritto internazionale, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 491- 507

dell'azione giurisdizionale⁴⁹ per l'eliminazione della situazione lesiva.

Si cercherà, brevemente, di individuare da una parte quali sono i limiti illegittimamente posti dal nostro legislatore nell'accesso a questo tipo di prestazione per i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia; dall'altra di identificare le disposizioni nazionali e sovranazionali che, mediante una clausola di non discriminazione ci consentono, di riportare tali categorie di migranti all'interno dello spazio di tutele.

1. Titolo di soggiorno e contrasto con la normativa europea:

Per lungo tempo l'accesso alle prestazioni sociali è stato limitato ai soli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Tuttavia, seppur attraverso e lungo percorso giurisdizionale negli ultimi anni - o ad opera dello stesso legislatore o mediante circolare Inps - sono stati pacificamente⁵⁰ ricompresi tra i potenziali beneficiari anche i familiari stranieri di cittadini UE⁵¹, i titolari dello status di rifugiato e di protezione internazionale⁵². Se questo è vero per molte delle nuove disposizione legislative, si invita comunque

49 L'art. 44 t.u. immigrazione prevede un'azione giudiziaria per la tutela contro le discriminazioni si porte in essere da privati sia da soggetti pubblici. Le controversie in materia di discriminazione sono regolate dal rito sommario di cognizione (art. 702- bis e ss.), che prevede una procedura giurisdizionale non solo semplificata ma anche più celere sul piano processuale.

50 Il termine, che può considerarsi genericamente corretto con riferimento al fenomeno nel suo complesso, è del tutto improprio se si guarda alla specificità delle singole realtà locali. Spesso in alcuni comuni le amministrazioni locali pongono ancora limiti più stringenti di quelli segnalati per l'accesso al sistema di *welfare* locale a favore degli stranieri cittadini di Paesi terzi.

51 Per i titolari di un permesso per familiari di cittadini UE si applica l'art. 24 della direttiva 2004/38 il quale stabilisce che "Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. **Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente**". Si tratta di una clausola di non discriminazione con efficacia diretta nell'ambito dei vari ordinamenti nazionali.

52 In questo caso trova applicazione l'art. 27 del d. lgs. 251/07 il quale stabilisce che "*I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria*". Mentre l'art. 29 della direttiva 2011/95 stabilisce che gli Stati membri dell'UE devono provvedere "*affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione*".

gli operatori del settore a monitorare eventuali ipotesi di discriminazione che possono verificarsi nell'applicazione in concreto.

La lettura delle varie disposizioni normative contenute nelle direttive europee che si sono susseguite per la regolamentazione dello status dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno degli Stati membri consente, invece, di ricomprendere tra i soggetti legittimati alla fruizione di tali servizi tutti i cittadini di Paesi terzi che siano legalmente residenti sul territorio italiano secondo una titolo di soggiorno che ne consente la qualificazione come soggiorno stabile e non occasionale.

Indichiamo schematicamente le categorie di stranieri tendenzialmente escluse da tali diritti e le disposizioni di riferimento che invece estendono la tutela a loro favore, tramite la previsione di una clausola di non discriminazione:

1. Titolari di permesso unico lavoro: nei loro confronti opera un principio di parità di trattamento in forza dell'articolo 12 della direttiva 2011/98 il quale prevede che *"i lavoratori di cui paragrafo 1, lettere b) c) (cioè i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa ...ai quali è consentito di lavorare e i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi) **beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano** per quanto concerne:.....e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004"*

2. Titolari di Carta blu (lavoratori altamente specializzati): l'art. della 14 direttiva 2009/50 stabilisce che *"I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto concerne (...) e) **le disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71.** le disposizioni particolari che figurano nell'allegato del regolamento (CE) n. 859/2003, si applicano di conseguenza"; (...)* g) *l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi, comprese le procedure per **l'ottenimento di un alloggio**, nonché i servizi d'informazione e consulenza forniti dai centri per l'impiego".*

3. Titolari di protezione umanitaria: anche con riferimento a questa tipologia di permesso di soggiorno la legislazione nazionale non include tale titoli tra quelli idonei per l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. Tuttavia, l'art. 34 comma 5 d.lgs 251/2007 stabilisce che *"Ai titolari del permesso di soggiorno umanitario di cui al comma 4 sono riconosciuti i medesimi diritti stabiliti dal presente decreto*

a favore dei titolari dello status di protezione sussidiaria”.

Proprio a partire da tali disposizioni si è andato consolidando un orientamento giurisprudenziale volto a qualificare come ipotesi di discriminazione diretta la limitazione nell'accesso a tali prestazioni ai soli cittadini titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Lo scopo e l'obiettivo di questo contributo tuttavia non consentono un approfondimento completo dell'intera tematica e dei molteplici profili di discriminazione potenziali che si possono determinare in tale settore; da qui la scelta di procedere con una breve disamina di solo alcune delle prestazioni sociali rispetto alle quali si concretano ipotesi di discriminazioni istituzionale. La scelta è stata orientata a favore di quelle prestazioni rispetto alle quali abbiamo una giurisprudenza di più recente formazione.

2. L'assegno di maternità dei Comuni (art. 74, d. lgs. n. 151/01)

L'assegno di maternità di base è una prestazione economica concessa in via esclusiva dal Comune e liquidata dall'INPS a favore delle madri non occupate, o che comunque non beneficino di alcun trattamento per la maternità.

Con riferimento al titolo di soggiorno richiesto per la concessione del beneficio, la normativa nazionale di riferimento include unicamente gli stranieri con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Con successive circolari l'Inps ha poi esteso la concessione di tale assegno anche a favore dei familiari di cittadini UE (circolare INPS n. 35 del 2010) oltre che ai titolari di protezione internazionale (circolare INPS n. 9 del 2010).

Restano pertanto esclusi gli stranieri titolari di un permesso unico lavoro, gli stranieri titolari di Carta blu e i titolari di permesso per motivi umanitari.

Rispetto a ciascuna di queste categorie di migranti, come abbiamo visto, esiste una normativa di riferimento che garantisce una parità di trattamento nell'accesso alle tutele sociali.

Tra queste, si ribadisce, l'articolo 12 della direttiva europea 2011/98 stabilisce che i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso unico lavoro *“beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano [...] per quanto concerne i settori della sicurezza sociale così come definiti dal regolamento CE 883/2004”*. Nonostante tale disposizione non sia mai stata recepita nel nostro ordinamento interno, esplica un effetto di applicazione diretta in quanto – come più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea – espressiva di una norma *“chiara, precisa e incondizionata”*

in quanto tale idonea direttamente applicabile all'interno del sistema normativo del singolo Stato membro indipendentemente dal suo recepimento con legge nazionale.

L'efficacia diretta verticale delle disposizioni europee ha come conseguenza sul piano giuridico la necessaria disapplicazione della normativa interna non conforme, con l'ulteriore e pregnante effetto che tale obbligo di disapplicazione opera non solo nei confronti del legislatore ma delle stesse amministrazione dello Stato in quanto soggetti istituzionalmente chiamati a dare applicazione alla legislazione nazionale.

Per questo la giurisprudenza europea¹ ha ribadito con più pronunce che in tutti i casi i cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere di fronte al giudice nazionale nei confronti dello stato, sia che questo non le abbia recepite tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato.

Al pari del giudice nazionale, l'amministrazione, anche comunale, è tenuta all'applicazione delle disposizioni europee ad efficacia diretta con conseguente disapplicazione del diritto nazionale non conforme.

Nel caso di mancato adeguamento da parte delle amministrazioni locali (che si ripete sono l'organo preposto alla trasmissione della domanda e al quale compete la verifica dei requisiti) è dunque possibile agire per via giurisdizionale, mediante l'attivazione di una azione antidiscriminatoria per l'eliminazione della situazione lesiva.

Rispetto a questa prestazione essenziale sono già molte le pronunce giurisdizionali che hanno riconosciuto il carattere discriminatorio delle limitazioni sopra riportate, e che stanno progressivamente portando ad un adeguamento, seppur a macchia di leopardo sul territorio nazionale, dei vari enti locali.

Proprio su questa prestazione, con ordinanza del maggio 2017, n. 95, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni giurisdizionali sollevate da giudici *a quo* proprio con riferimento alla discriminarietà della normativa nazionale volta ad escludere nell'accesso all'assegno di maternità una cittadina titolare di permesso unico lavoro e una titolare di un permesso per motivi umanitari.

L'ordinanza della Corte fa riferimento a due casi portati dai giudici di merito alla sua attenzione; rispetto al primo caso (relativo al diniego nell'accesso alla

¹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*.

prestazione dell'assegno di maternità, nei confronti di una donna titolare di permesso unico lavoro) dichiara manifestatamente inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Bergamo in quanto il giudice remittente avrebbe dovuto dare applicazione diretta al diritto comunitario, all'articolo 12 della direttiva 98/2011; nell'altro, relativo alla concessione dell'assegno di maternità a favore di una cittadina straniera titolare di un permesso per motivi umanitari, la Corte ha riconosciuto che il giudice remittente avrebbe dovuto dare applicazione alla norma contenuta nell'art. 34, comma 5, d. lgs. 251 il quale riconosce *"agli stranieri con permesso per motivi umanitari i medesimi diritti attribuiti dal decreto stesso ai titolari dello status di protezione sussidiaria, tra i quali [...] il diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria"*.

Con questa importante pronuncia (che in realtà non fa altro che riconfermare un orientamento dei nostri giudici nazionali che potremmo definire consolidata²) si riconferma la diretta applicabilità delle norme di diritto europeo costitutive di un diritto soggettivo, quello di una parità di trattamento a favore cittadini stranieri residenti sul nostro territorio.

Si deve rilevare che nonostante alcune amministrazioni comunali abbiano provveduto all'adeguamento quanto meno alla direttiva 98/11 (per i titolari di permesso unico lavoro) molte amministrazione restano ancora inadempienti.

3. L'assegno per il nucleo familiare numeroso: art. 65 legge 488/98

L'assegno familiare per i nuclei familiari numerosi è una prestazione concessa in via esclusiva dai Comuni e pagata dall'Inps a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori e non abbiamo un ISEE superiore ad una certa soglia³.

La legge nazionale ne riconosce il diritto solo ai cittadini di Paesi terzi che sino titolari di un permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, ai familiari di cittadini UE, ai titolari dello *status* di protezione internazionale.

Analogamente alla prestazione esaminata nel precedente paragrafo, anche per l'assegno per nuclei familiari numerosi restano illegittimamente esclusi i titolari di

2 Tra le tante cfr. Tribunale di Bergamo, 10.10.17, XXX c. Comune di Brembate, Comune di Brignano Gera d'Adda, Comune di Martinengo e INPS; Corte d'appello di Venezia, 10.10.2017, XXX c. INPS; Corte d'appello di Firenze, 2.10.2017, XXX c. INPS e Comune di Arezzo; Tribunale di Alessandria, 25.9.2017, XXX c. Comune di Novi Ligure

3 Il limite reddito ISEE per l'assegno per il nucleo familiare è pari a 8.555,99 euro.

permesso per motivi umanitari⁴, i titolari di Carta blu⁵ e gli stranieri che abbiano un permesso unico lavoro⁶.

Con sentenza del giugno 2017 la stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE)⁷ si è pronunciata su questa prestazione riconoscendo l'illegittimità della normativa italiana nella parte in cui non garantisce tale prestazione anche a favore degli stranieri titolari di un permesso unico lavoro. Si trattava di un rinvio pregiudiziale della Corte d'Appello di Genova proprio al fine di valutare se tale prestazione rientrasse nell'ambito di applicazione della direttiva 98/11 e pertanto dovesse ritenersi applicabile e prevalente il disposto di cui all'art. 12 della direttiva.

La CGUE ancora una volta ribadisce la diretta applicabilità delle disposizioni europee sulla parità di trattamento contenute nelle direttive europee, indipendentemente dal loro recepimento con legge nazionale. Si tratta di disposizioni chiare, precise e che incondizionatamente istituiscono una posizione soggettiva direttamente tutelabile di fronte ai giudici nazionali, pertanto comportano la necessaria disapplicazione del diritto interno non conforme.

Il percorso logico giuridico che conduce alla diretta applicabilità della direttiva è lo stesso che è stato fatto con riferimento all'assegno di maternità dei comuni, e che deve considerarsi replicabile anche rispetto ai titolari di carta blu e dello status di rifugiato per le ragioni sopra ribadite.

I comuni sono dunque chiamati a dare applicazione alla normativa antidiscriminatoria anche rispetto a questa prestazione, concedendo il beneficio anche agli stranieri illegittimamente esclusi dal nostro legislatore e dalle indicazioni Inps.

4. L'assegno di natalità (bonus bebè)

Si tratta di un assegno mensile concesso dall'Inps destinato alle famiglie per ogni figlio nato o adottato con un ISEE non superiore a 25.000 euro.

Con riferimento al titolo di soggiorno, ancora una volta la normativa limita l'accesso a tale provvidenza ai soli cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno), ai

4 Si applica l'art. 34, d. lgs. 251/07.

5 Si applica l'art. 14 della direttiva 2009/50.

6 Si applica l'art. 12 della direttiva 98/2011.

7 Sentenza del 21 giugno 2017, Martinez c Inps, Corte di Giustizia dell'Unione europea.

familiari di cittadini UE, ai rifugiati e ai titolari di protezione internazionale. Anche in questo caso il diritto vivente, attraverso pronunce di merito⁸, ha progressivamente scardinato i requisiti richiesti e ampliato la platea degli effettivi destinatari di tale provvidenza, spingendo per un adeguamento se non del legislatore quantomeno dell'ente previdenziale.

5. Il premio alla nascita

Rispetto a tale prestazione la legge istitutiva non prevedeva alcuna limitazione di accesso al beneficio in relazione al titolo di soggiorno del richiedente.

Nonostante questo l'Inps, con varie circolari, è intervenuta a limitare l'accesso per i cittadini stranieri secondo le stesse limitazioni previste per l'assegno di natalità. Con ordinanza del 12 dicembre 2017 il Tribunale di Milano ha riconosciuto la condotta discriminatoria dell'Inps e ha ordinato all'ente di estendere il beneficio a tutte le future madri regolarmente presenti in Italia che ne facciano domanda e che si trovino nella condizione giuridico-fattuali previste dall'art. 1 comma 353 della L. n. 232 del 2016; ordinando la pubblicazione della sentenza e di una nota informativa sul sito Inps al fine di eliminare anche le discriminazioni solo potenziali derivanti da una errata informativa positiva.

Tale positiva novità dovrà necessariamente fare i conti, da un punto di vista tecnico-burocratico, con un necessario periodo di comporta per l'adeguamento del sistema informatico della domanda on line. Si invita pertanto gli operatori a monitorare l'effettivo accesso di tali soggetti anche in questo periodo di necessaria transizione.

Lo sportello di secondo livello gestito dal Centro Interuniversitario L'Altro diritto-Adir, offre consulenza giuridica per il superamento di casi di discriminazione che, come questi, ancora oggi caratterizzano il nostro sistema nazionale. L'obiettivo vorrebbe essere quello di fornire agli operatori del settore gli strumenti giuridici necessari per l'analisi dei casi di discriminazione e la loro eliminazione preventiva rispetto alla soluzione giurisdizionale.

Oltre alle prestazioni che, come quelle analizzate, hanno già avuto un chiaro pronunciamento dei giudici sia nazionali che europei, lo sportello si propone

8 Corte d'Appello di Torino, 29.11.2017 INPS c. XXX; Corte d'Appello di Milano, 16.11.2017 XXX c. INPS; Tribunale di Genova, 15.11.2017 XXX c. INPS; Corte d'Appello di Milano, 27.10.2017 XXX c. INPS; Tribunale di Firenze, 27.10.2017 XXX c. INPS; Tribunale di Alessandria, 22.9.2017 XXX c. INPS; Tribunale di Verona, 4.8.2017 XXX c. INPS; Tribunale di Brescia, 5.6.2017 XXX c. INPS; Tribunale della Spezia, 1.6.2017 XXX c. INPS.

un'analisi preventiva anche delle nuove misure di *welfare* adottate nell'ambito della nostra legislazione nazionale. Tra queste la nuova prestazione del REI (reddito di inclusione sociale), introdotta a decorrere dal 1 gennaio 2018, che con riferimento al requisito soggettivo della nazionalità del soggetto richiede anch'esso lo status di cittadino dell'Unione europea, di familiare di cittadino dell'Unione o di straniero cittadino di Paese terzo che sia titolare di un permesso di soggiorno per lungo soggiornanti⁹.

Sebbene il beneficio sia stato qualificato come misura di contrasto alla povertà e quindi non rientri "formalmente" all'interno del campo di applicazione oggettivo del regolamento 883/04 (cui la direttiva 98/11 fa riferimento nella previsione di un accesso in regime di parità di trattamento per i titolari di permesso unico lavoro) in ragione delle particolari condizioni oggettive richieste dalla normativa si può ritenere che tale misura sia in ogni caso prevista a tutele dei carichi familiari e quindi riconducibile sotto il regime oggettivo di tutele coperto dalla direttiva. Infatti, tale misura è rivolta a quei nuclei familiari in cui vi siano disabili, donne in gravidanza, minori o anziani non occupati. Da qui ne deriva che, indipendentemente dalla qualificazione formale datane dal nostro legislatore, comunque la prestazione debba considerarsi a pieno titolo rientrante nella nozione europea di "prestazione di sicurezza sociale", per la quale si deve quindi applicare i principi di non discriminazione analizzati in questo breve intervento. Si rende pertanto necessario un capillare monitoraggio nell'applicazione di questa nuova misura al fine di poter intervenire, se necessario mediante azione giurisdizionale, per scardinare gli illegittimi limiti posti ancora nell'accesso al *welfare* da parte dei migranti regolarmente residenti sul nostro territorio.

⁹ Anche in questo caso, con circolare n. 172 del 2017 l'Inps, la prestazione è stata estesa ai titolari di protezione internazionale o dello status di rifugiato.

Vademecum per la rilevazione del fenomeno discriminatorio nei confronti delle cittadine e dei cittadini di Paesi Terzi.

Una proposta di intervento per operatrici e operatori.

Chiara Bianchi

*"Even if I knew that tomorrow the world would go to pieces,
I would still plant my apple tree."
-Martin Luther King Jr.*

Parlare di *discriminazione* oggi è una grande sfida: si tratta di una categoria ampia, sfaccettata, complessa da delineare e da delimitare. Nelle attuali dinamiche e relazioni sociali, la quotidianità con cui ci confrontiamo è ricca di episodi discriminatori e di stampo razziale a cui ci siamo assuefatti, ma su cui soprattutto non riusciamo a individuare con facilità strada di azione o di soluzione. Solo alcuni di questi comportamenti possono essere inquadrati giuridicamente come discriminatori, e quindi potenzialmente azionati davanti a un giudice.

In questo quadro, le operatrici e gli operatori sono *la prima linea* ma si trovano fortemente sprovvisti di strumenti e di percorsi chiari. Se poi si considera la condizione di vulnerabilità e di marginalità su cui la discriminazione agisce, creandola o rafforzandola, è facile comprendere come la discriminazione sia un fenomeno sommerso nel tipico circolo vizioso che incatena le dinamiche vittima-carnefice.

Emerge quindi la doppia esigenza di lavorare su un cambiamento profondo, preventivo, *culturale* e, su un altro piano, di individuare quei comportamenti discriminatori che possiamo qualificare giuridicamente come tali, in modo da agire su di essi per riparare al danno e per avviare dei percorsi di mediazione e di risoluzione caso per caso. La chiarezza degli strumenti e delle strade possibili è parte integrante dell'effettività della tutela.

Un ulteriore aspetto che incide fortemente sulle possibilità di analisi e di intervento del fenomeno discriminatorio è la quasi totale assenza di una dimensione statistica del fenomeno¹⁰. La difficoltà di emersione già propria della dinamica discriminatoria si unisce alla scarsa cultura della rilevazione analitica e della rendicontazione e diviene impossibile fornire un quadro realistico del fatto discriminatorio di cui tutti percepiamo la portata, ma che non sappiamo misurare e raccontare se non per categorie astratte o esperienze puntuali.

Con il progetto #ionondiscrimino, in collaborazione con UNAR e gli altri partner, il Centro interuniversitario – Adir ha avviato un'attività strutturata di rafforzamento della rete antidiscriminazione toscana, proponendosi come Centro di Consulenza di *secondo livello* per tutte le segnalazioni di discriminazione anche solo potenziale e presunta, raccolte da tutte le operatrici e gli operatori che lavorano a diverso titolo a contatto con cittadini di paesi Terzi e dalla stessa UNAR (limitatamente al territorio toscano).

Grazie a questo approccio, il Centro si è dotato di un database¹¹ in cui raccogliere e analizzare le segnalazioni pervenute, mappando le rilevazioni della Regione Toscana e intervenendo a supporto concreto del singolo caso, qualora ne emerga il bisogno.

Creare una rete solida per il contrasto alla discriminazione rende necessario un lavoro congiunto e integrato tra le operatrici e gli operatori del *primo livello* e del *secondo*, in cui tutto parte dalla rilevazione raccolta da chi è a contatto con l'utenza. L'accesso ai diritti delle persone migranti e rifugiate ha raggiunto un tale livello di complessità, stratificazione e trasversalità da imporre agli operatori della *prima linea* di spaziare da un tema all'altro, di sfruttare ogni colloquio per costruire un quadro il più possibile complessivo dei bisogni dell'utente. La rete e il supporto del Centro interuniversitario – Adir che offre il servizio di *secondo livello* potranno supportare l'operatore sia nel dialogo con le altre istituzioni coinvolte sia nella vera e propria risoluzione del caso concreto.

In occasione del progetto, UNAR ha elaborato una scheda di rilevazione dei casi di discriminazione anche solo potenziale o presunta¹². La scheda UNAR⁶⁴, compilata nelle parti essenziali alla specifica storia, ci consente di entrare in

10 European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G.2, *Measuring discrimination. Data Collection and EU Equality Law*, Novembre 2006

11 Vedi dirittimigranti.ancitoscana.it piattaforma online di Anci Toscana, curata dal Centro interuniversitario – Adir e L'Altro Diritto ONLUS

12 Vedi Appendice C.

contatto con l'episodio di discriminazione, di inquadrarlo e di lavorare con il primo livello. Se il segnalante compila anche la scheda anagrafica¹, il *secondo livello* può contattare la potenziale vittima e prendere eventualmente in carico il caso, sempre in sinergia con chi ha inoltrato la segnalazione.

Si ricorda che la scheda di rilevazione e la scheda anagrafica costituiscono raccolta e quindi trattamento di dati personali ai sensi della normativa europea (si veda da ultimo il Regolamento UE679/2016 che riforma la normativa e pone nuovi obblighi in materia di data protection a partire dal 25 maggio 2018). Sarà quindi necessario per ogni struttura tenere conto di questa nuova normativa nell'attività di raccolta dei dati personali.

La raccolta delle schede UNAR⁶⁴ è essenziale anche se la discriminazione è già stata rimossa per consentirci di fotografare il territorio toscano e per dare luce e voce alle singole storie di ciascuna cittadina e di ciascun cittadino di paese Terzo. Costruire un quadro d'insieme ci permette infine di mettere in rete anche i singoli episodi di discriminazione: i servizi e il sistema di accoglienza frammentato che insistono sugli stessi territori raccolgono singole storie che a volte invece raccontano di gravi prassi discriminatorie che hanno numeri e una portata decisamente più ampia.

Le Discriminazioni Istituzionali: opportunità e sfide

Merita un'attenzione particolare il tema delle cd. discriminazioni istituzionali. Quando a compiere un'azione discriminatoria è un'istituzione - e in particolare lo Stato o un suo organo - se è più facile inquadrarla, è di grande complessità far emergere il fenomeno. Le cittadine e cittadini hanno infatti un legittimo affidamento sul fatto che l'*istituzione* non agisca in maniera discriminatoria. A questo va sommata la carente cultura e coscienza dei diritti, compresi i propri, che hanno normalmente i cittadini. Questo si aggrava quando si fa riferimento a persone provenienti da paesi Terzi che, in aggiunta, sono costretti a confrontarsi con un sistema - non soltanto culturale e linguistico - totalmente nuovo, articolato, stratificato e dove la migrazione è strumentalmente al centro di numerose politiche governative.

1 Vedi Appendice D

Il Centro ha colto l'opportunità del progetto Fami #ionondiscrimino per analizzare ambiti, come l'accesso alle prestazioni e alle tutele sociali, nei quali la normativa italiana è fortemente discriminatoria e il livello del contenzioso giurisdizionale molto alto, come abbiamo visto nei capitoli precedenti. Lo studio svolto fino a questo momento ha messo in evidenza come l'assenza di chiarezza normativa e di strumenti di segnalazione e risoluzione messi in campo dai vari livelli istituzionali coinvolti, produca un tasso di discriminazioni istituzionali sproporzionatamente elevato. Si conferma quindi il segnale che arriva dall'elevato numero di cause sull'accesso al welfare nazionale finora promosse da parte dei cittadini di paesi Terzi. La presenza del contenzioso sul tema è certamente rilevante, ma si tratta ancora di casi sporadici rispetto alla portata del fenomeno. La situazione di incertezza normativa che si è prodotta e l'assenza di una strada di intervento e risoluzione chiara rendono difficile un comportamento non discriminatorio anche da parte di singoli comuni o realtà che, consapevoli dei diritti negati, vorrebbero agire correttamente.

Lo spazio di lavoro telematico⁶³ dello sportello di *secondo livello*, oltre a fornire consulenza telematica, FAQ e schede pratiche sui temi in oggetto, ha l'obiettivo di raccogliere in una sezione dedicata anche le buone pratiche dei singoli territori ed enti locali, per mappare le esperienze e offrire un supporto concreto di intervento da condividere con tutti gli utenti.

In questo contesto, fornire un *vademecum* di intervento lineare per intervenire sui casi di discriminazione implicherebbe una semplificazione della realtà che non è possibile immaginare.

Vademecum per la rilevazione dei fenomeni discriminatori: una proposta di intervento

Vogliamo proporre quindi una strada di azione, una traccia che vi consenta di orientarvi un passo prima e che permetta alle operatrici e agli operatori del *primo* e del *secondo livello* di entrare in relazione per un lavoro approfondito e specifico sul singolo caso, senza banalizzazioni e con un approccio concreto.

1. Rilevare le discriminazioni potenziali.

È fondamentale, e vogliamo sottolinearlo, che operatrici e operatori che lavorano a contatto con i cittadini di paesi Terzi nei comuni, nel sistema di accoglienza, in sportelli del privato sociale e all'interno di patronati e sindacati, consapevoli e formati nei vari settori, rilevino tutti i casi di discriminazione anche potenziale o sistematica con un approccio trasversale alle proprie competenze specifiche.

2. L'opera di decodifica delle discriminazioni percepite in discriminazioni pertinenti. Contestualizzare i fatti

Ogni incontro con il cittadino di paese Terzo può e deve essere occasione per inquadrare la sua storia, il suo nucleo familiare e per informarlo proattivamente sulle tutele e le prestazioni a cui ha diritto. Un rinnovo di un permesso di soggiorno, ad esempio, è occasione fondamentale per un'analisi del nucleo familiare e per un orientamento ai servizi o per essere – e questo è fondamentale – punto di riferimento per l'emersione di vuoti di tutela o vere e proprie discriminazioni.

3. Compilazione della scheda UNAR2

Individuato un caso, anche solo potenziale o già risolto, è essenziale compilare la scheda UNAR Raccolta la segnalazione in base al caso concreto il Centro Adir potrà fornire un diverso supporto.

La scheda UNAR² è strutturata per raccogliere casi molto diversi tra loro ed è possibile compilarla sulla base della storia specifica. Più la scheda è completa, meglio si organizza l'attività antidiscriminatoria. La delicatezza dell'intervista può impedire una compilazione integrale del formulario UNAR. Si riportano le parti essenziali che trovate nella scheda senza le quali si annullano le possibilità di intervento.

INDICAZIONE DELLA VITTIMA

È necessario indicare la vittima potenziale anche con anagrafica minima e, nel caso di discriminazioni istituzionali o sistematiche, l'operatore può indicare se stesso come potenziale vittima (*vd. Infra*).

RIFERIMENTI DEL SEGNALANTE

L'operatrice o l'operatore che raccoglie la segnalazione deve inserire un riferimento per poter essere ricontattato. Senza questa indicazione l'attività complementare e sinergica tra *primo* e *secondo* livello viene meno e non è possibile pianificare un intervento sul caso inviato.

EVENTUALI AZIONI GIÀ INTRAPRESE

È essenziale specificare se sono già stati avviati o tentati canali di intervento anche da parte di soggetti diversi da chi segnala, per evitare che si replichino strade già sperimentate o si entri in contatto con soggetti che hanno già in corso un'attività di confronto o mediazione.

DESCRIZIONE DEL FATTO

Questo è il cuore della scheda UNAR: ogni dettaglio è importante e ci consente di inquadrare la discriminazione, di classificarla e di pianificare un intervento mirato e incisivo.

4. La presa in carico diretta da parte del Centro intervenivesitario – Adir

Se l'operatrice o l'operatore che fanno la rilevazione valutano che serva una presa in carico da parte dello sportello di *secondo livello* deve essere fatta compilare anche la scheda anagrafica³, per la raccolta e il trattamento dei dati personali.

5. Caso di studio: l'accesso alle prestazioni sociali, come rilevarlo?

Rispetto al caso studio che si sta analizzando anche nella sua parte giuridica, l'accesso alle prestazioni sociali deve essere aperto a cittadini di paesi Terzi che abbiano titoli di soggiorno stabili nel territorio italiano², che siano di competenza comunale o statale. In questi casi, i servizi preposti all'accoglimento della domanda da parte del cittadino (comuni, patronati, Inps) hanno il dovere di protocollarla, nel caso del comune, e di inviarla nel caso del patronato.

In particolare, se si tratta di prestazioni di competenza comunale (ad es. assegno di maternità e per nucleo familiare numeroso) la domanda va accolta e la prestazione va erogata sulla base dell'analisi giuridica che è stata illustrata in precedenza³. Analogamente vale per l'INPS in cui il percorso per l'ottenimento passa sì attraverso una strada di mediazione, ma soprattutto di contenzioso giurisdizionale.

Le importanti sentenze nazionali e sovranazionali hanno permesso di compiere qualche passo in avanti, da ultimo la Circolare INPS del 13 febbraio 2018 con la quale l'INPS, a seguito di condanna da parte del Tribunale di Milano del 12 dicembre 2017, apre il premio alla nascita a tutte le future madri, senza le limitazioni previste precedentemente sulla base del titolo di soggiorno, prevedendo anche un procedura di revisione per le domande già respinte. Le decisioni dei giudici però, ricordiamolo, sono state possibili unicamente grazie alla segnalazione del singolo caso da parte di un operatore o di un'operatrice, dalla sua capacità di supportare la persona che è arrivata al suo sportello magari per tutt'altro tema, di trasmetterle fiducia nel reclamare i propri diritti anche a fronte di una discriminazione così radicata e diffusa.

Chiunque lavori *nel sociale* da anni si confronta con un mondo più grande di lui, con disservizi, rallentamenti, fatiche, battaglie controcorrente che portano a vedere la discriminazione come il substrato naturale del nostro lavoro, il punto di partenza che non si riesce a corrodere. La realtà che abbiamo di fronte invece reclama che tutte queste competenze, con un approccio sempre più olistico, facciano emergere tutti questi episodi discriminatori con l'opportunità di trovare strade efficaci di contrasto, ma soprattutto di prevenzione e di diffusione di una cultura dell'antidiscriminazione, come colonna portante della tutela dei diritti di tutte e di tutti.

2 Si veda il contributo di Bianca Cassai su questo volume.

3 IDEM

La scheda UNAR² non è altro che il contenitore che ci permette di avere una traccia condivisa e di darci un ordine in un contesto così articolato. È lo strumento che si propone per colmare il vuoto che nasce dall'incertezza e dalla complessità dell'azione antidiscriminatoria e che spesso blocca in partenza la possibilità di un intervento.

Nell'ipotesi di discriminazione istituzionale è importante ribadire che la vittima potenziale può essere lo stesso operatore, che, ravvisando ad es. un bando potenzialmente discriminatorio, invia immediatamente la segnalazione anche prima e al di là che si presenti un caso concreto. Anche in quest'attività puntuale, così, le opportunità di prevenzione aumentano e cresce la dimestichezza degli operatori nell'individuare potenziali discriminazioni. Questo diventa particolarmente importante in riferimento alle discriminazioni indirette, nelle quali l'effetto discriminatorio non dipende dalla norma in sé ma dalla sua ricaduta sul cittadino.

In conclusione, che siano discriminazioni causate da un soggetto pubblico o privato direttamente o indirettamente la nostra capacità di lettura della realtà e di segnalazione è il punto di partenza per rimettere al centro della cultura dei diritti l'antidiscriminazione.

Appendice A:

Glossario UNAR di definizioni condivise da mettere a disposizione degli operatori dei Centri/Osservatori del progetto FAMI

A cura del Contact Center UNAR

Qualche indicazione per un ottimale utilizzo del Glossario

- 1) Cosa non è questo Glossario e cosa non si trova in questo Glossario
 - non è un manuale sulla discriminazione in generale e quindi qui non si trovano trattazioni esaustive dell'argomento, storia del problema, confronto fra vari sistemi di tutela e altre informazioni che invece si trovano nei manuali o nei libri che trattano di questi temi
 - non è un'istruzione per l'inserimento delle segnalazioni nel database (per questo esiste un altro documento specifico) per cui qui non si trovano indicazioni operative su come compilare il format di inserimento casi nel database dell'UNAR
 - non è un Glossario sulle discriminazioni per motivi diversi da razza e etnia, per cui qui non si trovano le definizioni che riguardano tutti gli altri tipi di discriminazione
- 2) A cosa dovrebbe servire e perché è stato scritto questo Glossario

Sarà capitato spesso a chi - per lavoro, volontariato o altro - si trova ad aver a che fare con persone di provenienza etnica, cultura, religione diverse dalla maggioranza di chi vive in Italia, di ascoltare o venire a conoscenza di storie in cui una persona racconta di essere stata discriminata o molestata proprio in quanto straniera, o per il colore della pelle, o in quanto appartenente ad una religione diversa da quella della maggioranza, o anche solo di aver incontrato particolari difficoltà. Questa la chiamiamo discriminazione "percepita" ma non è detto che si tratti di una vera e propria discriminazione per razza, etnia, religione o convinzioni personali. Questo Glossario intende fornire definizioni e criteri utili alla diagnosi della vicenda segnalata, cioè utili a verificare se la vicenda possa configurare una vera e propria discriminazione diretta, indiretta o molestia per razza etnia, religione, convinzioni personali o hate speech o hate crime per gli stessi motivi.
- 3) Come è organizzato il Glossario

(nдр: testo uguale al precedente Glossario) Il Glossario è organizzato in tre sezioni. Nella prima sono inseriti i termini cosiddetti trasversali.

Con questa dizione si indicano i termini che non sono caratteristici di uno specifico ambito (lavoro, caso ecc). Nella seconda sezione i termini sono presentati secondo uno schema a due livelli: la classificazione infatti tiene conto sia del tipo di discriminazione sia dei diversi ambiti nei quali può verificarsi la discriminazione o la molestia. Dalla combinazione di questi due livelli si originano combinazioni per ciascuna delle quali il glossario propone una definizione, per lo più costruita attraverso esempi e riferimenti a situazioni concrete. La terza parte è dedicata in modo specifico all' "hate crime" (crimine d'odio) e all' "hate speech" (discorso di odio).

4) che valore hanno le definizioni che si trovano nel Glossario

(nдр: testo uguale al precedente Glossario) In generale, i termini scelti per comporre il glossario sono di due tipi:

- teorico-concettuali, ossia voci che definiscono una costruito teorico necessario per la comprensione dei tipi di discriminazione e delle dinamiche con le quali si presentano.

Nella selezione di questo primo insieme di termini si è tenuto conto di diverse fonti. Innanzitutto, la normativa comunitaria e nazionale, in seconda battuta la documentazione delle agenzie comunitarie incaricate di approfondire la questione della parità di trattamento. Accanto alle fonti ufficiali, sono stati considerati anche contributi scientifici provenienti da differenti tradizioni disciplinari come statistica, sociologia, storia e psicologia sociale. Nel rispetto di un ovvio criterio di parsimonia sono stati privilegiati i termini con una maggiore generalità o, in alternativa, che individuavano fenomeni emergenti e inediti.

- tecnico-operativi, questo secondo tipo di voci, invece, definiscono passaggi, procedure e caratteristiche specifiche del sistema di segnalazione delle discriminazioni gestito da Unar. La conoscenza dei termini tecnico-operativi è necessaria per una gestione corretta ed efficace delle segnalazioni di discriminazione.

(nдр: nuovo testo) L'UNAR ci tiene a precisare che l'utilizzo da parte sua e di coloro che collaborano con l'Ufficio di queste definizioni ha valore meramente operativo, serve cioè al solo scopo di poter usufruire di un linguaggio comune e di poter efficacemente rimuovere le discriminazioni segnalate. Pur non essendo arbitrarie in quanto si fondano sul dato normativo e sul contributo della giurisprudenza e delle dottrina, tali definizioni sono altresì utili a delimitare la competenza dell'UNAR e a fungere da indicazioni di indirizzo per le eventuali procedure di intervento dell'intero sistema UNAR.

Prima sezione

TERMINI TRASVERSALI

AZIONE POSITIVA

Misure che hanno l'obiettivo di rimuovere le discriminazioni attraverso un riequilibrio delle asimmetrie di opportunità e condizioni, ripristinando una condizione di parità. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE riconosce l'ammissibilità di azioni positive al fine di raggiungere le pari opportunità in tutti gli ambiti della vita sociale. Al concetto di azione positiva corrisponde l'obbligo positivo dello Stato di promuovere l'uguaglianza, che include le azioni positive dirette a diminuire o eliminare le condizioni che causano o contribuiscono a perpetuare le discriminazioni.

CITTADINANZA

La cittadinanza è, nel diritto, la condizione della persona fisica (detta cittadino) alla quale l'ordinamento di uno Stato riconosce la pienezza dei diritti civili e politici. La cittadinanza, quindi, può essere vista come uno status del cittadino, ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e Stato. Le persone che sono prive della cittadinanza di uno Stato sono dette stranieri se hanno la cittadinanza di un altro stato, apolidi se non hanno alcuna cittadinanza.

COMPLAINT (Denuncia)

Nella cultura giuridica comunitaria il termine complaint sta a indicare l'atto formale, compiuto per lo più attraverso appositi moduli e formulari, di denuncia di una discriminazione. Nell'ordinamento italiano corrisponde alla denuncia/querela che, al contrario di quanto avviene in altri paesi europei, può essere presentata solo all'autorità giudiziaria o alle forze dell'ordine. Una volta accertatane l'oggettività, le informazioni contenute nella denuncia possono essere usate, oltre che nel procedimento di rimozione della discriminazione, anche a fini di monitoraggio e analisi dei fenomeni discriminatori. In quest'ultimo caso si usa l'espressione complaint data. Questi ultimi pur essendo il riscontro maggiormente oggettivo della diffusione delle discriminazioni sono solo la "punta dell'iceberg" del fenomeno poiché una larga parte delle discriminazioni non viene denunciata.

CRIMINE D'ODIO O "HATE CRIME"

Un crimine di odio è un reato motivato dall'intolleranza verso un particolare

gruppo o persona. Affinché un reato sia qualificato come crimine di odio deve soddisfare due criteri: (1) l'azione deve essere ritenuta illegale dal codice penale della giurisdizione legale in cui è commesso; (2) il crimine deve essere commesso per motivazioni di pregiudizio.

Con motivazione di pregiudizio si intende che il responsabile ha scelto l'obiettivo del crimine sulla base di caratteristiche protette. Una 'caratteristica protetta' è una caratteristica fondamentale o centrale condivisa da un gruppo, come per esempio la "razza", la religione, l'etnia, la lingua o l'orientamento sessuale. L'obiettivo del crimine di odio può essere una persona, un popolo, una proprietà associata al gruppo che condivide una caratteristica protetta.

Cfr. CEJI Facing facts : guidelines for monitoring of hate crimes and hate motivated incidents, Brussels, November 2012

DIRITTI

Insieme di principi e norme che sono stati stabiliti per favorire e regolare la convivenza tra membri di una comunità, fornendo regole oggettive di comportamento. In senso più ampio è ciò che ogni cittadino può rivendicare di fronte alla comunità.

DISCRIMINAZIONE

La discriminazione è un comportamento che implica distinzione immotivata in quanto basata su un tratto personale della persona oggetto del comportamento. La discriminazione può sussistere sia quando si trattano in modo diverso persone che si trovano in condizioni personali uguali, sia quando si trattano in modo uguale persone che si trovano in situazioni personali differenti.

Gli elementi costitutivi della discriminazione sono:

- la differenza di trattamento rispetto agli altri individui o gruppi di individui;
- l'assenza di giustificazione per la differenza di trattamento.

La normativa comunitaria proibisce qualsiasi forma di discriminazione.

Non tutte le forme di discriminazione sono un problema di pari opportunità poiché possono darsi situazioni in cui il criterio, la prassi o la disposizione alla base del comportamento discriminatorio sono oggettivamente giustificate da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

DISCRIMINAZIONE DIRETTA

Si ha discriminazione diretta quando per motivi di razza, origine etnica, credo religioso o personale, e nazionalità, una persona è trattata meno favorevolmente

di quanto sia, sia stata o sarebbe un'altra in una situazione analoga

DISCRIMINAZIONE INDIRETTA

Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza, origine etnica, che professano un credo religioso o personale in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

DISCRIMINAZIONE ISTITUZIONALE

Quando un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone si configura una discriminazione istituzionale. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi.

DISCRIMINAZIONE "A PRIMA VISTA" (Prima Facie Case Of Discrimination)

Il termine, in uso nel linguaggio giuridico anglosassone, indica una situazione nella quale sono state raccolte indicazioni sufficienti da lasciar supporre la presenza di una discriminazione, ma mancano ancora evidenze stringenti per determinarne l'effettivo sussistere. Il termine è usato soprattutto per indicare la fase istruttoria di un caso di discriminazione, fase nella quale l'ente preposto a verificare la sussistenza del caso raccoglie informazioni e prove accessorie rispetto a quelle acquisite al momento della denuncia da parte della vittima.

DISCRIMINAZIONE PERCEPITA

Nelle indagini sui gruppi "a rischio di discriminazione" (ad es. le "victim survey"), con discriminazione percepita si indica l'atteggiamento di un soggetto rispetto all'appartenenza a un gruppo sociale potenzialmente discriminato. Tipicamente questo atteggiamento viene raccolto attraverso domande che hanno la seguente struttura: "Lei pensa che le persone appartenenti al suo gruppo sociale siano discriminate?" La percezione della discriminazione non necessariamente implica che la persona sia stata effettivamente vittima di un qualche episodio di discriminazione.

DISCRIMINAZIONE MULTIPLA

Una discriminazione non è sempre riferibile a un unico fattore come, ad esempio, l'identità di genere, il colore della pelle, le convinzioni religiose, l'orientamento

sessuale o la disabilità. Si parla di discriminazione multipla nel caso in cui siano compresenti più fattori discriminatori. Il caso tipico è la discriminazione delle donne straniere di religione islamica che possono venire discriminate in quanto donne, di origine non italiana e di religione non maggioritaria.

Cfr. M. BELL, I. CHOPIN, F. PALMER, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States compared*, European Network of Independent Experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, Brussels, July 2007

DISCRIMINAZIONE MULTIPLA ADDITIVA

È una particolare forma di discriminazione multipla nella quale la discriminazione risulta da più fattori disgiunti tra loro, ossia una persona è discriminata in una determinata situazione per un fattore e in un'altra situazione per un altro fattore. Ad esempio si ha una discriminazione additiva se una donna con disabilità all'inizio di nuovo lavoro non ottiene la copertura assicurativa completa a causa della sua menomazione. Successivamente, sempre la stessa donna scopre che i suoi colleghi uomini, a parità di mansioni e qualifiche percepiscono un salario superiore. In questo caso, la persona è stata prima discriminata in quanto disabile, poi in quanto donna.

Cfr. M. BELL, I. CHOPIN, F. PALMER, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States compared*, European Network of Independent Experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, Brussels, July 2007

DISCRIMINAZIONE MULTIPLA INTER-SEZIONALE

Con discriminazione inter-sezionale si indica una forma di discriminazione multipla nella quale una persona è discriminata in base a diversi fattori che interagiscono tra loro e che pertanto sono inseparabili. Ad esempio, il racial profiling è una discriminazione inter-sezionale poiché il profilo criminale viene delineato considerando una serie di caratteristiche (colore della pelle, sesso, età) come predittive della propensione a delinquere.

Cfr. M. BELL, I. CHOPIN, F. PALMER, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States compared*, European Network of Independent Experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, Brussels, July 2007

DISCRIMINAZIONE MULTIPLA AMPLIFICATRICE

Discriminazione amplificatrice, si riferisce a una situazione nella quale una persona è discriminata in base a due o più fattori concomitanti. In un caso del genere i due fattori agiscono alimentandosi l'un l'altro in modo cumulativo. Esempio: una donna lesbica si candida per l'elezione di un organo esecutivo. La sua candidatura non va a buon fine perché da un lato le donne non sono ritenute all'altezza di assumere una simile funzione e dall'altro gli omosessuali non sono visti di buon occhio nei posti di potere.

Cfr. M. BELL, I. CHOPIN, F. PALMER, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 25 EU Member States compared*, European Network of Independent Experts in the non-discrimination field, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, Brussels, July 2007

DISCRIMINAZIONE STATISTICA

È l'esclusione di individui da una qualsiasi attività a causa della probabilità statistica di comportamento del gruppo di appartenenza, piuttosto che in relazione alle caratteristiche personali. Su questa base un datore di lavoro può scegliere di non assumere una persona anche se questa persona non si è mai comportata nel modo che presume il potenziale datore di lavoro. Sebbene possa apparire una forma di discriminazione senza pregiudizio (basata sulla presunta ricorrenza di alcuni comportamenti), spesso si tratta di un modo per mascherare il pregiudizio. Un esempio, in tal senso, è dato dalla discriminazione statistica per la quale si tende a non assumere donne al di sotto dei 35 anni, con la convinzione che nel volgere di qualche tempo la maggior parte deciderà di avere un figlio, divenendo così improduttiva perché in congedo di maternità.

Cfr. M. LIEBERMAN, R.E. HALL, *Principi di economia*, 3° ed., Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014 (ed. or. 2004), pp. 349-352.

DISCRIMINAZIONE SU INTERNET (Digital discrimination)

I social network sono uno spazio sociale nel quale in virtù di un relativo anonimato e di norme sociali più lasche i comportamenti ostili, offensivi e verbalmente violenti possono essere favoriti. Con l'espressione inglese "digital discrimination" si indica un composito insieme di fenomeni discriminatori che si esplicano per lo più in forma scritta e tendono a coinvolgere persone mediamente giovani (a causa del digital divide con il segmento adulto della popolazione).

Cfr. ASSOCIATED PRESS, NORC CENTER FOR PUBLIC AFFAIRS RESEARCH, MTV, *Teens, Young Adults and digital discrimination*, November, 2013 (<http://www.apnorc.org/>).

DISCRIMINAZIONE SISTEMICA

Con quest'espressione si intende una forma complessa e articolata di discriminazione che opera sia a livello micro (interpersonale) sia a livello macro (istituzionale, politico, legislativo) originando una situazione nella quale le persone sono trattate sistematicamente in modo discriminatorio e vivono una situazione di oggettivo svantaggio in molti ambiti del vivere sociale. Il caso più citato in merito alle forme di discriminazione sistemica riguarda le comunità di origine Rom.

EQUALITY BODY

Nel 2000 l'UE ha stabilito l'obbligo per tutti gli Stati membri di creare uno o più organismi impegnati con la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza alcuna discriminazione. Gli Equality body europei sono riuniti in una rete denominata Equinet. UNAR è membro di Equinet.

EQUALITY DATA

Con equality data si indicano le statistiche utili a determinare estensione e caratteristiche di base dei fenomeni discriminatori. Si possono distinguere tre tipi di equality data:

- le "statistiche di risultato", ovvero dalle differenze di performance in settori come l'occupazione, l'educazione, la salute. Queste differenze vengono misurate sulla base di dati provenienti dalla statistica ufficiale, ad esempio, l'indagine sulle forze di lavoro è usata per verificare le differenze nei risultati occupazionali all'interno di sottogruppi specifici di popolazione (italiani vs. immigrati, uomini vs. donne, giovani vs. adulti).
- Le indagini sulle esperienze di discriminazione (victim survey). Tramite indagini su sottopopolazioni "a rischio" è possibile avere una stima sufficientemente affidabile della discriminazione chiedendo agli intervistati con quale frequenza sono stati fatti oggetto di condotte discriminatorie.
- I complaints data consistono nelle informazioni desumibili dall'attività di contrasto alla discriminazione e sostegno alle vittime realizzata da soggetti istituzionali come la polizia e da agenzie specializzate appartenenti anche al cosiddetto terzo settore.

Denunce e segnalazioni alle autorità competenti rappresentano la "punta dell'iceberg" della discriminazione poiché non tutti gli episodi discriminatori vengono denunciati o segnalati alla polizia o ad altre autorità.

Cfr. MAKKONEN, T. (2007), European Handbook on Equality Data. Why and how to build to a national knowledge base on equality and discrimination on

the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

ETNICIZZAZIONE

L'etnicizzazione è un particolare tipo di riduzionismo che consiste nel ricondurre i diversi aspetti della personalità di un soggetto alla sua origine etnica/nazionale. L'appartenenza etnica risulta così essere l'unico tratto saliente e rilevante all'interno delle relazioni che la persona intrattiene. Per cui qualsiasi sia il contesto nel quale ci si muove si sarà sempre identificati come appartenenti a una specifica etnia. Processi di etnicizzazione sono molto presenti nel mercato del lavoro. L'esempio, tipico è quello della lavoratrice domestica che nel linguaggio comune viene spesso chiamata "la filippina".

Cfr. R. GALLISSOT, M. KILANI, A. RIVERA, L'imbroglione etnico in quattordici parole-chiave, Bari, Dedalo, 1997.

ETHNICAL PROFILING

L'uso o l'influenza di stereotipi razziali, etnici e religiosi da parte delle forze di polizia nelle proprie attività e con riferimento alle decisioni concernenti il fermo, l'arresto, la perquisizione, l'identificazione ed il controllo dei documenti delle persone, l'inserimento di dati personali in database, la raccolta di informazioni di intelligence e rispetto ad altre tecniche investigative come, ad esempio, il comportamento individuale o la corrispondenza con la descrizione di una persona sospettata.

J. GOLDSTON, Ethnic profiling and counter-Terrorism: Trends, Dangers and Alternatives, Anti-Racism and Diversity Intergroup, European Parliament, 6 June 2006, Brussels.

ETNIA

Con etnia si identifica una comunità caratterizzata da omogeneità di lingua, cultura, tradizioni e memorie storiche, stanziata tradizionalmente su un determinato territorio.

EXTRACOMUNITARIO

Letteralmente, l'aggettivo "extracomunitario" indica le persone che provengono da paesi non appartenenti all'Unione europea. C'è da osservare che, a rigore, il termine dovrebbe applicarsi a tutti i cittadini di Paesi non-UE, per esempio anche ai cittadini svizzeri, norvegesi, statunitensi, israeliani e così via. Sappiamo invece per esperienza quotidiana che non è così: quando si parla di "extracomunitari" si allude quasi esclusivamente agli immigrati che vengono dall'Africa o dall'Albania o dai territori curdi, spesso in condizioni disperate. Definirli "extracomunitari", significa censurare altre etichette possibili, più esplicite e referenziali, ma meno "politicalmente corrette".

TIPO DI DISCRIMINAZIONE O "GROUND"

Indica il tratto personale rispetto al quale si esplica una discriminazione cioè il motivo per il quale si viene discriminati o molestati.

L'individuazione di ciò che rientra all'interno dei singoli ground di discriminazione è conseguenza di una mera convenzione e non implica da parte dell'UNAR adesione ad alcuna teoria sociologica, giuridica o culturale in merito.

Così nella discriminazione per razza/etnia l'UNAR raccoglie le segnalazioni di chi afferma di essere stato discriminato per ciò che solitamente viene indicato con i seguenti termini: razza, caratteri fisici (es. colore della pelle, forma degli occhi ecc.), origine etnica/ nazionale, ascendenza, provenienza familiare, appartenenza ad una minoranza nazionale, lingua, luogo di nascita.

FLAMING

Nel gergo delle di Internet un flame (dall'inglese per "fiamma") è un messaggio deliberatamente ostile e provocatorio inviato da un utente alla comunità o a un altro individuo specifico; flaming è l'atto di inviare tali messaggi, flamer chi li invia, e flame war ("guerra di fiamme") è lo scambio di insulti che spesso ne consegue, paragonabile a una "rissa virtuale". Il flaming è contrario alla netiquette, ed è uno degli strumenti utilizzati dai troll (persona che interagisce con gli altri utenti tramite messaggi provocatori, irritanti, fuori tema o semplicemente senza senso, con l'obiettivo di disturbare la comunicazione e fomentare gli animi per attirare l'attenzione su di sé e disturbare l'interazione del gruppo).

Cfr. P. WALLACE, *The psychology of the Internet*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1999.

HATE SPEECH

Lo hate speech - espressione spesso tradotta in italiano con la formula "incitamento all'odio" - è un'espressione per indicare qualsiasi parola o discorso che abbia come obiettivo esclusivo l'esprimere odio e ostilità verso una persona o un gruppo, provocando reazioni violente contro quel gruppo o da parte di quel gruppo.

(Per approfondimenti si veda la terza parte del Glossario dedicata a questo tema)

IMPATTO DIFFERENZIALE

La discriminazione crea delle differenze misurabili tra i risultati degli appartenenti a un determinato gruppo sociale (minoritario per numero o per potere) e il gruppo maggioritario. Tali differenze possono essere osservate in diversi contesti: nelle condizioni di vita e nei bisogni, nei tassi di partecipazione, nell'accesso alle risorse e al loro sviluppo, nella gestione del patrimonio, rispetto al potere decisionale e all'immagine pubblica. Con l'espressione "impatto differenziale" si fa riferimento alla necessità che qualsiasi misura presa per la rimozione delle disparità non abbia un diverso impatto sui diversi target d'intervento.

INTEGRAZIONE

Il concetto d'integrazione indica la capacità di confrontare e di scambiare - in una posizione di parità e di partecipazione - valori, norme, modelli di comportamento, sia da parte della persona straniera che da parte della società ospitante. L'integrazione è, quindi, quel processo graduale col quale i nuovi residenti diventano dei partecipanti attivi alla vita economica, sociale, civica, culturale e spirituale del paese d'immigrazione.

ISTRUZIONI A (o "ordine di") DISCRIMINARE

Configura "istruzione a o ordine di" discriminare, l'attuazione di un comportamento discriminatorio su sollecitazione o di una terza persona gerarchicamente sovraordinata o di un documento organizzativo che impone a tutti coloro che vi sono sottoposti di tenere comportamenti discriminanti. Ad esempio, quando un'agenzia immobiliare emana regolamenti interni tesi a escludere gli stranieri dalle transazioni relative a una certa tipologia di alloggi nel timore che la presenza di immigrati possa far calare il valore degli immobili. Questo comportamento è espressamente previsto dall'art. 2 n. 4 del D.Lvo 215/03 che lo considera equivalente alla discriminazione.

LUNGO-SOGGIORNANTI

Sono coloro che sono in possesso del “permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo” (che, dal 2007, ha sostituito la “carta di soggiorno per cittadini stranieri”). Questo documento può essere richiesto al questore del luogo ove si ha la residenza, per sé e per i propri familiari. Si tratta di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato e può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni, ha la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, e ha superato un test di conoscenza della lingua italiana. Non può essere rilasciato a chi è pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

Con Decreto Legislativo 13 febbraio 2014, n. 12, questo permesso può essere rilasciato anche ai beneficiari di protezione internazionale (rifugiati e titolari di protezione sussidiaria) e ai loro familiari. Con il permesso di soggiorno UE è possibile:

- entrare in Italia senza visto;
- circolare liberamente nel territorio dello Spazio Schengen per 90 giorni, per turismo;
- svolgere un'attività lavorativa subordinata o autonoma, salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino italiano o vieta allo straniero;
- soggiornare, anche per motivi di lavoro, in un altro Stato Schengen, anche per un periodo superiore ai 90 giorni, nel rispetto comunque della norma in vigore nell'altro Paese membro;
- usufruire, sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero nel territorio nazionale, delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto;
- partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa;
- usufruire dei servizi e delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione.

(Fonte sito della Polizia di Stato: www.poliziadistato.it)

MEDIAZIONE CIVILE

La mediazione civile è un procedimento di composizione stragiudiziale delle controversie, è un'attività svolta da un professionista con requisiti di terzietà, finalizzata alla ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con formulazione di una proposta per la risoluzione della

lite. Il mediatore è la persona fisica che, individualmente o collegialmente, svolge la mediazione, rimanendo priva, in ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del procedimento di mediazione. La mediazione è gratuita per i soggetti che avrebbero beneficiato del gratuito patrocinio nel giudizio in tribunale.

MEDIAZIONE DEI CONFLITTI

La mediazione è un processo attraverso cui le parti in causa si rivolgono ad una terza che opera con funzioni di mediatore per limitare gli effetti indesiderabili conseguenti a un qualsiasi conflitto. Obiettivo della mediazione è ristabilire il dialogo tra le parti e raggiungere una soluzione che le soddisfi tutte.

Cfr. S. CASTELLI, *La mediazione, teorie e tecniche*, Milano, Raffaello Cortina, 1996.

MICRO-AGGRESSIONI

Il termine micro-aggressione indica brevi scambi comunicativi, espressi in forma verbale e non verbale, contenenti messaggi volti a denigrare alcuni individui a causa del loro gruppo appartenenza. Il termine è stato coniato negli anni '70 nell'ambito di una serie di studi sul pregiudizio nei confronti delle persone afro-americane. Le micro-aggressioni sono quasi sempre espresse in modo automatico o inconscio, per questo motivo non sono considerate offensive dalle persone che le formulano. Una situazione nelle quali le micro-aggressioni sono particolarmente frequenti sono i social media: commenti, post e tweet possono contenere espressioni all'apparenza ironiche o innocenti, ma che nel concreto sono ostili e offensive.

Cfr. D.W. SUE, *Micro-aggressions in Everyday Life. Race, Gender, and Sexual Orientation*, John Wiley & Sons, Hoboken [N.J.] 2010.

MOLESTIE

E' da considerarsi molestia qualsiasi comportamento indesiderato adottato per motivi di razza, origine etnica, credo religioso o personale, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

Cfr. UE, Direttiva 2000/78

MORAL SUASION

In generale, con moral suasion (persuasione morale) s'intende il potere intrinseco che può essere esercitato da una qualsiasi autorità, con obblighi di vigilanza e garanzia, in un determinato campo. La moral suasion è un'azione che ha l'obiettivo di indurre i soggetti vigilati ad un comportamento moralmente e socialmente corretto, evitando di ricorrere in modo diretto ai poteri che la legislazione dispone per l'esercizio delle funzioni di vigilanza. In quanto *super partes*, l'organismo svolge azione di persuasione morale facendo leva sull'importanza del proprio ruolo.

NAZIONALITÀ

Per "nazionalità" si intende l'appartenenza a una nazione intesa come la condivisione di radici etniche, lingua, tradizione e storia. La nazionalità è legata alla persona fisica. Il termine talvolta è usato impropriamente come sinonimo di cittadinanza, indica invece l'appartenenza ad una nazione, condizione questa che in alcuni ordinamenti può avere rilevanza giuridica a prescindere dalla cittadinanza.

ORGANIZZAZIONE DI ADVOCACY

Advocacy, letteralmente "patrocinio", significa farsi promotore e patrocinare attivamente la causa di qualcun altro. Un'organizzazione di advocacy di norma è basata sul volontariato e agisce mobilitando in modo strategico informazioni e altre risorse (economiche, politiche, etc.) al fine di modificare le decisioni politiche, i comportamenti collettivi ed individuali, così da migliorare la situazione sociale di singoli o comunità.

PARI OPPORTUNITÀ

Per pari opportunità si intende il principio giuridico per il quale è compito dello Stato rimuovere qualsiasi ostacolo alla partecipazione economica, politica e sociale di un individuo, quale che sia la ragione (origine etnica, genere, razza e, disabilità, età, orientamento sessuale religione e convinzioni personali) per la quale l'ostacolo si è venuto a costituire.

PREGIUDIZIO

Per pregiudizio s'intende la tendenza a considerare in modo ingiustificatamente sfavorevole le persone che appartengono ad un determinato gruppo sociale. Il pregiudizio è un'opinione preconstituita, un giudizio preventivo affrettato o avventato, privo di giustificazione razionale o emesso a prescindere da una

conoscenza precisa dell'oggetto e tale da impedire valutazioni corrette. Esso denota un atteggiamento di antipatia – sino all'ostilità aggressiva – nei confronti di un gruppo umano caratterizzato sotto il profilo razziale, culturale, linguistico o religioso. Il pregiudizio va però concettualmente distinto dalla discriminazione. Quest'ultima si rappresenta come l'esito di processi sociali – affidati ai comportamenti quotidiani o addirittura alle norme giuridiche – che mirano a negare o limitare concretamente le rivendicazioni d'identità e di rappresentatività istituzionale del gruppo umano oggetto del pregiudizio.

PROFILAZIONE ETNICA

Con questo termine - traduzione dell'inglese "ethnic profiling" - si intende indicare il modo di agire delle forze dell'ordine e di tutti i soggetti ai quali compete per legge l'uso legittimo della forza, nelle attività di loro competenza quali per esempio fermo, arresto, perquisizione, identificazione, controllo dei documenti, inserimento di dati personali in database, raccolta di informazioni di intelligence, quando la decisione su chi sottoporre a queste azioni – peraltro legittime - sia fondata in modo esclusivo o prevalente su stereotipi razziali, etnici e religiosi piuttosto che su altre tecniche investigative come, ad esempio, il comportamento individuale o la corrispondenza con la descrizione di una persona sospettata.

PROTEZIONE SUSSIDIARIA (STRANIERI TITOLARI DI...)

Uno straniero, entrando nel nostro Paese, può fare richiesta di riconoscimento dello status di "rifugiato" o comunque di "protezione internazionale" all'ufficio di polizia di frontiera o alla Questura. A decidere sulla richiesta sarà un apposita "Commissione Territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato". Chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto "rifugiato" (NB rifugiato è colui che non può e non vuole far ritorno nel Paese dal quale proviene a causa del timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche) può essere ammesso alla "protezione sussidiaria" se nei suoi confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese dal quale proviene, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale). La Commissione territoriale, qualora non riconosca lo status di rifugiato e neppure la protezione sussidiaria, può trasmettere gli atti del procedimento al questore, affinché sia rilasciato il permesso di soggiorno per motivi umanitari,

qualora ritenga che sussistano gravi motivi di carattere, appunto, umanitario. Le persone titolari di "protezione sussidiaria" sono state recentemente (L. 97 del 2013) ammesse a godere di una più ampia gamma di diritti lavorativi e sociali, come avvenuto per i titolari di permesso per lungo soggiornanti.

PUBBLICO IMPIEGO (ACCESSO AL) DELLO STRANIERO

Si tratta della possibilità per colui che sia privo di cittadinanza italiana di poter essere assunto direttamente, con contratto di lavoro subordinato, da un Ente pubblico (Comune, Regione, ASL ecc). Tale possibilità dipende strettamente dal tipo di mansioni richieste. Il criterio generale è che le attività che costituiscono esercizio della potestà statale o che vengono esercitate nel precipuo interesse della nazione possono essere esercitate solamente da cittadini italiani. Il secondo criterio è che i cittadini con cittadinanza della UE sono equiparati anche in questo ai cittadini italiani. La materia è stata recentemente regolata dalla L. 97/2013 che ha parzialmente abrogato la normativa precedente. Non rientrano in tutto questo i rapporti di lavoro di cui possono essere titolari cittadini stranieri alle dipendenze di soggetti privati (ditte, associazioni ecc) aggiudicatari di appalti di progetti o servizi presso enti pubblici.

RAZZA

Con "razza" si intende il concetto alla base delle teorie razziali, in quanto distinte dalla discriminazione razziale come comportamento. La storia del termine è antica. Volendosi limitare alle forme contemporanee, possiamo dire che il termine razza è stato usato per identificare la superiorità di alcuni gruppi umani, accomunati da presunte affinità biologiche, rispetto ad altri. Razza è il termine fondamentale dell'impianto ideologico di dottrine come il nazismo tedesco e l'apartheid sudafricano. La scienza ha tuttavia ampiamente dimostrato che le razze non esistono. Dal punto di vista formale l'ONU condannò l'uso del termine con la Dichiarazione sulla razza dell'UNESCO (1950) e con una Convenzione del 1965 che definì discriminazione razziale ogni differenza, esclusione e restrizione dalla parità dei diritti in base a razza, colore della pelle e origini nazionali ed etniche. Nel 2000, la giornata del 21 marzo è stato proclamato giornata mondiale contro il razzismo.

Cfr. Imanuel Geiss, "Razzismo" in Enciclopedia delle sociali, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1997, vol. VII, pp. 252-261

RICHIEDENTE ASILO

È una persona che, trovandosi fuori dal Paese in cui ha residenza abituale, non può o non vuole tornarvi per il timore di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche. Può richiedere asilo nel nostro Paese presentando una domanda di riconoscimento dello "status di rifugiato".

RIFUGIATO

Il rifugiato è colui che è costretto a lasciare il proprio paese a causa di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche (Convenzione di Ginevra, 1951). A differenza del migrante, egli non ha scelta: non può tornare nel proprio paese d'origine se non a scapito della propria sicurezza e incolumità. Dal punto di vista giuridico-amministrativo, un rifugiato è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato.

RITORSIONE

Con il termine ritorsione si intendono tutti quei comportamenti, trattamenti o altre conseguenze pregiudizievoli posti in essere nei confronti di una persona quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere la parità di trattamento. Questi comportamenti sono equiparati nella tutela alle discriminazioni (cfr art 4 bis D.Lvo 215/03)

SEGREGAZIONE

Per segregazione s'intende una rigida separazione dalla maggioranza della popolazione degli appartenenti a un gruppo minoritario. Agisce essenzialmente su base spaziale, prevedendo luoghi separati, per l'uno e per l'altro gruppo (quartieri di residenza, luoghi di ritrovo, accesso a professioni e cariche pubbliche, a scuole e servizi). Il separatismo è l'ideologia che sostiene la pratica della segregazione. L'esempio più conosciuto di segregazione è l'apartheid, termine coniato nell'Unione Sudafricana per designare la politica di segregazione razziale e il sistema istituzionale e sociale in cui tale politica si è tradotta.

STEREOTIPO

(Stereos=rigido, Tupos=impronta). È un insieme coerente abbastanza rigido di credenze che un certo gruppo condivide rispetto a un altro gruppo o categoria sociale. Gli stereotipi si contraddistinguono per la generalizzazione e l'assolutizzazione del proprio punto di vista e della propria esperienza. Lo stereotipo è un insieme di credenze, rappresentazioni ipersemplicate della realtà

e opinioni rigidamente connesse tra di loro, che un gruppo sociale associa a un altro gruppo, semplificazioni grossolane e piuttosto rigide che il nostro intelletto costruisce quali "scorciatoie" per comprendere l'infinita complessità del mondo esterno.

STIGMA

La parola di origine greca stigma, anticamente, era usata per indicare persone (come schiavi, ladri o traditori) che in quanto tali erano portatori di una caratteristica meritevole di disapprovazione. Secondo la formulazione, ormai classica, di Erving Goffman per stigma si intendono i "segni fisici che vengono associati agli aspetti insoliti e criticabili della condizione morale di chi li manifesta". Può essere dunque uno stigma qualsiasi segno più o meno visibile che rimanda, implicitamente o esplicitamente, a una differenza percepita come scarto negativo rispetto alla norma: il colore della pelle, una menomazione fisica, ma anche un episodio biografico sveniente o, addirittura, l'essere sovrappeso. Il processo di stigmatizzazione si articola, sempre secondo Goffman, in quattro fasi: (i) scelta delle differenze da trasformare in stigma, (ii) attribuzione di stereotipi negativi alle differenze, (iii) attuazione di comportamenti che inferiorizzano la persona portatrice dello stigma, (iv) effettiva perdita di status sociale dell'individuo stigmatizzato.

Cfr. E. GOFFMAN, *Stigma. L'identità negata*, Verona, Ombre corte, 2003

UNDER RECORDING

Si parla di "under recording" quando ci si riferisce alla prassi degli operatori che, incaricati a qualsiasi livello di registrare i fatti discriminatori di cui vengono a conoscenza (a prescindere dalle segnalazioni delle vittime o testimoni), non li registrano come tali o perché riscontrano in essi una mancanza o insufficienza dei requisiti propri della discriminazione o della molestia, o perché loro stessi sottovalutano determinati elementi del fatto o delle loro conseguenze. È difficile stimare il fenomeno. L'operatore deve comunque tenere presente che si può correre questo rischio. E le conseguenze possono essere di diverso tipo: prima di tutto, se un episodio non viene registrato come discriminazione o molestia, non si procede alla lavorazione del caso come tale e non si attivano le forme di tutela adeguate; in secondo luogo i dati vengono falsati, le dimensioni del fenomeno non sono reali e, di conseguenza, vengono compromesse le politiche di prevenzione e sensibilizzazione.

UNDER REPORTING

Letteralmente sottostima, il termine indica il fenomeno che vede una quota consistente delle vittime non denunciare l'episodio di discriminazione subito. Paura, vergogna, preoccupazione per eventuali ritorsioni, così come la scarsa informazione rispetto ai meccanismi di tutele, sono le principali motivazioni della mancata denuncia.

VITTIMIZZAZIONE

Con questo termine si indicano le conseguenze indesiderate alle quali può essere esposta una persona che denuncia di essere stata vittima di una discriminazione. Tali conseguenze possono assumere la forma di sanzioni, maltrattamenti, molestie, ostracismo mirate a colpevolizzare la vittima per l'aver denunciato l'accaduto.

XENOFOBIA

Sentimento di paura e di avversione nei confronti dello straniero, capace di generare comportamenti distorti ed incontrollabili che rischiano di sfociare in aperti atteggiamenti discriminatori e razzisti. Il suffisso "fobia" conferisce al termine una valenza psicopatologica: se la paura può essere interpretata come una reazione adeguata ad un pericolo reale, il termine fobia indica, al contrario, una reazione sproporzionata ed inconsapevole ad un pericolo immaginato.

Seconda sezione

TERMINI PER GROUND, TIPO DI DISCRIMINAZIONE E AMBITO

Questa sezione del Glossario raccoglie i termini relativi al fattore di discriminazione di cui i progetti FAMI si occupano (razza/etnia).

I termini sono presentati secondo una classificazione che tiene conto di tre livelli:

- fattore di discriminazione
- tipo di discriminazione
- ambito della discriminazione
- Dalla combinazione di questi tre livelli si originano 66 combinazioni per ciascuna delle quali il glossario propone una definizione, per lo più costruita attraverso esempi e riferimenti a situazioni concrete.

I fattori (chiamati anche ground) e le diverse tipologie di discriminazione (diretta, indiretta, molestie) sono state descritte nella precedente sezione.

Con ambito di discriminazione, all'interno del sistema informativo per la segnalazione dei casi gestito dall'UNAR, si indica il settore della vita sociale all'interno del quale si verifica la discriminazione. Ad introduzione a questa seconda sezione sono poste le definizioni di singoli ambiti presi in considerazione da parte dell'UNAR.

La classificazione usata dall'UNAR prevede undici diversi ambiti, corrispondenti agli ambienti sociali dove con maggiore frequenza si verificano i casi di discriminazione: casa, lavoro, scuola e istruzione, salute, trasporto pubblico, Forze dell'ordine, erogazione servizi da enti pubblici, erogazione servizi da pubblici esercizi, vita pubblica, tempo libero, erogazione servizi finanziari.

A ciascun ambito corrispondono una serie di specifiche, denominate contesto, funzionali a precisare la situazione di discriminazione.

Ambiti e contesti: definizioni

CASA

In questo ambito vengono raccolte le segnalazioni riguardanti le discriminazioni che si possono verificare innanzitutto nella procedura di accesso (mediante locazione o acquisto) all'alloggio sia privato (esclusioni operate dai proprietari e/o dalle agenzie immobiliari) che pubblico (requisiti discriminatori nei bandi ERP); sono qui anche ricomprese le discriminazioni e molestie che si possono verificare una volta entrati in possesso di un alloggio (rapporti con proprietario, condominio, singoli vicini di casa). Come si dirà anche in seguito (trattando la definizione di ambito "famiglia"), sono escluse le discriminazioni "intrafamiliari" eventualmente riguardanti l'alloggio (assegnazione della casa al coniuge divorziato ecc.) o le molestie avvenute all'interno delle mura domestiche tra membri della stessa famiglia (es. litigi coniugali)

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- affitto
- acquisto
- agenzie immobiliari
- case popolari
- condomini e vicini
- altro

LAVORO

In questo ambito vengono raccolte le segnalazioni che riguardano gli atti discriminatori verificatisi nell'iter di accesso al lavoro privato (requisiti discriminatori), e le discriminazioni e molestie che si verificano sul luogo di lavoro. Le discriminazioni che riguardano l'accesso al pubblico impiego, essendo operate da enti pubblici, ricadono in quell'ambito.

Rientrano in questo ambito invece le offerte di lavoro discriminatorie (postate sul web, o tramite agenzie, o proposte direttamente dall' eventuale datore di lavoro). Appartengono all'ambito lavoro anche le discriminazioni nell'accesso alla formazione: a questo proposito è necessario distinguere tra le ipotesi che rientrano nell'ambito "scuola e istruzione" e quelle che rientrano nell'ambito "lavoro" (per es. un bando formazione per medici con anni di esperienza per lo studio di malattie rare rientra nell'ambito "lavoro", mentre un corso di formazione professionale che completa un ciclo di studi di base rientra nell'ambito "scuola"). Rientrano nell'ambito lavoro tutte le discriminazioni e molestie avvenute sul posto di lavoro da parte di qualsiasi soggetto appartenente all'azienda in cui si presta il lavoro o fornitore della stessa, e sino alla conclusione del rapporto di lavoro.

Il termine "aggravante" del contesto "mobbing con aggravante" non richiama il termine tecnico del diritto penale ma intende indicare che in questo ambito del lavoro si raccolgono non tutti i casi di mobbing ma solo quelli effettuati per uno dei fattori di discriminazione di cui ci occupiamo.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- accesso all'occupazione
- condizioni lavorative
- condizioni di licenziamento
- retribuzione
- mobbing con aggravante
- accesso alla formazione
- colleghi
- altro

SCUOLA E ISTRUZIONE

In questo ambito sono raggruppate le segnalazioni di atti discriminatori e molestie nell'accesso o nella frequenza della scuola, dell'università, o di altri corsi di formazione da parte di altri studenti o dei loro genitori, o del personale della scuola o dell'università. Episodi che si verificano in occasione di corsi che rappresentano tappe del percorso lavorativo, sono censiti nell'ambito lavoro.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- personale scolastico
- studenti
- genitori
- altro

SALUTE

In questo ambito si raccolgono le segnalazioni di discriminazione o molestia registrate in occasione

dell'accesso o la fruizione di servizi sanitari, pubblici e privati.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- ospedale
- pronto soccorso
- Asl
- specialisti
- altro

TRASPORTO PUBBLICO

Sono raggruppate in questo ambito le segnalazioni che denunciano eventi discriminatori e molestie ai danni di utenti di servizi di trasporto pubblico (anche quando il servizio pubblico è fornito con un mezzo privato o da un'azienda privata) da parte della stessa azienda, del personale oppure da parte di altri viaggiatori.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- personale di servizio
- azienda di trasporto
- altri utenti
- altro

FORZE DELL'ORDINE

Vengono inserite in questo ambito tutte le segnalazioni di episodi discriminatori o molestie compiuti da agenti della Polizia di Stato, dei Carabinieri e da altri rappresentanti delle Forze dell'Ordine, oltre al personale della Polizia locale e

delle agenzie private di vigilanza e sicurezza.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- Polizia di Stato
- Carabinieri
- Polizia Municipale
- altro

MASS MEDIA

Rinvio alla sezione del Glossario dedicata all' "Hate speech" ("discorso d'odio")

EROGAZIONE SERVIZI DA ENTI PUBBLICI

In questo ambito vengono raggruppate le segnalazioni di episodi discriminatori e di molestia compiuti da Enti Pubblici, territoriali (Comuni, Regioni, ecc.) e no, o dal loro personale in occasione dell'erogazione dei propri servizi (servizi anagrafici, sociali, ecc.) o in atti e provvedimenti amministrativi e legislativi.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- servizi anagrafici
- servizi socio-assistenziali
- altro

EROGAZIONE SERVIZI FINANZIARI

In questo ambito sono raccolte le segnalazioni relative ad atti discriminatori nella concessione di prestiti, mutui, servizi bancari, finanziamenti, polizze assicurative.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- mutui
- prestiti
- finanziamenti
- polizze assicurative
- altro

TEMPO LIBERO

Sono raggruppate in questo ambito le segnalazioni riguardanti spazi e tempi di vita comunitaria o collegati alle attività di ricreazione quotidiane delle persone quali la partecipazione ad associazioni, attività sportive e di intrattenimento.

In questo ambito sono censite anche le segnalazioni riguardanti:

- associazioni
- sport
- spettacolo

VITA PUBBLICA

In questo ambito sono raccolte le segnalazioni di discriminazioni o molestie che non rientrano negli altri ambiti e si verificano in contesti e luoghi pubblici (non vengono raccolte molestie che abbiano luogo nel chiuso contesto domestico) senza che tra responsabile e vittima sia in atto un rapporto commerciale, di servizio ma si trovino occasionalmente a frequentare, anche non contestualmente, lo stesso spazio (per es. scritte su un muro che poi sono lette dalla vittima). In questo ambito sono censite anche le segnalazioni riguardanti: manifesti elettorali, dichiarazioni di esponenti politici, scritte. Rientrano in questo ambito anche le aggressioni.

Attualmente i CONTESTI individuati per questo ambito sono:

- politica
- scritte xenofobi
- spazi pubblici
- aggressioni

Una specifica

Le vicende che afferiscono all'ambito familiare e che vengono segnalate come discriminatorie, non rientrano nella competenza dell'UNAR. E ciò sia perché, di solito, è difficile distinguere motivazioni discriminatorie da altre dinamiche puramente psicologiche tipiche delle relazioni di parentela, sia perché l'Ufficio non ritiene di avere gli strumenti adatti per accertare questo genere di fatti e rendere così sufficientemente documentabile la discriminazione percepita. E' ovvio però che se, nel caso singolo, i fatti allegati sono tali da eccedere l'ambito strettamente familiare, l'UNAR potrà considerare l'opportunità di occuparsene in quanto rientranti in altro ambito (vita pubblica, casa ecc)

Definizioni specifiche:

per "ground", ambito e tipo di discriminazione

Ambito	Tipo di discriminazione	Ground Razza etnia
Casa	diretta	1
	indiretta	2
	molestia	3
Lavoro	diretta	4
	indiretta	5
	molestia	6
Scuola e istruzione	diretta	7
	indiretta	8
	molestia	9
Salute	diretta	10
	indiretta	11
	molestia	12
Trasporto pubblico	diretta	13
	indiretta	14
	molestia	15
Forze dell'ordine	diretta	16
	indiretta	17
	molestia	18
Servizi da enti pubblici	diretta	19
	indiretta	20
	molestia	21
Servizi da pubblici esercizi	diretta	22
	indiretta	23
	molestia	24
Servizi finanziari	diretta	25
	indiretta	26
	molestia	27
Vita pubblica	diretta	28
	indiretta	29
	molestia	30
Tempo libero	diretta	31
	indiretta	32
	molestia	33

1 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito casa

Gli elementi di fatto che devono sussistere perché possa darsi discriminazione razziale diretta si configurano in tutti quei comportamenti espliciti o impliciti mediante i quali l'offerta in locazione o in vendita di un alloggio viene preclusa o è sottoposta a condizioni più gravose agli stranieri, o ad una parte di essi, o agli appartenenti ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi, le persone dalla pelle nera ecc.). Rientrano in questo gruppo di comportamenti discriminatori anche tutti quegli

atteggiamenti di condómini, inquilini o vicini di casa che escludono o tendono ad escludere o limitare l'esercizio di diritti connessi all'alloggio alle persone indicate sopra (divieto di cucinare cibi tradizionali, di ospitare connazionali ecc.) che invece possono essere esercitati da italiani, o viceversa. Ovviamente la discriminazione si realizza solo se si viene a creare o si tende a creare questa distinzione tra italiani e stranieri. Nel caso si tratti di regole condominiali valide per tutti si esce da questa categoria (eventualmente si tratta di discriminazione indiretta).

2 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito casa

Rientrano in questa categoria tutti quei comportamenti o quelle disposizioni apparentemente neutre che tuttavia pongono in maggiore difficoltà gli stranieri, o una parte di essi, o gli appartenenti ad un'etnia rispetto agli italiani, o viceversa. Nell'accesso all'alloggio, possono darsi ipotesi di clausole imposte dal proprietario che esplicitamente non escludono gli stranieri ma di fatto pongono ostacoli alla loro possibilità di affittare o acquistare una casa. Oppure rientrano in questa categoria tutti quei comportamenti che impongono regole di alloggio valide per tutti ma che di fatto aggravano la condizione dei soli stranieri.

3 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito casa

Per aversi questa ipotesi si deve accertare che le espressioni usate o i comportamenti offensivi posti in essere, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, avessero come obiettivo primario e prevalente quello di offendere la nazionalità, la cultura, l'origine etnica o il colore della pelle della vittima.

Ad esempio, un normale conflitto da cortile tra persone di nazionalità differente, con insulti non afferenti alla nazionalità o a caratteri somatici (es. pelle scura) dei litiganti, non costituisce di per sé una molestia razziale. Questa si raggiunge solamente se le espressioni o i gesti posti in essere fanno esplicito riferimento agli elementi razziali esemplificati sopra o ad altri simili. Così, anche se il conflitto è sorto per altri motivi (es. diffomità di opinioni sull'utilizzo di parti comuni da parte dei condómini) si ha molestia razziale non appena vengono proferite simili espressioni o posti in essere simili comportamenti.

4 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità diretta nell'ambito del lavoro:

Per aversi questa discriminazione devono potersi accertare l'esclusione dal mercato del lavoro o la limitazione dell'esercizio dei diritti inerenti il lavoro di stranieri (o, viceversa, dei soli italiani), o di una parte di essi, o degli appartenenti ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi, le persone dalla pelle nera ecc.). Ciò si verifica

tutte le volte per esempio che il potenziale datore di lavoro dichiara di non voler assumere personale straniero, di colore, o di una determinata cittadinanza.

Tali esclusioni si registrano sia nel privato che nel pubblico. La discriminazione di questo tipo può anche riguardare il lavoratore assunto: in questo caso il comportamento discriminante si può concretizzare in ordini di servizio penalizzanti per lo straniero rispetto all'italiano (mansioni, orari, condizioni di lavoro, retribuzione, ecc.). La discriminazione può essere attuata sia dal datore di lavoro o da un suo rappresentante, come dai compagni o colleghi.

5 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità indiretta nell'ambito del lavoro

In questo caso la discriminazione si realizza quando l'esclusione dal mercato del lavoro o la limitazione nell'esercizio dei diritti del lavoro è conseguenza di un comportamento di per sé neutro ma che di fatto penalizza in modo significativo gli stranieri (o, viceversa, i soli italiani), o gli appartenenti ad una determinata etnia, o una certa categoria di stranieri presenti nel nostro Paese. In genere è una discriminazione posta in essere dal datore di lavoro ma può essere attuata anche da compagni o colleghi.

6 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito del lavoro

Gli elementi di fatto che in questo caso contribuiscono a configurare una "molestia razziale in ambito di lavoro" sono quei comportamenti (azioni, situazioni, espressioni verbali e no) posti in essere dal datore di lavoro o dai suoi incaricati o dai colleghi, che, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, – facendo diretto riferimento all'origine etnica, al colore della pelle, o altre fattezze fisiche (es. occhi a mandorla), al modo di parlare o ad altra manifestazione culturale della vittima – offendono la sua dignità o lo inducono a vivere l'esperienza di lavoro in stato di costante frustrazione e umiliazione, sulla difensiva, bersaglio dei commenti e comportamenti altrui. Tali situazioni si possono verificare per es. sia nell'accesso al lavoro, sia nel tempo del lavoro o in quello dedicato a raggiungere il posto di lavoro o sui mezzi di trasporto forniti dal datore di lavoro, nelle pause e a mensa.

7 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità diretta nell'ambito dell'istruzione

Si realizza nei comportamenti tendenti ad escludere l'accesso all'istruzione o a limitare i diritti inerenti allo studio a persone straniere (o, viceversa, ai soli italiani), o di una parte di esse, o degli appartenenti ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o a persone di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera. Con il particolare afflusso di alunni stranieri nelle scuole italiane,

sia per iniziativa di genitori, sia di autorità scolastiche, sia del Governo o del Legislatore, si sono dati e si danno casi in cui si operano differenze nel percorso scolastico degli alunni su base etnico/razziale. Quando ciò non sia giustificato da comprovate esigenze pedagogiche, esso finisce per risultare un comportamento di discriminazione diretta. In ambito universitario si sono verificate esclusioni discriminatorie dirette dagli organismi di partecipazione studentesca su base etnico/razziale.

8 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'istruzione
I comportamenti "neutri" che qui rilevano sono quelli inerenti requisiti di accesso allo studio, prassi pedagogiche, organizzazione delle attività scolastiche o altro che possono risultare penalizzanti per persone straniere (o, viceversa, per i soli italiani), o di una parte di esse, o degli appartenenti ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o a persone di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera.

9 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'istruzione
Si tratta di espressioni o comportamenti che, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero e la libertà di insegnamento, fanno diretto riferimento all'origine etnica, al colore della pelle, o altre fattezze fisiche (es. occhi a mandorla), al modo di parlare o ad altra manifestazione culturale di un alunno o di un gruppo di alunni, di un docente, un genitore, un membro del personale non docente della scuola, accostandovi una qualifica negativa. Nell'ambito della scuola, questi episodi possono vedere come potenziali autori tutti i componenti della comunità scolastica.

10 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito della salute
Si realizza quando i diritti inerenti alla salute di una persona o di un gruppo di persone vengono esclusi o limitati per il fatto che queste persone sono straniere (o, viceversa, italiane), o appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o sono persone di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera. Una simile esclusione o limitazione può essere compiuta dalla stessa Pubblica Amministrazione, ma per poter dichiarare con sicurezza che si tratti di discriminazione si deve porre attenzione anche ad altri aspetti che eventualmente potessero giustificare tale regolamentazione (reddito, gratuità o meno della prestazione sanitaria richiesta ecc.). E' necessario accertarsi anche che il provvedimento non sia fondato su indicazione scientifiche o di sicurezza pubblica.

11 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità indiretta nell'ambito della salute
Si ha questa discriminazione quando un comportamento di per sé "neutro" rende impraticabili o di difficile attuazione i diritti inerenti alla salute per persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o sono di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera. I casi di questo tipo sono probabilmente rari ma può accadere che requisiti di accesso o organizzativi (formulari di richiesta solo in italiano, anzianità di residenza per ricovero in strutture sanitarie, presenza di personale medico solo maschile anche per pazienti donne ecc) si rivelino discriminanti per gli stranieri, a meno che non siano giustificati da altri fondati motivi.

12 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito della salute
Si verifica ogni volta che una persona (o un gruppo) straniera o appartenente ad una determinata etnia o con una particolare caratteristica fisica che la identifica come tale, viene apostrofata con epiteto o con una qualifica negativa proprio in quanto straniera o appartenente ad una determinata etnia all'interno di un rapporto sanitario, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero. Ad es. a volte, di fronte alla difficoltà a comprendere o all'insistenza di persone straniere, il personale amministrativo/sanitario esprime (più o meno consapevolmente) apprezzamenti associando alla nazionalità una caratteristica negativa. Ovviamente bisogna valutare di caso in caso il contesto entro il quale tale affermazione è stata formulata.

13 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito del trasporto pubblico
Si verifica quando una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o sono persone di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, vengono escluse dal servizio di trasporto o questo gli viene offerto a condizioni più disagiati proprio a motivo di questa loro caratteristica personale. Casi espliciti di questo si hanno per es. quando i mezzi di trasporto non si fermano per far salire o scendere persone Rom, quando l'amministrazione preposta stabilisce le fermate a grande distanza da campi Rom. Ovviamente in questi casi bisogna accertare che il comportamento sia posto in essere proprio per discriminare un'etnia rispetto ad altre e non siano dovute ad altre condizioni di fatto (es. biglietto non pagato, difficoltà tecniche di manovra ecc.). Anche il controllo dei documenti di viaggio, se corrisponde a strategie di ethnical profiling costituisce discriminazione.

14 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito del trasporto pubblico

Si ha quando comportamenti di per sé "neutri" limitano l'accesso al servizio pubblico di trasporto o lo negano completamente a persone appartenenti ad una determinata etnia proprio in virtù di questa loro appartenenza.

15 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito del trasporto pubblico

Si verifica quando il personale di servizio, in occasione del viaggio, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, esprime dei giudizi o esterne affermazioni che collegano l'appartenenza etnico-razionale del passeggero ad una caratteristica negativa. Ciò può accadere per esempio in occasione della verifica dei documenti di viaggio. Può succedere che queste molestie vengano proferite proprio nel corso della discussione che potrebbe nascere da questo accertamento.

16 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità diretta nell'ambito delle Forze dell'Ordine

Si verifica quando una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, vengono trattate da agenti delle forze dell'ordine in modo diverso da come sarebbero trattati gli altri e ciò proprio a motivo di questa caratteristica personale delle vittime. Casi espliciti di questo si hanno per es. quando gli agenti esercitano nei confronti di queste persone poteri che non avrebbero (e che non userebbero nei confronti degli italiani) o esercitano poteri che hanno (verifica identità, controlli di documenti ed effetti personali ecc.), ma senza rispettare quelle garanzie a difesa della persona che osserverebbero invece verso gli italiani. In questo settore si inseriscono tutte le ipotesi che vanno sotto il nome di *ethnic profiling*.

17 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità indiretta nell'ambito delle Forze dell'Ordine

In questa ipotesi rientrano tutti quei comportamenti di per sé "neutri" posti in essere da parte delle Forze dell'Ordine che mettono in una posizione di svantaggio una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, rispetto agli altri. È da notare che non costituiscono discriminazione indiretta tutti quei provvedimenti che sono giustificati da fondate ragioni di ordine pubblico e sicurezza.

18 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito delle Forze dell'Ordine

Si verifica quando un agente delle Forze dell'Ordine, in occasione dell'espletamento delle sue funzioni, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, esprime dei giudizi o esterne affermazioni che collegano l'appartenenza etnico-razionale della persona destinataria della sua azione ad una caratteristica negativa. Ciò può accadere per esempio in occasione della verifica dei documenti della regolarità del soggiorno sul territorio o durante accertamenti di ordine pubblico. Può succedere che vengano proferite queste espressioni nel corso della discussione che ne potrebbe nascere. Debbono essere considerate molestie anche se costituissero reazione ad un atteggiamento risentito e provocatorio della vittima.

19 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da enti pubblici

Si realizza quando i diritti inerenti servizi socio-assistenziali e anagrafici di una persona o di un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera vengono esclusi o limitati a motivo di questa loro caratteristica personale. Una simile esclusione o limitazione è compiuta dalla stessa Pubblica Amministrazione, locale o centrale. Per poter dichiarare con sicurezza che si tratti di discriminazione si deve però porre attenzione anche ad altri aspetti che eventualmente potessero giustificare tale regolamentazione (es. regolarità della presenza sul territorio, reddito, gratuità o meno della prestazione ecc.). A volte la discriminazione consiste nel fatto di rendere la procedura per l'accesso al beneficio particolarmente onerosa per le persone straniere (es. richiesta di documentazione, costi ecc.).

20 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da enti pubblici

Si ha questa discriminazione quando un comportamento della Pubblica Amministrazione (centrale o locale) di per sé "neutro" rende però inaccessibili o di difficile attuazione i diritti inerenti a servizi socio-assistenziali e anagrafici a persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera. Può accadere che requisiti di accesso o organizzativi (es. formulari di richiesta solo in italiano, anzianità di residenza, documentazione da fornire) si rivelino discriminanti per gli stranieri, a meno che non siano giustificati da altri fondati motivi.

21 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da enti pubblici

Si verifica ogni volta che una persona (o un gruppo) straniera (o, viceversa, italiana), o che appartiene ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino

una provenienza straniera, viene apostrofata con un epiteto o con una qualifica negativa proprio a motivo di questa sua caratteristica personale nell'ambito di una procedura connessa alla erogazione di un servizio socio-sanitario o anagrafico, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero. A volte, di fronte alla difficoltà a comprendere o all'insistenza di persone straniere, il personale amministrativo della Pubblica Amministrazione (centrale o locale) esprime (più o meno consapevolmente) apprezzamenti associando all'etnia dell'interlocutore una caratteristica negativa. Ovviamente bisogna valutare di caso in caso il contesto entro il quale tale affermazione è stata formulata.

22 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da pubblici esercizi

Si verifica quando una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera vengono escluse da un servizio erogato da un pubblico esercizio o questo gli viene offerto a condizioni più svantaggiose proprio a motivo di questa loro qualità personale. Casi espliciti di questo si hanno per es. quando la somministrazione in un bar viene negata a stranieri o a Rom o corrisposta loro a condizioni più onerose rispetto agli italiani.

23 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da pubblici esercizi

Si ha quando comportamenti di per sé "neutri" limitano l'accesso ai servizi erogati da pubblici esercizi o li negano completamente a persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera.

24 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi da pubblici esercizi

Si verifica ogni volta che, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre

fattezze che ne indichino una provenienza straniera, vengono apostrofate con un epiteto o con una qualifica negativa riferita a questa loro caratteristica personale nell'atto di richiedere od usufruire di un servizio erogato da un esercizio pubblico. Tale molestia può essere attuata ad opera del gestore, del personale impiegato nel locale, ma può anche provenire dagli altri avventori. A volte è capitato che la molestia venisse riportata per iscritto su un avviso affisso nel locale.

25 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi finanziari

Si realizza quando i diritti inerenti servizi finanziari, bancari o assicurativi di una persona o di un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera vengono esclusi o limitati a motivo di questa loro caratteristica personale. Una simile esclusione o limitazione può essere compiuta da una banca, da un istituto di credito, da una finanziaria, da un'agenzia di assicurazione o simili. Per poter dichiarare con sicurezza che si tratti di discriminazione si deve però porre attenzione anche ad altri aspetti che eventualmente potessero giustificare tale regolamentazione (es. regolarità della presenza sul territorio, reddito dell'utente, rischio d'insolvenza, entità del rischio da assicurare ecc.). A volte la discriminazione consiste nel fatto di rendere la procedura per l'accesso al servizio particolarmente onerosa per le persone straniere (es. richiesta di documentazione, costi ecc.).

26 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi finanziari

Si ha questa discriminazione quando un comportamento di una banca, di un istituto di credito, di una finanziaria, di un'agenzia di assicurazione o simili, di per sé "neutro" rende però inaccessibili o di difficile attuazione diritti inerenti servizi finanziari, bancari o assicurativi di una persona o di un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera. Può accadere che requisiti di accesso o organizzativi (es. formulari di richiesta solo in italiano, anzianità di residenza, documentazione da fornire) si rivelino discriminanti per queste persone, a meno che non siano giustificati da altri fondati motivi.

27 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito dell'erogazione di servizi finanziari

Si verifica ogni volta che una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, vengono apostrofate con un epiteto o con una qualifica negativa proprio a motivo di questa loro caratteristica personale nell'ambito di una procedura connessa alla erogazione di un servizio finanziario, bancario o assicurativo, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero. Per es. può capitare che, di fronte alla difficoltà a comprendere o all'insistenza di persone straniere, il personale di una banca, di un istituto di credito, una finanziaria, un'agenzia di assicurazione o simili esprima (più o meno consapevolmente) apprezzamenti associando all'etnia dell'interlocutore una caratteristica negativa. Ovviamente bisogna valutare di caso in caso il contesto entro il quale tale affermazione è stata formulata.

28 Discriminazione diretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito della vita pubblica

Si realizza quando, nell'ambito di relazioni personali, non inquadrabili in altri ambiti, che si svolgono davanti ad un uditorio potenziale indefinito, una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera vengono escluse dal godimento di spazi, strutture, impianti della collettività o limitate in questo da altre persone private solo a motivo di questa loro caratteristica personale. Per es. quando viene fatta una raccolta di firme per escludere i Rom da certi spazi (per es. un quartiere) o perché non venga concesso l'utilizzo del campo sportivo del comune ad una squadra di stranieri. Ovviamente bisogna verificare che tale esclusione sia direttamente motivata dall'appartenenza etnico/razziale delle persone che si vogliono escludere. Diverso sarebbe che l'obiettivo polemico fossero per es. presunti sprechi o cattivo utilizzo di denaro pubblico o il degrado ambientale. Non è discriminatorio raccogliere firme contro un insediamento abusivo in stato di degrado ambientale.

29 Discriminazione indiretta per razza/etnia/nazionalità nell'ambito della vita pubblica

Si ha questa discriminazione quando, nell'ambito di relazioni personali, non inquadrabili in altri ambiti, che si svolgono davanti ad un uditorio potenziale indefinito, un comportamento di per sé "neutro" posto in essere da soggetti

privati rende però inaccessibili o di difficile godimento spazi, strutture, impianti della collettività a persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera.

30 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito della vita pubblica

Si verifica ogni volta che, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, nell'ambito di relazioni personali, non inquadrabili in altri ambiti, che si svolgono davanti ad un uditorio potenziale indefinito, vengono apostrofate con epiteto o con una qualifica negativa riferita a questa loro caratteristica personale. Rientrano in questa categoria per es. gli insulti pronunciati in discorsi politici, in diverbi avvenuti in spazi pubblici (es. per strada) ecc..

31 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità diretta nell'ambito del tempo libero

Si verifica quando, nel ambito delle attività di ricreazione quotidiane delle persone, una persona o un gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, vengono trattate meno favorevolmente di altri. Ciò si verifica per es. quando d'estate i centri estivi mettono come criterio di ammissione dei bambini la cittadinanza italiana o quando in una gara non si possono concedere i premi principali ai partecipanti stranieri anche se hanno vinto.

32 Discriminazione per razza/etnia/nazionalità indiretta nell'ambito del tempo libero

Si verifica quando, nel ambito delle attività di ricreazione quotidiane delle persone, la limitazione nell'esercizio dei diritti della persona o del gruppo di persone straniere (o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, è conseguenza di un comportamento di per sé neutro ma che di fatto penalizza queste persone rispetto agli altri. Un esempio di questo caso si verifica quando, al fine di usufruire di un determinato servizio (ad.es accesso a una spiaggia, a una discoteca, ecc.) si mettono dei requisiti che, anche non essendo direttamente applicabili alle persone di una determinata etnia o

nazionalità, li escludono indirettamente (es. richiesta di una determinata anzianità di residenza nel comune dove si trova la spiaggia o la discoteca).

33 Molestia per razza/etnia/nazionalità nell'ambito del tempo libero

Si verifica quando, fatta salva la libertà di espressione del proprio pensiero, nell'ambito delle attività di ricreazione quotidiane delle persone, vengono posti in essere comportamenti (azioni, situazioni, espressioni verbali e no) nei confronti di una persona o di un gruppo di persone straniere

(o, viceversa, italiane), o che appartengono ad un'etnia (per es. i Rom, gli arabi) o di pelle scura o con altre fattezze che ne indichino una provenienza straniera, che attribuiscono una qualifica negativa a questa loro caratteristica personale. Tali situazioni si possono verificare ad es. nello sport quando i giocatori stranieri o di colore vengono insultati con frasi offensive riferite alla loro razza, etnia o nazionalità, colore della pelle ecc. dal pubblico presente in tribuna.

Terza sezione

HATE CRIME E HATE SPEECH

CRIMINE D'ODIO (HATE CRIME)

Secondo il Considerando n.5 posto all'inizio della Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio d'Europa del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale "Il razzismo e la xenofobia costituiscono una minaccia per i gruppi di persone che sono bersaglio di tale comportamento. È necessario definire nei confronti di tale fenomeno un'impostazione penale che sia comune all'Unione europea, per fare in modo che gli stessi comportamenti costituiscano reati in tutti gli Stati membri e che siano previste pene efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche che hanno commesso simili reati o ne sono responsabili". In sintesi, per hate crime l'UNAR si intende un comportamento ispirato all'odio che l'ordinamento giuridico considera reato.

Da quanto precede, possiamo dire che gli elementi costitutivi del crimine d'odio sono:

- 1) un comportamento ispirato all'odio per una persona o un gruppo a motivo di una qualità identitaria specifica
- 2) la previsione di questo comportamento come reato da parte dell'ordinamento
- 3) un soggetto quale bersaglio del comportamento ispirato all'odio: i bersagli dei crimini di odio possono essere persone o proprietà associate ad un gruppo che condivide una caratteristica protetta. L'autore potrebbe prendere di mira la vittima a causa dell'affiliazione, reale o percepita, ad un gruppo
- 4) una qualità identitaria di questo bersaglio: si tratta di un aspetto comune condiviso da un gruppo, come la lingua, la religione, l'etnia, la nazionalità o altri fattori comuni simili che sono fondamentali per l'auto-identificazione e che l'ordinamento ritiene meritevoli di tutela (appunto mediante la previsione – anche – di una figura di reato. Le caratteristiche protette in genere sono imm modificabili, come il colore della pelle. Ve ne sono però alcune che sono variabili ma non per questo meno fondamentali per la percezione di sé stessi (per es. religione)

(Fonte: Dalle dispense del corso Together fighting against hate crimes Roma, 30 gennaio 2016 – 6 febbraio 2016)

HATE SPEECH

Non esista ancora una definizione universalmente condivisa dell'espressione hate speech.

L'UNAR segue la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CM/Rec(2014) 6 adottata il 16 aprile 2014 (par 42)) secondo la quale il "discorso d'odio" comprende: "tutte le forme di espressione che contribuiscono a propagandare, stimolare, promuovere o giustificare l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo, ovvero altre forme di odio basate sull'intolleranza, compresa quella che si esprime sotto forma di nazionalismo aggressivo e di etnocentrismo, di discriminazione e di ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone di origine immigrata".

La definizione più recente dell'ECRI fornisce un concetto molto più ampio di hate speech che consente di includere anche i discorsi che appaiono politically correct: "fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della "razza", del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale" (ECRI General Recommendation n. 15, 8 December 2015)

MATERIALE RAZZISTA E XENOFOBO

Secondo l'art 2del Protocollo Addizionale alla Convenzione sul Cybercrime Consiglio d'Europa per materiale razzista e xenofobo deve intendersi ogni materiale scritto, ogni immagine o qualsiasi rappresentazione di idee o teorie che sostiene, promuove o incita all'odio, alla discriminazione o alla violenza contro ogni individuo o gruppo di persone, sulla base della razza, colore della pelle, provenienza, nazionalità, origine etnica, e della religione.

(Cfr Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts

of a racist and xenophobic nature committed through computer systems del 28.I.2003)

LIMITI ALLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE

Secondo il diritto internazionale, europeo e italiano va riconosciuta a tutti la libertà di esprimere il proprio pensiero. Ma questo non è un diritto assoluto: va bilanciato caso per caso con la necessità di tutelare altri diritti di pari valore.

L'art. 10 comma 2 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali afferma che "la libertà di espressione, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposta alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie in una società democratica [...] per la protezione della reputazione o dei diritti altrui". Ciò significa – nel sistema giuridico italiano – che un'espressione negativa contro un individuo o un gruppo in genere deve essere ritenuta legittima anche se può dare fastidio o risultare sgradevole per qualcuno o per qualche gruppo o istituzione, ma può uscire dai limiti della riconosciuta libertà di espressione del proprio pensiero e, di conseguenza – secondo i casi – andare incontro a limitazioni o sanzioni senza che ciò risulti come una indebita limitazione del diritto alla libertà di espressione.

La Commissione ONU per i diritti umani ha raccomandato gli Stati Membri a stabilire una chiara distinzione tra a) espressioni che costituiscono reato; b) espressioni non sono sanzionabili penalmente ma che possono dar luogo ad un procedimento civile o amministrativo; c) espressioni che non danno luogo ad alcuna restrizione o sanzione né civile né penale ma che possono sollevare preoccupazione in termini di tolleranza, civiltà e rispetto dei diritti degli altri (CFR The Rabat Plan of Action, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred, A/HRC/22/17/Add.4, 11 January 2013, par 6).

Bibliografia essenziale e riferimenti normativi e giurisprudenziali

Bibliografia essenziale:

Barbera, M., (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007.

Cartabia, M., *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 65-78.

Chiaromonte, W. *La tutela dei diritti previdenziali*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Collana di diritto internazionale, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 491- 507.

Fredman, S., *Comparative study of anti-discrimination and equality laws of the US, Canada, South Africa and India*, European Commission, 2013.

Hellman, D. and Moreau, S. (eds.), *Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

Izzi D., *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro: il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Napoli, Jovene, 2005.

Izzi D., "Discriminazione senza comparazione? Appunti sulle direttive comunitarie 'di seconda Generazione'", in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2003 (99-100), pp. 423-431.

Khaitan, T., *A Theory of Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

McCrudden, C., "Equality Legislation and Reflexive Regulation: a Response to the Discrimination

Appendice B

Protocollo di Intesa UNAR – Comuni



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: *Integrazione / Migrazione legale* – ON 3: *Capacity building – lett. I) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione*
PROG-706 #ionondiscrimino

PROTOCOLLO D'INTESA

tra

UNAR

**Ufficio Nazionale per la promozione della parità di trattamento e la
rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica**

e

COMUNE DI

in MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI

Visti:

- la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 29 Giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;
- il D.lgs 9 Luglio 2003 n. 215, di attuazione della summenzionata Direttiva;
- Il D.P.C.M. 11 dicembre 2003, che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari opportunità, l'Ufficio Nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (di seguito UNAR), con funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela;
- la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 27 Novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
- il D.lgs 9 Luglio 2003 n. 216, di attuazione della summenzionata Direttiva;
- l'art. 21 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" approvata il 14 Novembre 2000 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, l'età o le tendenze sessuali";
- il libro verde del Maggio 2004 della Commissione Europea, Direzione Generale Occupazione Affari Sociali e Pari Opportunità, Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata, con cui si stabilisce che i principi di parità di trattamento e della non discriminazione sono al centro del modello sociale europeo e

PROGETTO



In collaborazione con





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: *Integrazione / Migrazione legale* – ON 3: *Capacity building – lett. f) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione*
PROG-706 #Nonondiscrimino

rappresentano uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo alla base dell'Unione Europea;

- l'art. 3 della Costituzione che afferma che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali";

- il Piano nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza (Decreto ministeriale 7 agosto 2015);

- il D.lgs 25 Luglio 1998 n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione della straniero" e successive modifiche;

- il D.P.R. 31 Agosto 1999 n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione della straniero";

- la legge 8 Novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";

- La L. 183 del 4 novembre 2010, che all'art.21 "Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche;

- il Protocollo d'intesa sottoscritto il 7 aprile 2011 tra l'UNAR e l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale (OSCAD);

- il Decreto repertorio UNAR n.719 del 24 ottobre 2011, "Sviluppo e implementazione di una rete nazionale di osservatori e centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione ai sensi all'art. 44 comma 12 del D.lgs. 286/1998 e del 215/2003", le "linee guida per la costituzione e il funzionamento di centri/osservatori territoriali e antenne antidiscriminazione";

- la Legge Regionale Toscana n.29/2009, che all'articolo 6, comma 70, lettera b) stabilisce che la Giunta Regionale "coordina la propria attività con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), con i centri antidiscriminazione presenti sul territorio regionale, con le reti di contrasto alla discriminazione presenti sul territorio regionale e costituite nell'ambito di progetti nazionali o dell'Unione Europea";

- gli esiti del progetto FEI "Per un sistema toscano antidiscriminazione" (FEI 2012 – Az. 7 Capacity Building Regioni – Priorità 3) capofilato da Regione Toscana in partenariato con Anci Toscana, Dipartimento Scienze Giuridiche Università di Firenze, Provincia di Siena e l'Associazione Nosotras;

PROGETTO



In collaborazione con





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale – ON 3: Capacity building – lett. I) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione
PROG-706 #ionondiscrimino

- il Programma Nazionale FAMI 2014-2020 approvato da parte della Commissione Europea con decisione C(2016) 1823 del 21 Marzo 2016, recante modifica della decisione C(2015) 5343 del 3 Agosto 2015;
- il Decreto prot. n. 19738 del 24 Dicembre 2015 con cui è stato adottato l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Obiettivo Specifico 2 Migrazione legale / Integrazione - Obiettivo nazionale 2 Integrazione - Avviso territoriale per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni;
- il progetto FAMI 2014-2020 #ionondiscrimino (PROG-706), capofilato da ANCI Toscana, approvato dall'Autorità Responsabile (Vice Capo Dipartimento Vicario per le Libertà Civili e l'Immigrazione - Ministero dell'Interno) con Decreto prot. 12473 del 4 agosto 2016;
- lo statuto del Comune di
- (eventuale riferimento a precedenti attività pertinenti già svolte o finanziate dal Comune)

Tutto ciò premesso, le Parti:

Comune di....., rappresentato dal Sindaco

UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato da

Sottoscrivono e convengono quanto segue

Articolo 1

Impegni comuni

- a. attivare rapporti di collaborazione, al fine di rilevare, prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione, anche attraverso l'affermazione di buone prassi in materia di lotta alla discriminazione e tutela della dignità personale e sociale della persona e dei cittadini;
- b. promuovere lo sviluppo civile, sociale e culturale delle comunità locali, anche attraverso azioni positive per la crescita della coesione sociale, di promozione umana e di sensibilizzazione sui temi della discriminazione, del razzismo, della xenofobia, nonché dell'educazione alla cittadinanza attiva;

PROGETTO



In collaborazione con





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: *Integrazione / Migrazione legale* – ON 3: *Capacity building – lett. l) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione*
PROG-706 #nondiscrimino

- c. definire e promuovere annualmente – a partire dalla Settimana d'azione contro il Razzismo - iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'anti-discriminazione;
- d. partecipare, con il coinvolgimento anche degli altri soggetti pubblici e privati interessati, a bandi e programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni;
- e. collaborare ad iniziative di formazione finalizzate ad una migliore conoscenza degli strumenti normativi e delle strategie di contrasto e prevenzione delle situazioni di discriminazione;
- f. realizzare momenti costanti di formazione e aggiornamento rivolti agli operatori pubblici in difesa dei diritti di cittadinanza;
- g. organizzare iniziative periodiche di incontro con le associazioni iscritte al Registro di cui all'articolo 6 del D.lgs 215/2003 aventi sede ed operanti nel territorio comunale, nonché con le altre associazioni operanti nel settore della lotta alle discriminazioni.

Articolo 2

Impegni assunti dall'UNAR

L'Unar si impegna in particolare a:

- a) collaborare, nell'ambito della Rete nazionale di osservatori e centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione in corso di progressiva istituzione, con l'ente locale ai fini dell'istituzione del Centro Territoriale Antidiscriminazione;
- b) assicurare l'accesso dei soggetti facenti parte del Centro Territoriale Antidiscriminazione al database dell'UNAR, in modo da consentire una trattazione sinergica e sistematica dei casi di discriminazione rilevati sul territorio, secondo le linee guida già adottate dall'UNAR in riferimento agli altri protocolli di intesa e accordi operativi stipulati in particolare con l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori costituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, e il sistema delle autonomie locali;
- c) produrre strumenti e materiali volti alla sensibilizzazione, all'informazione e alla prevenzione dei comportamenti xenofobi e discriminatori e alla promozione della consapevolezza sui diritti;
- d) individuare propri esperti e proprie figure di riferimento in qualità di docenti per la realizzazione di moduli formativi per il personale che il Comune intende coinvolgere nella attività di raccolta delle

PROGETTO



In collaborazione con





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: *Integrazione / Migrazione legale* – ON 3: *Capacity building – lett. l) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione*
PROG-706 #nondiscrimino

segnalazioni e della presa in carico dei casi di discriminazione, al fine di fornire una adeguata formazione ed un costante aggiornamento in materia di antidiscriminazione;

Articolo 3

Impegni assunti dall'ente locale

Il Comune di..... si impegna ad istituire il Centro Territoriale Antidiscriminazione, mettendo a disposizione personale di un ufficio informativo/sportello immigrazione/Centro Antidiscriminazione che in tal modo si costituisce come “antenna antidiscriminazione”, al fine di garantire la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni sul proprio territorio.

Al Centro Territoriale Antidiscriminazione possono essere indirizzate eventuali segnalazioni anche da parte di singoli cittadini o da realtà associative.

Il Centro Territoriale Antidiscriminazione, costituito secondo le modalità e i termini previsti dalle “Linee guida per la costituzione e il funzionamento di Centri/Osservatori territoriali e antenne antidiscriminazione”, quale organismo con compiti di monitoraggio, di informazione e di tutela, nei confronti delle persone vittime di discriminazioni, svolgerà le seguenti funzioni:

1. coordinamento di un servizio operativo di raccolta ed inserimento nel database UNAR delle segnalazioni tese al contrasto delle discriminazioni al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni;
2. esame di eventuali segnalazioni di fenomeni discriminatori che possono pervenire da parte di singoli cittadini o da realtà associative e denuncia delle suddette discriminazioni qualora ne ricorrano i presupposti di legge, nonché segnalate dall'UNAR;
3. individuazione di 2 soggetti referenti, appartenenti all'Ente locale firmatario, il primo con compiti di utilizzo e gestione del database UNAR ed il secondo con il ruolo di mediatore tra le persone coinvolte nelle situazioni discriminatorie registrate sul proprio territorio. E' possibile anche individuare un'unica figura di riferimento in grado di svolgere entrambe le suddette mansioni;

Il Centro Territoriale Antidiscriminazione sviluppa ogni utile rapporto di sinergica collaborazione con i Consigli territoriali per l'immigrazione presso le Prefetture, con le comunità straniere e con le loro rappresentanze.

Articolo 4



In collaborazione con





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale – ON 3: Capacity building – lett. f) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione
PROG-706 #ionondiscrimino

Attività e formazione

Il Centro Territoriale Antidiscriminazione costituitosi come “Antenna Antidiscriminazione si impegna nelle attività così declinate:

- a) individuare e accreditare enti e associazioni attivi sul tema del contrasto delle discriminazioni e presenti territorio di competenza;
- b) coinvolgere, nell’ambito delle attività le parti sociali e le figure istituzionali ritenute più opportune;
- c) programmare le attività comuni previste nel presente protocollo;
- d) sottoporre a verifica periodica i contenuti e gli effetti del presente protocollo;
- e) diffondere i contenuti della presente intesa a livello locale, regionale e nazionale promuovendone la coerente realizzazione.

In particolare inoltre si impegna a garantire la presenza degli operatori del Centro Territoriale Antidiscriminazione ai corsi di formazione e aggiornamento organizzati da UNAR al fine di fornire all’utenza un servizio qualificato anche in tema di discriminazioni.

Articolo 5

Durata

La durata del Protocollo è concordemente stabilita in anni tre, rinnovabili per uguale durata, a decorrere dalla data di approvazione del Protocollo stesso da parte dei rispettivi contraenti.

Articolo 6

Modifiche e integrazioni al Protocollo

Qualsiasi modifica o integrazione al presente Protocollo dovrà essere apportata in forma scritta e previa approvazione mediante apposito atto sottoscritto dalle Parti.

Unar

.....

Il Comune di.....

.....

PROGETTO



In collaborazione con



Appendice C

Scheda UNAR per la rilevazione di casi di discriminazione



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale - ON 3: Capacity building - lett. l) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione PROG-706 #nonondiscrimino

SCHEDA RILEVAZIONE CASO DI DISCRIMINAZIONE

ANAGRAFICA VITTIMA

- **Cognome:** _____
- **Nome:** _____
- **Sesso:** _____
- **Nazione e anno di nascita:** _____
- **Cittadinanza:** _____
- **Titolo di studio:** _____
- **Religione:** _____
- **Tipologia occupazione:** _____
- **Stato civile:** _____
- **In Italia dall'anno:** _____
- **Permesso di soggiorno:** _____
- **Vive in Italia con:**
 - Madre
 - Padre
 - Moglie/Marito/Partner
 - Figlio/figli
 - Fratello/i
 - Altri parenti

RECAPITI

- **Tel. fisso:** _____
- **Cellulare:** _____
- **E-mail:** _____
- **Comune:** _____

ANAGRAFICA TESTIMONE

(da compilare solo se il testimone è diverso dalla vittima)

- **Cognome:** _____
- **Nome:** _____
- **Sesso:** _____
- **Nazione e anno di nascita:** _____
- **Cittadinanza:** _____
- **Titolo di studio:** _____
- **Religione:** _____
- **Tipologia occupazione:** _____
- **Stato civile:** _____
- **In Italia dall'anno:** _____
- **Permesso di soggiorno:** _____
- **Vive in Italia con:**
 - Madre
 - Padre
 - Moglie/Marito/Partner
 - Figlio/figli
 - Fratello/i
 - Altri parenti

RECAPITI

- **Tel. fisso:** _____
- **Cellulare:** _____
- **E-mail:** _____
- **Comune:** _____

PROGETTO



CAPOFILA



PARTNER



IN COLLABORAZIONE CON





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



MINISTERO DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale - ON 3: Capacity building - lett. I) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione PROG-706 #ionondiscrimino

RESOCONTO DEI FATTI

a. Ground "Etnico razziale":

- Cittadini non comunitari
- Cittadini comunitari

b. Specifica del ground:

- Colore della pelle
- Profughi
- Altro: _____

c. Modalità discriminazione:

- Diretta
- Indiretta
- Molestie

d. Ambito e contesto della discriminazione:

- Casa
 - Affitto
 - Agenzie immobiliari
 - Acquisto
 - Case popolari
 - Condomini e vicini
 - Altro (specificare): _____
- Erogazione servizi da enti pubblici
 - Servizi anagrafici
 - Servizi socio-assistenziali
 - Altro (specificare): _____
- Erogazione servizi da pubblici esercizi
 - Bar
 - Discoteca
 - Ristorante
 - Altro (specificare): _____
- Erogazione servizi finanziari
 - Polizze assicurative
 - Prestiti
 - Finanziamenti
 - Mutui
 - Altro (specificare): _____
- Forze dell'Ordine
 - Polizia Municipale
 - Carabinieri
 - Polizia di Stato
 - Altro (specificare): _____

PROGETTO



CAPOFILA



PARTNER



IN COLLABORAZIONE CON





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

*OS 2: Integrazione / Migrazione legale - ON 3: Capacity building - lett. I) potenziamento
della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione PROG-706 #ionondiscrimino*

- Lavoro
 - Accesso alla formazione
 - Accesso all'occupazione
 - Mobbing con aggravante
 - Colleghi
 - Condizioni di licenziamento
 - Condizioni lavorative
 - Retribuzione
 - Altro (specificare): _____
- Salute
 - Pronto soccorso
 - Ospedale
 - Specialisti
 - ASL
 - Altro (specificare): _____
- Scuola e Istruzione
 - Studenti
 - Genitori
 - Personale scolastico
 - Altro (specificare): _____
- Tempo libero
 - Associazioni
 - Spettacolo
 - Sport
- Trasporto pubblico
 - Azienda di trasporto
 - Personale di servizio
 - Altri utenti
 - Altro (specificare): _____
- Vita pubblica
 - Aggressioni
 - Spazi pubblici
 - Politica
 - Scritte xenofobe

e. Luogo e data dell'evento discriminatorio:

- Regione: _____
- Provincia: _____
- Città: _____
- Data evento: _____

f. Presenza di comportamenti violenti rivolti alla vittima:

- Sì
- No

g. L'evento discriminatorio ha coinvolto minori?:

- Sì
- No

PROGETTO



CAPOPILO



PARTNER



IN COLLABORAZIONE CON





MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale - ON 3: Capacity building - lett. I) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione PROG-706 #ionondiscrimino

h. **Responsabile della discriminazione:**

- Tipologia:
 - Individuo Pubblico
 - Gruppo Privato
- Cittadinanza: _____
- Sesso:
 - Maschio
 - Femmina

i. **Eventuale/i azione/i intrapresa/e (ad esempio segnalazione ad associazioni, denuncia):** _____

j. **La discriminazione è stata rimossa?:**

- Sì
- No

k. **Breve descrizione dell'evento discriminatorio e dell'eventuale esito:**

INFORMAZIONI GENERALI SEGNALAZIONE ANTENNA

NUMERO SEGNALAZIONE RACCOLTA: _____
OPERATORE (Nome e Cognome): _____
CITTA' E PROVINCIA: _____
DATA SEGNALAZIONE: _____

PROGETTO



CAPIORLA



PARTNER



IN COLLABORAZIONE CON



Appendice D

Scheda anagrafica per consenso e trattamento dei dati personali



FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE
(2014-2020)

SCHEDA ANAGRAFICA DEL DESTINATARIO (cittadino di Paese terzo)	
Beneficiario Finale	
Titolo del progetto	
Codice identificativo di progetto	
1 NOME	
COGNOME	
2 DATA DI NASCITA	gg/mm/aaaa
3 GENERE	
4 NAZIONALITA'	
5 CODICE FISCALE	
6 DOCUMENTO IDENTIFICATIVO	
7 TIPOLOGIA DI PERMESSO DI SOGGIORNO	

Il sottoscritto autorizza il trattamento dei dati personali ai sensi del D.lgs. n. 196/2003 e successive modifiche e integrazioni.

Data:

Firma

Appendice E

Protocollo d'intesa per la prevenzione dello speciale sfruttamento lavorativo



PROTOCOLLO DI INTESA
PER LA REPRESSIONE DELLO SPECIALE SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Tra:

la Procura di Firenze, in persona del Procuratore della Repubblica Dott. Giuseppe Creazzo (d'ora in poi anche solo Procura)

e

il Centro Interuniversitario di Ricerca denominato "L'altro diritto. Centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" – (ADir) – con sede c/o il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, via delle Pandette 32, 50127 Firenze CF/PI 01279680480 in persona del Direttore, Prof. Emilio Santoro (d'ora in poi anche solo Centro ADir),

e

La Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze, via sede legale via delle Pandette 32, 50127 Firenze CF/PI 01279680480 in persona del Presidente, prof. Paolo Cappellini (da ora in poi anche solo Scuola).

e

L'Altro diritto ONLUS, con sede presso il Centro interuniversitario, C.F. 94093950486, Iscrizione Registro Regionale del Volontariato, Sezione Provincia di Firenze, Atto dirigenziale n. 363 del 5/2/2003, iscritto in data 23/10/2006 al n. 549 del Registro regionale delle persone giuridiche private, in persona del presidente, dottoressa Sofia Ciuffoletti (d'ora in poi anche solo ONLUS),

PREMESSA

Lo sfruttamento lavorativo riveste, nella economia della Regione Toscana e della Provincia di Firenze, un fenomeno certamente presente ma che non ha al momento trovato riscontro in un numero di procedimenti penali che sarebbe lecito attendersi, di conseguenza non è stato definito un percorso standard di protezione delle vittime.

Le cause di questa differenza tra fenomeno sociale e realtà giudiziaria, possono essere primariamente individuate

- nell'emergere di masse di soggetti extracomunitari non formalmente irregolari, in primis i richiedenti asilo, che, in virtù della loro vulnerabilità, sono soggetti alle "leggi del risparmio" nella attività di produzione di beni e servizi;
- nella diffidenza che uno straniero ha nei confronti della Autorità Giudiziaria e delle Forze di Polizia, sia per le esperienze maturate nei paesi di origine, sia se titolare di uno status precario o addirittura irregolare;
- nella posizione di particolare vulnerabilità delle vittime di tali reati, spesso in posizione di indigenza economica, di scarso inserimento sociale, di insufficiente conoscenza della lingua, che li rendono fatalmente destinati, pur dopo un'eventuale denuncia, a frequentare i medesimi ambienti, con rischio di ritorsioni;

 <p>Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni www.altrodiritto.org.it</p>	 <p>Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze</p>	 <p>UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE Scuola di Giurisprudenza</p>
--	---	--

CONSIDERATO CHE

La Procura della Repubblica di Firenze ha già adottato disposizioni interne di recepimento della Direttiva 2012/29/UE e della relativa legge di attuazione, ed ha da tempo attivato protocolli per la tutela delle cosiddette "fasce deboli".

Le parti ritengono che, nel presente e specifico ambito operativo, la compiuta assistenza alle vittime possa essere migliorata dall'apporto di soggetti esterni alla Amministrazione Giudiziaria, con particolare riferimento alle fasi pre-processuali ed extra-processuali, e che, in particolare, l'opera di altri soggetti presenti sul Territorio consenta:

- di prendere un primo contatto con le vittime dei reati di speciale sfruttamento lavorativo, anche su iniziativa delle medesime;
- di fornire alle vittime, da parte di personale specificamente preparato, tutte quelle informazioni che in concreto si rendano necessarie,
- di fornire alle vittime, prima e indipendentemente dal percorso giudiziario, una adeguata assistenza materiale e morale, consentendo loro di avvalersi di mediatori culturali e di collegamenti con realtà di volontariato presenti,
- di elidere, per quanto possibile, i rischi di vittimizzazione secondaria, consentendo alle vittime dei reati di intraprendere un percorso che, svincolandoli dalle specifiche cause di vulnerabilità, consenta loro di avere autonomia e protezione;

CONSIDERATO INOLTRE CHE

Il Centro ADir, l'associazione L'altro diritto ONLUS, e la Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze hanno manifestato interesse per la materia dello sfruttamento lavorativo, fornendo disponibilità ad una collaborazione istituzionale

1) per lo studio:

- a) del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nelle sue molteplici manifestazioni,
- b) delle modalità di costruzione degli indici di sfruttamento e dello sviluppo della giurisprudenza relativa ad essi,
- c) dei confini tra i reati di tratta, di riduzione in schiavitù e di sfruttamento lavorativo e della giurisprudenza relativa a questa problematica,
- d) dell'intreccio dei possibili percorsi di tutela delle vittime (protezione umanitaria, protezione internazionale, speciale protezione umanitaria ex art. 18 T.U.I., protezione ex art. 13 l. 228/2003),

2) sul piano didattico, per lo sviluppo di una clinica legale su queste tematiche che consenta agli studenti di approfondire gli aspetti tecnico giuridici e sociali, esaminando l'effettività della tutela nel corso dello svolgimento di attività di tirocinio presso gli sportelli per i migranti presenti sul territorio regionale.

Tutti tali Enti rispondono ai requisiti di elevata preparazione professionale e di presenza sul territorio, e dispongono di adeguati contatti con altre realtà operanti nel tessuto sociale fiorentino.

	<p>Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni</p> <p><small>www.adirito.org.it</small></p>	 <p>Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze</p>		<p>UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE</p> <p>Scuola di Giurisprudenza</p>
---	---	---	---	---

CONVENGONO

ART. 1

(Oggetto e finalità della collaborazione fra le Parti)

Le Parti, muovendo dallo studio dei fenomeni di speciale sfruttamento lavorativo, daranno vita a un gruppo specializzato, a cui potranno essere invitati anche i rappresentanti degli organi operanti sul campo (Ispettorato Territoriale del Lavoro di Firenze -I.T.L. e N.I.L.), al fine di monitorare lo sviluppo della giurisprudenza e delle contestazioni dei reati a livello nazionale in modo da:

- 1) definire il quadro interpretativo all'interno del quale la procura svilupperà le modalità repressive che riterrà più opportune,
- 2) individuare le modalità più efficaci di tutela delle vittime,
- 3) elaborare e aggiornare progressivamente una traccia di colloquio da proporre agli operatori dei vari sportelli per migranti, attraverso il quale gli operatori potranno individuare i casi di possibile sfruttamento lavorativo e mappare le sue cangianti concretizzazioni.

ART. 2

(Impegni delle parti)

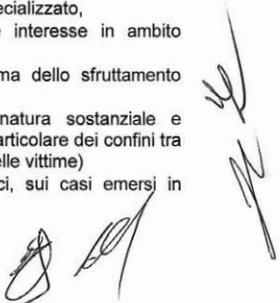
Compatibilmente con il segreto istruttorio, gli esiti della attività di indagine verranno esaminati congiuntamente dalle parti della presente convenzioni, al fine di assicurare:

- un costante aggiornamento della preparazione professionale del personale operante;
- un costante aggiornamento della traccia di colloquio di cui al punto 3 dell'art. 1;
- una costante verifica della efficacia degli strumenti processuali ed extraprocessuali utilizzati con particolare attenzione, da una lato, all'intreccio tra sviluppo dell'azione penale e definizione dei confini del reato contestato e, dall'altra, all'effettività della protezione delle vittime.

Il Centro ADIR metterà a disposizione ricercatori ad esso aderenti per l'analisi del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e della giurisprudenza concernente le fattispecie per il suo contrasto. I ricercatori del centro monitoreranno anche i fattori e le prassi che facilitano l'emersione di questo fenomeno. Il Centro si impegna, inoltre, a elaborare un report annuale delle attività di ricerca.

Il Centro ADIR si occuperà in particolare, se del caso anche mediante la creazione di speciali tirocini formativi presso i magistrati addetti al gruppo specializzato,

- dell'esame dei casi giurisprudenziali di maggiore interesse in ambito nazionale ed europeo,
- dell'esame dei contributi dottrinari rilevanti sul tema dello sfruttamento lavorativo,
- dell'approfondimento di specifiche questioni di natura sostanziale e processuale che sorgano nel corso del procedimento penale (in particolare dei confini tra le diverse fattispecie e delle loro implicazioni in materia di tutela delle vittime)
- della realizzazione di report, anche a fini statistici, sui casi emersi in esecuzione del presente protocollo.





La Procura si impegna a consentire l'accesso ai documenti necessari alla ricerca da parte di massimo tre ricercatori del Centro, secondo modalità che non influiscano negativamente sul normale andamento delle proprie attività.

Il gruppo di lavoro redigerà una traccia di colloquio da sottoporre alle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, elaborato sulla base degli "indici" di cui all'art. 603-bis c.p., con particolare riferimento ai caratteri con cui il fenomeno criminoso si manifesta nel tessuto sociale della Regione Toscana e della Provincia di Firenze.

L'altro diritto ONLUS, anche nell'ambito della propria attività di supporto agli enti territoriali come "sportello di secondo livello" o di altre attività che svolge di informazione giuridica ai cittadini stranieri,

1) provvederà a diffondere la traccia di colloquio tra gli operatori che forniscono servizi ai migranti; si assicurerà, anche organizzando in collaborazione con il Centro ADIR specifici corsi di formazione per gli operatori, che il colloquio avvenga in modo strettamente personale, con la opportuna riservatezza, e ove necessario, alla presenza di mediatori culturali e linguistici.

2) raccoglierà le schede relative ai colloqui e ove vengano segnalate possibili vittime di sfruttamento lavorativo, cercherà di prendere immediato contatto con esse, direttamente o attraverso gli operatori del luogo, per garantirne la protezione.

3) consegnerà le schede, rese anonime, al Centro ADIR ai fini della elaborazione quantitativa e qualitativa dei dati forniti dai vari operatori.

Il Centro elaborerà i dati, alla luce della giurisprudenza non solo nazionale, dal quadro che emerge dalle scelte operate dalle altre procure a livello nazionale, confrontandosi, per l'inquadramento giuridico dei casi di possibile sfruttamento, con il gruppo specializzato.

Art. 3

(Attività didattica)

Il Centro e la Scuola proporranno agli studenti dei corsi di laurea Magistrale in giurisprudenza e in Scienze dei servizi giuridici di sviluppare l'approccio clinico al tema dello sfruttamento lavorativo, secondo le linee già sviluppate per la clinica legale sull'asilo attivata anche grazie ad una convenzione con il Tribunale di Firenze.

La Scuola individuerà gli studenti iscritti ai Corsi di Laurea in Scienze dei Servizi giuridici e Magistrale in Giurisprudenza che frequentano la clinica legale, tra i quali il responsabile della clinica stessa selezionerà quelli che verificheranno, in contatto con la Procura, la connessione tra percorso processuale e attivazione della tutela.

Compatibilmente con il segreto istruttorio, la Procura si impegna a consentire agli studenti la partecipazione ad alcune delle attività di preparazione degli atti processuali.

Le parti concordano che gli studenti che svolgeranno l'affiancamento saranno al massimo tre.

L'Altro diritto ONLUS si impegna a consentire agli studenti di affiancare alcuni operatori nelle attività di rilevamento dello sfruttamento lavorativo.

La Scuola di Giurisprudenza fornirà l'elenco nominativo degli studenti che potranno svolgere l'attività presso la ONLUS. Sia loro, che gli studenti che svolgeranno

	<p>Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni</p> <p>www.aldiritto.org.it</p>	 <p>Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze</p>		<p>UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE</p> <p>Scuola di Giurisprudenza</p>
---	--	---	---	---

attività presso la Procura dovranno essere regolarmente iscritti all'anno accademico di riferimento.

Gli studenti come sopra identificati saranno seguiti dal docente responsabile della clinica legale e da assegnisti o dottorandi aderenti al Centro e da tutor della Scuola di Giurisprudenza.

La Scuola di Giurisprudenza identifica quale docente di riferimento il prof. Emilio Santoro, direttore del Centro, che terrà i rapporti con il referente della Procura e definirà i contenuti dell'attività formativa.

Gli studenti avranno, assolta dall'Università di Firenze, l'assicurazione infortuni e responsabilità civile come previsto dalla normativa in materia di assicurazione.

In caso di incidente durante lo svolgimento dell'attività formativa l'evento sarà segnalato al soggetto promotore entro i tempi previsti dalla normativa vigente.

La Procura e l'ONLUS individuano un referente (o tutor) ciascuno che terranno i contatti con il docente di riferimento, che avranno cura di seguire gli studenti durante l'affiancamento e terrà il registro delle loro presenze.

La Procura e l'ONLUS indicano le sedi di svolgimento delle attività formative.

ART. 4

(Adempimenti e diritti dei ricercatori e degli studenti)

I ricercatori e gli studenti sono tenuti a rispettare gli obblighi di riservatezza e il segreto d'ufficio nei modi previsti dalla normativa vigente e non utilizzare ai fini privati le informazioni di cui dispongano e si impegnano, con apposita dichiarazione scritta, a garantire la riservatezza delle informazioni acquisite presso gli uffici, nonché degli atti e dei documenti eventualmente trattati, nel rispetto della normativa sulla privacy di cui al d. lgs. 196/2003.

ART. 5

(Impegni operativi della Procura concordati con le parti)

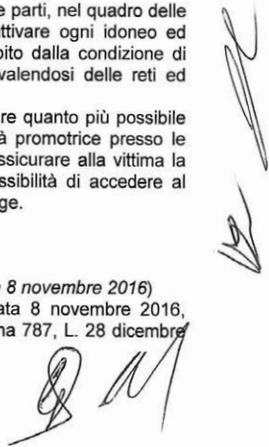
Nel caso di vittime in condizione di speciale vulnerabilità, le parti, nel quadro delle attività di loro pertinenza, procederanno immediatamente ad attivare ogni idoneo ed adeguato supporto per le vittime dei reati, così da toglierle subito dalla condizione di esposizione al rischio di vittimizzazione secondaria, anche avvalendosi delle reti ed organizzazioni esistenti sul territorio.

La Procura della Repubblica di Firenze, al fine di svincolare quanto più possibile definitivamente la vittima dalle condizioni di vulnerabilità, si farà promotrice presso le competenti Autorità di ogni iniziativa e proposta finalizzate ad assicurare alla vittima la legittima permanenza sul Territorio dello Stato Italiano e la possibilità di accedere al lavoro e ai servizi essenziali, secondo le vigenti disposizioni di legge.

ART. 6

(Conformità con la circolare del Ministero della giustizia 8 novembre 2016)

Ai sensi della circolare del Ministero della giustizia datata 8 novembre 2016, avente a oggetto "Convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 1, comma 787, L. 28 dicembre



 <p>Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni www.alfredito.it</p>	 <p>Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze</p>	 <p>UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE Scuola di Giurisprudenza</p>
---	---	--

2015, n. 208 (cosiddetta Stabilità per il 2016)", la presente convenzione non prevede nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In ossequio alla medesima circolare, dalle attività previste nella presente convenzione non potrà derivare la costituzione di alcun rapporto di lavoro, né subordinato, né autonomo, con la Procura.

Il Centro e la Scuola garantiscono, inoltre, che i ricercatori e gli studenti della clinica legale, impiegati nelle attività oggetto della presente convenzione, siano in possesso delle qualità morali e di condotta previste dall'art. 35, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

ART. 7

(Durata della convenzione e sue revisioni)

La presente convenzione ha validità di un anno dal giorno della sua sottoscrizione, e si rinnoverà tacitamente di anno in anno, salva disdetta di una delle Parti, da inviarsi all'altra, anche mediante mezzi telematici, con un mese di anticipo.

Le Parti, riconoscendo l'utilità della collaborazione reciproca, si riservano, per gli anni successivi, la possibilità di incrementare il rapporto scientifico oggetto della presente convenzione e di estenderlo alla formazione, mediante la ideazione e l'organizzazione di nuove attività, o il potenziamento di quelle già in essere.

ART. 8

(Modifiche alla convenzione)

Eventuali modifiche alla presente convenzione devono essere concordati per iscritto tra le parti.

ART. 9

(Trattamento dati personali e tutela della Privacy)

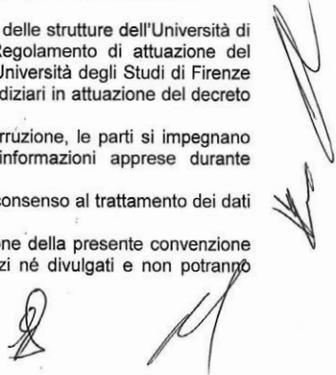
In ottemperanza con quanto previsto dalla vigente normativa sulla privacy, le parti dichiarano, con la sottoscrizione del presente contratto, di aver preso visione dell'informativa sul trattamento dei propri dati personali ai sensi dell'articolo 13 D.LGS 196/03 autorizzandosi reciprocamente al trattamento dei propri dati personali nell'ambito degli impieghi leciti previsti.

I dati personali che dovessero essere in possesso delle strutture dell'Università di Firenze saranno trattati secondo le disposizioni del Regolamento di attuazione del Codice di protezione dei dati personali in possesso dell'Università degli Studi di Firenze e il Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari in attuazione del decreto legislativo 196/2003.

Nel rispetto degli obblighi di trasparenza e anticorruzione, le parti si impegnano reciprocamente ad una assoluta riservatezza sulle informazioni apprese durante l'esecuzione della presente convenzione.

Le Parti si impegnano inoltre a prestare il proprio consenso al trattamento dei dati forniti ai sensi della normativa vigente.

Le notizie e i dati appresi in relazione all'esecuzione della presente convenzione non dovranno in alcuna forma essere comunicati a terzi né divulgati e non potranno





essere utilizzati dalle parti, e da chiunque collabori con loro, per fini diversi da quelli contemplati nella presente convenzione.

Titolari del trattamento sono rispettivamente la Procura ed il Centro.

ART. 10

(Risoluzione delle controversie)

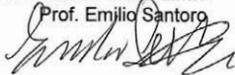
In caso di controversia in merito alla interpretazione, esecuzione ed estinzione della presente convenzione sarà competente esclusivamente il Foro di Firenze.

Luogo e data: Firenze, 29/1/2018

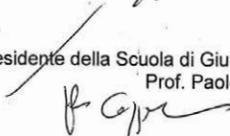
Il Procuratore della Repubblica
Dottor Giuseppe Creazzo



Il Direttore del Centro Interuniversitario L'altro diritto
Prof. Emilio Santoro



Il presidente della Scuola di Giurisprudenza
Prof. Paolo Cappellini



Il presidente della Onlus Altro diritto
Dottorssa Sofia Ciuffoletti



Appendice F

Traccia di intervista per la rilevazione di casi di sfruttamento lavorativo



**Centro di ricerca
interuniversitario
su carcere, devianza,
marginalità e governo
delle migrazioni**

www.altrodiritto.unifi.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE**

**Scuola di
Giurisprudenza**

Gli indici dello sfruttamento lavorativo

Bozza concordata in attuazione protocollo di intesa tra L'altro diritto ONLUS, Procura di Firenze, Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Firenze e il L'altro diritto Centro Interuniversitario

Le indicazioni che seguono devono intendersi una mera griglia di massima utile ad orientare un colloquio capace di far emergere un possibile sfruttamento e ad articolare una relazione che consenta alla Procura di individuare questioni problematiche e condotte suscettibili di rilevanza penale, in modo a avviare tempestivamente le investigazioni per identificare e perseguire gli autori degli illeciti e attivare la protezione per il soggetto sfruttato.

Da quanto tempo si trova in Italia?

Con quale status giuridico?

Come è arrivato in Italia?

Se è arrivato illegalmente con quali mezzi è giunto? Ha pagato qualcuno per il viaggio?

Dove ha soggiornato prima di cominciare il lavoro attuale?

Come si manteneva?

Che lavoro svolge?

Dove si svolge l'attività lavorativa? È a conoscenza della sede dell'azienda? Sa indicare l'indirizzo preciso?

Come raggiunge il luogo di lavoro?

Come è avvenuta l'assunzione?

Da quanto tempo lavora in quel posto a quelle condizioni?

Ha propri mezzi di sostentamento?

Ha una famiglia? Dove vive? Esistono in famiglia altri redditi?

Qual è il suo status di salute?

È stato vittima di persecuzioni? Per quale motivo? In quale luogo?

Domande eventuali per chi ha dichiaratamente deciso di denunciare lo sfruttamento:

Perché ha deciso di denunciare lo sfruttamento?

Chi è a conoscenza di questa sua decisione?

Teme che ci possano essere delle ritorsioni contro di lei per questa decisione? Teme delle conseguenze ulteriori (es. perdita dell'alloggio)?

È in grado di fornire numeri di telefono di colleghi o di datori di lavoro?

È in grado di fornire altri elementi che possano aiutare ad identificare i suoi colleghi o il suo datore di lavoro (es. targa dell'auto etc.).

Indicatori per l'applicazione dell'art. 603-bis c.p. (Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo)

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a



**Centro di ricerca
interuniversitario
su carcere, devianza,
marginalità e governo
delle migrazioni**

www.altrodiritto.unif.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE**

**Scuola di
Giurisprudenza**

livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

Quali mansioni svolge?

Quanto viene pagato?

Quando avviene il pagamento?

Con che modalità avviene il pagamento?

Ha documenti che dimostrino il pagamento? E documenti che dimostrino il versamento dei contributi?

Riceve dal datore di lavoro anche vitto e alloggio?

La paga direttamente il datore di lavoro?

Il datore di lavoro o l'intermediario detraggono dalla paga (o si fanno dare) una somma per dei servizi che offrono? Per esempio trasporto, acqua, cibo ecc...

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

Si tratta di un lavoro fisso o a chiamata? Con quanto preavviso viene chiamato per lavorare?

Come si organizza in generale il lavoro?

Come viene stabilita la paga?

È fissa per periodo di tempo o proporzionata a risultati lavorativi ottenuti?

Quante ore al giorno lavora?

Quanto tempo ci mette a recarsi da dove vive a dove lavora?

L'orario di lavoro è spezzato da pause per ristorarsi e riposarsi?

Quanto lunghe?

Quanti giorni della settimana lavora?

I giorni in cui non lavora sono retribuiti?

Ha mai avuto ferie? Sono state retribuite?

Si è mai ammalato e non è andato per questo a lavoro? Che conseguenze ci sono state? E' stato comunque pagato?

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

Sul luogo di lavoro ha accesso a servizi igienici, acqua potabile, punti ristoro di qualsiasi genere (non necessariamente gratuiti)?

È mai stato visitato da un medico dell'azienda?

Lavora con macchine o in ambienti in cui sono presenti macchine?

Lavora con prodotti chimici?

Sposta pesi durante il lavoro?

Ha mai lavorato a più di due metri di altezza?

Ci sono vie di fuga segnalate, estintori, cassetta di primo soccorso?

Le sono stati forniti i necessari e idonei dispositivi di sicurezza e di protezione individuale?

Le è stato mai spiegato cosa fare in caso di pericolo? In particolare, in caso di situazioni in cui si presenti un pericolo grave ed immediato per il lavoratore, è stato chiesto a quest'ultimo da parte del datore di astenersi dall'esercitare o dal riprendere l'attività lavorativa? E comunque sa di dover abbandonare, in tali situazioni, il posto di lavoro o la zona pericolosa? O, viceversa, gli è stato chiesto di continuare a lavorare?

Cosa succede se qualcuno si fa male sul posto di lavoro? È mai successo che qualcuno si sia fatto male durante l'orario di lavoro?

In caso di infortunio sul lavoro, sa se sono state fatte le necessarie comunicazioni (a fini assicurativi) all'INAIL?



**Centro di ricerca
interuniversitario
su carcere, devianza,
marginalità e governo
delle migrazioni**

www.altrodiritto.unifl.it



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE**

**Scuola di
Giurisprudenza**

Nel caso in cui esistano sul luogo di lavoro zone che possono esporre il lavoratore a un rischio grave e specifico, il datore ha verificato che solo il lavoratore che ha ricevuto adeguate informazioni vi possa accedere?
Sono mai stati effettuati appositi corsi di formazione per garantire la sicurezza dei lavoratori?

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Il posto in cui vive gli è stato indicato dal datore di lavoro?

Ha un posto dove vivere a parte quello indicatogli dal datore di lavoro?

Quali sono le condizioni del luogo in cui vive?

Come viene controllato il suo lavoro e da chi?

Cosa succede se un lavoratore non lavora bene? Che tipo di sanzioni vengono inflitte?

Chi organizza il lavoro che svolge?

È mai stato oggetto di minaccia fisica o di denuncia o di licenziamento da parte del datore di lavoro o dei suoi collaboratori o da parte di chi lo ha reclutato? E per quale motivo?

Quali sono le condizioni di lavoro, retribuzione, alloggio eccetera dei suoi compagni di lavoro?

In caso di licenziamento, questo come è avvenuto? Le è stato dato il preavviso?

Le è stato consegnato un documento al termine del rapporto di lavoro?

Sono state versate somme di denaro oltre l'ultima paga pattuita? Le è stata versata l'ultima paga?

Law Review's Consultative Paper", in *Industrial Law Journal*, 2007, n. 3, pp. 255-266.

McCrudden, C., (ed.), *Understanding Human Dignity: An Introduction to Current Debates*, OUP, 2013,

Micolano, B., *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza della Corte Europea*, 2009.

Niccolai, S., "When Minorities are 99%. The Lost Currency of Anti-Discrimination Law - Insights from Europe", in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.

Niccolai, S. and I. Ruggiu (eds.), *Dignity in Change. Exploring the Constitutional Potential of EU Gender and Anti-Discrimination Law*, EPAP, Fiesole, 2010

Pollicino, O., *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2006.

Santoro, E., *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale: la cittadinanza inclusiva al neoschiavismo*, in Id. (a cura di) *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, 2010.

Santoro, E., *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell'era della globalizzazione. Studi genealogici: Albert Venn Dicey e il Rule of law*, Giappichelli, Torino, 2008.

Simoni A., *Report on Measures to Combat Discrimination: Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country Report Italy*, European Commission, Brussels, 2007.

Yoshino, K., "The New Equality Protection", in *Harvard Law Review*, 2011, p. 747 ss.

Normativa europea:

- Regolamento CE 883/2004
- Regolamento UE 1231/2010
- Direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011
- Direttiva 2009/50 CE, del 29 maggio 2009
- Direttiva 2004/38/CE, del 29 aprile 2004

Normativa nazionale:

- T.U. Immigrazione, d. lgs. 286/98
- D.lgs. 251/07.
- Bonus bebè - art. 1, comma 125 Legge 23.12.14 n.190 - DPCM 27.2.15 per i nati fino al 31.12.2017 e art. 1, comma 248, L. 205/17 per i nati dopo il 31.12.2017
- Assegno di maternità dei comuni- art. 74, d. lgs. 151/2001
- Premio alla nascita- art. 1, comma 353, l. 232/2016
- Rei- d. lgs. 147/17

Circolari Inps:

- Circolare INPS n. 172 del 22 novembre 2017
- Circolare INPS n. 9 del 22 gennaio 2010
- Circolare INPS n. 35 del 9 marzo 2010

Riferimenti giurisprudenziali:

- Tribunale di Bergamo, 10.10.17, XXX c. Comune di Brembate, Comune di Brignano Gera d'Adda, Comune di Martinengo e INPS
- Corte d'appello di Venezia, 10.10.2017, XXX c. INPS
- Corte d'appello di Firenze, 2.10.2017, XXX c. INPS e Comune di Arezzo
- Tribunale di Alessandria, 25.9.2017, XXX c. Comune di Novi Ligure
- Corte d'Appello di Torino, 29.11.2017 INPS c. XXX
- Corte d'Appello di Milano, 16.11.2017 XXX c. INPS
- Tribunale di Genova, 15.11.2017 XXX c. INPS; Corte d'Appello di Milano, 27.10.2017 XXX c. INPS
- Tribunale di Firenze, 27.10.2017 XXX c. INPS
- Tribunale di Alessandria, 22.9.2017 XXX c. INPS
- Tribunale di Verona, 4.8.2017 XXX c. INPS
- Tribunale di Brescia, 5.6.2017 XXX c. INPS
- Tribunale della Spezia, 1.6.2017 XXX c. INPS.
- Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*
- Sentenza del 21 giugno 2017, *Martinez c Inps*, Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Ringraziamenti

Molte sono le persone che hanno lavorato alacremente alla definizione e all'esecuzione di questo progetto, al percorso di formazione e alle azioni di rafforzamento delle pratiche condivise di antidiscriminazione. A tutte loro va il nostro ringraziamento sincero per il lavoro svolto e che vorranno proseguire.

Il primo dei ringraziamenti va a Maria Rosa Assunta del Ministero degli Interni che con senso pratico e disponibilità rende possibile il finanziamento e l'attuazione di questi progetti. A suo fianco, per l'antidiscriminazione il prezioso contributo di UNAR nella persona di Mauro Valeri che, andando oltre alle difficoltà organizzative, ha assicurato una lucida e convinta guida nei percorsi progettuali sulla tematica. #ionondiscrimino non avrebbe avuto l'esito positivo che ha avuto, portando alla luce, prendendo in carico e denunciando un numero ragguardevole di discriminazioni dirette, indirette e istituzionali senza un gruppo di lavoro che ha portato avanti con convinzione il progetto sapendo che parlare di discriminazioni non è né comodo né semplice. Simone Gheri, Alessandro Salvi, Cristina Caldonazzo, Emilio Santoro, Diana Genovese, Chiara Favilli, Andrea Buffa, Simone Ferretti, Isabella Mancini, Cristina Totti, Francesco Giorgione, Giuseppe Caputo, il gruppo di lavoro Anci Toscana, Valentina Bucchi, Valeria de Pascalis Francesca Bonuccelli per l'impegno nel tenere insieme le complesse procedure organizzative amministrative e contabili che stanno dietro ad un progetto come questo.

Uno speciale ringraziamento a Sofia Ciuffoletti, Chiara Bianchi e Bianca Cassai, che hanno condiviso anche l'opera redazionale di questo piccolo contributo, e sanno quanto il progetto debba al loro studio, alla loro testardaggine, alla loro passione.

Infine grazie a tutte le operatrici e gli operatori dell'antidiscriminazione in Toscana, a tutte le associazioni che faticosamente e con poche risorse lavorano sul territorio: sono loro che costruiscono quotidianamente le pratiche grazie a cui viviamo insieme.

Elena Conti

Coordinatore Ufficio Europa Anci Toscana

Responsabile del progetto

Per info, contatti e servizi

 Ionondiscrimino

<https://dirittimigranti.ancitoscana.it/>