

## GLI EFFETTI DELLA CRISI ECONOMICA SULL'UGUAGLIANZA E LA NON DISCRIMINAZIONE. QUESTIONI DI GOVERNANCE

di Massimiliano Monnanni

---

La promozione delle pari opportunità e del principio di non discriminazione rappresenta oramai un presupposto imprescindibile per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo e di coesione sociale del nostro paese. Operare per il raggiungimento di simili traguardi ideali comporta chiaramente notevoli sforzi sul fronte giuridico-legislativo e amministrativo, oltre a concrete strategie di cambiamento, anche culturale, volto ad un rafforzamento della cooperazione tra Stato, autorità locali e società civile per la rimozione di ogni condotta discriminante.

Con questi brevi riferimenti ho già volutamente introdotto molte variabili ed attori sociali che entrano in gioco in un processo di *governance* della non discriminazione, per dare il senso della complessità della problematica, nonché per evidenziare come ogni strategia di gestione delle politiche di contrasto alle discriminazioni si basi su adeguati strumenti normativi, da vedere però come punto di partenza determinante, ma non sufficiente di per sé, per debellare sul nascere ogni disparità di trattamento. In poche parole: le leggi servono, ma non bastano.

Se quindi siamo qui a discutere di come governare simili cambiamenti, come per ogni fenomeno sociale di grande complessità dobbiamo identificare risposte di intervento multiple, attraverso un fronte comune di cooperazione tra istituzioni, enti, associazioni, ma anche *esperti* che a vario titolo siano impegnati nella lotta contro la discriminazione. Ecco perché ho accolto con piacere la notizia della costituzione del network di esperti SEN<sup>1</sup> e ritengo che occasioni come questo Workshop possano fornire spunti e suggerimenti utilissimi per le amministrazioni pubbliche.

Il tema di questa riflessione introduce un problema essenziale per chi opera per la promozione delle pari opportunità per tutti. Infatti, l'attuale crisi economica ha un impatto sul sistema dei diritti e delle tutele che può essere analizzato e valutato con difficoltà, anche se possiamo legittimamente immaginare che esasperi criticità e conflitti già preesistenti; pertanto possiamo qui porre interpretazioni sulla correlazione tra le due variabili, ma anche prevedere la necessità in questo periodo storico di dover rafforzare le strategie che dobbiamo mettere in campo per la rimozione dei fattori di discriminazione.

Penso che sia sotto gli occhi di noi tutti una recrudescenza delle discriminazioni e delle violenze determinate dalle diversità etnico-culturali, dalle differenze di orientamento sessuale o di identità di genere, di età, disabilità o religione. Tali fenomeni crescenti di

---

Massimiliano Monnanni, direttore generale UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali), Ministero delle Pari Opportunità.

<sup>1</sup> Nell'ambito del progetto europeo Progress, la rete di esperti SEN (Socio-Economic Experts in the Non-discrimination Field) riunisce le migliori competenze relative alla discriminazione per ragioni di razza, etnia, credo, età, disabilità e orientamento sessuale.

xenofobia ed intolleranza sembra agiscano, non casualmente, in un momento storico di persistente precarietà socio-economica, quasi a rappresentare dirette reazioni ad una crescente incertezza e disaggregazione sociale. L'Altro da noi, in questo caso, che sia il giovane transessuale o la signora musulmana velata, diviene il pretesto per scaricare sulla vittima di turno ansie ed angosce per un quotidiano fondato sull'instabilità economica e sociale; o per un futuro che l'attuale crisi economica globale cela alla vista e alla nostra stessa immaginazione. Instabilità e precarietà economiche e sociali aumentano non solo l'ansia ma anche la paura: paura del diverso, di un Altro da noi non ben identificabile, di cui diviene possibile rifiutare l'esistenza, negare l'umanità, spingendolo ai margini della società civile. In questo, badate, non mi sembra che i processi di disumanizzazione e di proiezione di tutti i mali sul "Diverso" si discostino come dinamica da quel capro espiatorio su cui, come tramanda il *Levitico*, durante lo Yom Kippur venivano gettati tutti i mali per poi scacciare il capro dal Tempio di Gerusalemme; anche se almeno nella Giudea del VI secolo a.C. il capro era un animale, mentre ora parliamo di uomini e donne inermi, che subiscono gravi violazioni della dignità personale e disparità di trattamento inaccettabili, magari solo per attenuare in chi discrimina il suo senso di ansia da insicurezza di fronte ad un mondo precario ed instabile.

Così assistiamo a crescenti ondate di insofferenza per ogni differenza e all'emergere di sempre nuove vittime di un sistema economico e sociale che favorisce l'individualizzazione esasperata; e come ricordava Tocqueville, l'individuo è il peggior nemico del cittadino. Allora, possiamo affermare con tranquillità che questo clima di insicurezza del presente ed ansia per un futuro incerto non abbia ripercussioni sui diritti civili e sociali? O vogliamo almeno riconoscere che questa situazione economico-sociale non giovi alla tutela di quei diritti fondamentali che troppo spesso crediamo essere invulnerabili?

In realtà la questione non è nuova. Sosteneva con risolutezza Norberto Bobbio che i diritti dell'uomo, per fondamentali che siano, sono diritti storicamente determinati e non irreversibili, perché non li abbiamo acquisiti una volta per tutte senza rischiare di perderli. E la storia stessa dei diritti fondamentali è fatta di partenze ed arresti, di accelerazioni e decelerazioni, ma anche di pericolose retromarce. Ecco perché non dobbiamo stancarci a ribadire principi che a volte riteniamo acquisiti in modo irreversibile, sapendo che le crisi economiche e i conflitti sociali possono, in alcuni momenti storici, far arretrare di fatto sistemi di tutela che abbiamo suggellato *de iure*.

L'amministrazione dello Stato non può esimersi, in questo delicato momento storico, dall'evidenziare simili rischi rispondendo con strumenti legislativi e amministrativi adeguati. Ecco perché, se nel 1996 abbiamo visto la nascita del ministero delle Pari Opportunità e l'emergere di uno sforzo deciso ed imponente per il riconoscimento del principio di uguaglianza di genere, e nel 2003 (D.Lgs. del 2003, n. 215) abbiamo introdotto strumenti di tutela per la promozione della parità su base etnico-razziale, oggi c'è bisogno di un impegno ancora più ampio. Innanzitutto, la presenza dell'UNAR, Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, ha introdotto in Italia dal 2004 un primo presidio di garanzia a tutela di ogni disparità determinata dall'origine etnico-razziale, ma ha fatto molto di più; ha aperto la strada a nuove sensibilità, dando suggerimenti su nuove forme di tutela. Basti pensare alla recente legge 1° marzo 2006, n. 67, *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, che ha fornito, attraverso il dipartimento per le Pari Opportunità, strumenti inediti per la promozione della piena attuazione del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità, garantendo tutela giurisdizionale contro atti e comporta-

menti discriminatori tra le persone disabili. E si pensi che il decreto 67/2006 è ritagliato, quanto agli strumenti di tutela e alle definizioni del concetto di discriminazione e molestia, sul modello del D.Lgs. 215/2003 istitutivo dell'UNAR, prevedendo la stessa azione di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti discriminatori e la legittimazione ad agire in capo alle associazioni che agiscano nel settore della tutela dei diritti dei disabili. Vedete quindi come un *Equality Body*, anche se, come si dice, è *single ground oriented*, può avere di fatto una forza d'urto capace di far straripare l'orizzonte della tutela dei diritti verso altri ambiti di tutela. È quanto stiamo tentando di fare attualmente al dipartimento per le Pari Opportunità.

Infatti, negli anni più recenti abbiamo notato che l'Italia ha operato nel campo della tutela dei diritti secondo una logica da doppio binario, che ha privilegiato nell'impegno istituzionale una cultura della non discriminazione e interventi a livello legislativo e attuativo nazionale, regionale e territoriale rivolti al contrasto della discriminazione su alcune priorità come il genere, l'origine etnico-razziale e la disabilità, per avvicinarsi agli altri ambiti delle discriminazioni con ritrosia e, forse, un pizzico di diffidenza. Solo negli ultimissimi anni si sono timidamente iniziati a suggerire interventi rivolti a fasce della popolazione che subiscono un profondo gap in termini di politiche e pratiche di uguaglianza: gay, lesbiche, transessuali, disabili, giovani e anziani, persone professanti altre religioni. Chiaramente questa sensibilità è stata attenuata dall'assenza di una direttiva *omnibus* su tutte le discriminazioni, capace di rafforzare l'impegno esclusivamente in ambito lavorativo sulle discriminazioni offerto dalla direttiva comunitaria del 2000, n. 78 e dal correlato decreto di attuazione del 2003, n. 216. In tal senso, la nuova proposta di direttiva in corso di discussione oggi in Europa potrà accelerare per l'Italia l'adozione di strumenti giuridici capaci di tutelare ogni vittima di discriminazione anche al di fuori del contesto lavorativo. Ma in attesa di questo momento non siamo stati fermi.

Basti citare, in estrema sintesi, alcuni esempi di azioni svolte dall'UNAR in tal senso:

- il Protocollo regionale *Iniziative contro le discriminazioni* firmato a Bologna il 26 gennaio 2007 tra la Regione Emilia-Romagna e il dipartimento per le Pari Opportunità e l'accordo operativo di giugno 2009 tra l'UNAR e il Centro regionale contro le discriminazioni della Regione Emilia-Romagna, che dà avvio alla collaborazione operativa tra le due istituzioni, per monitorare e rimuovere TUTTE le forme di discriminazione attraverso una rete regionale capillare composta da 49 sportelli, all'interno di un sistema articolato di punti e reti territoriali con dimensione distrettuale e aventi come capofila le Province. Pensate che eravamo partiti dall'idea di una copertura sui 9 distretti sanitari e siamo giunti ad una presenza capillare su tutto il territorio regionale, con una piattaforma informatica di raccolta standardizzata dei dati che lega l'UNAR al più piccolo sportello comunale;
- nell'ambito dei fondi strutturali, e in particolare del PON FSE obiettivo convergenza 2007-13, l'UNAR in qualità di organismo intermedio ha avviato linee strategiche e programmatiche per il superamento degli stereotipi e dei fattori economici e socio-culturali che sono alla base delle discriminazioni derivanti dall'origine etnico-razziale, dalla religione, dalla diversità d'opinione, dalle disabilità, dall'età, dall'orientamento sessuale, anche attraverso ricerche, strumenti di monitoraggio, azioni di prevenzione e servizi di tutela delle vittime di discriminazione. Vorrei segnalare che tra le varie finalità che l'UNAR si pone attraverso le azioni FSE in corso, c'è la costruzione di una banca dati sulle discriminazioni che consenta di effettuare una mappatura del patrimonio informativo esistente a livello locale e di raccolta dati sulle varie forme di discriminazione; la mappatura dovrà consentire, da un lato,

di proporre modelli standardizzati per la raccolta dei dati e, dall'altro, la costruzione di un sistema nazionale di rilevazione in raccordo con osservatori regionali e provinciali. Un obiettivo dell'azione è quello di costruire una cabina di regia e di coordinamento che metta in rete associazioni, centri, ONG esistenti a livello locale per consentire un efficace scambio di informazioni all'interno delle regioni e tra queste e l'UNAR;

- nel maggio scorso l'UNAR ha costituito un Gruppo di lavoro nazionale (NWG – *National Working Group*) composto dalle maggiori organizzazioni rappresentative delle federazioni e delle reti nazionali di associazioni operanti nei 5 ambiti delle discriminazioni (orientamento sessuale, razza-etnia, disabilità, religione e opinioni personali, età). Il NWG è coordinato dall'UNAR e desidera andare oltre la diffusione della conoscenza legislativa per promuovere a livello locale un approccio orientato da un'ottica di *mainstreaming*, finalizzata ad assicurare che tutte le politiche e gli strumenti amministrativi locali tengano conto dell'impatto in termini di pari opportunità e non discriminazione nella fase di pianificazione, attuazione e valutazione di ogni intervento, per un reale innalzamento dei diritti per tutti i cittadini indipendentemente dal sesso, orientamento sessuale, condizioni fisiche e mentali, origine etnica, età o religione. Il NWG ha l'ambizione di divenire un gruppo di pressione capace di sensibilizzare le autorità locali e i suoi *decision makers*. Al riguardo siamo in attesa della valutazione finale da parte della Commissione Europea di un progetto presentato come NWG, dal titolo “Diversità come valore”, che dall'equivalenza evocativa del titolo ha l'obiettivo di andare al cuore dei processi decisionali regionali per promuovere una cultura della non discriminazione;
- a tal fine, per dare sostegno legislativo all'operato dell'UNAR che è già rivolto *de facto* ad altre forme di discriminazione, con la volontà di promuovere un ampliamento delle competenze dell'Ufficio, è in corso la predisposizione di un disegno di legge che permetta all'UNAR di operare anche sugli altri ambiti delle discriminazioni, cambiando la sua denominazione in UNA, Ufficio nazionale antidiscriminazioni.

Anche se in estrema sintesi mi premeva segnalare tutto ciò perché, in un contesto storico globale di grande crisi economica, l'UNAR sta promuovendo a livello nazionale un impegno di *mainstreaming* finalizzato ad assicurare che tutte le politiche nazionali e locali tengano conto dell'impatto in termini di pari opportunità e non discriminazione nella fase di pianificazione, attuazione e valutazione di ogni intervento amministrativo. Gli esempi citati sono la dimostrazione che la prevenzione e il contrasto di ogni forma di discriminazione sono al centro dell'azione dell'amministrazione dello Stato e devono volgersi con urgenza al supporto di processi di *governance* delle pari opportunità a livello territoriale, per un innalzamento dei diritti per tutti i cittadini indipendentemente dal sesso, orientamento sessuale, condizioni fisiche e mentali, origine etnica, età o religione.

Lo sforzo che come UNAR stiamo facendo, a partire dalla lunga esperienza a favore della parità di genere, è quello di identificare criticità e potenzialità territoriali, per un reale innalzamento del riconoscimento del diritto alla parità e alla non discriminazione; per un rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni; per un maggiore riconoscimento, rispetto e valorizzazione di ogni forma di diversità.

Concludendo, se purtroppo registriamo in molti paesi un arretramento del sistema dei diritti fondamentali, la sfida che abbiamo raccolto è quella di costruire un processo di *governance* delle pari opportunità e della non discriminazione capace di collocarsi, in modo strutturato e auspicabilmente irreversibile, sia a livello legislativo e amministrativo che nell'animo di tutti gli italiani.