

## DIALOGO: LE POLITICHE SULL'UGUAGLIANZA E LA NON-DISCRIMINAZIONE

---

Il *Dialogo sull'uguaglianza e la non-discriminazione* riprende le riflessioni presentate ad un Workshop nazionale, tenutosi a Roma nel settembre dello scorso anno, di presentazione del *Rapporto italiano sulla lotta alla discriminazione per ragioni di razza, origini etniche, religiose o credo, età, disabilità, orientamento sessuale*. Si tratta di un Rapporto commissionato dalla Commissione Europea, nell'ambito del programma PROGRESS, e finalizzato ad un'analisi delle realtà nazionali e degli sviluppi delle politiche in merito alle discriminazioni per motivi di razza, religione o credo, origini etniche, età e disabilità o orientamento sessuale.

La presentazione del Rapporto è stata un'occasione per una riflessione ricca e plurale sul tema della discriminazione: l'eterogeneità dei punti di vista rappresentati, che hanno avuto la forma di testimonianze dirette e di riflessioni di natura più scientifica, ha rappresentato un valore aggiunto della discussione. Si è inteso riprodurre in questo *Dialogo* il senso e i contenuti di quella discussione; per quanto tutti rivisti dagli autori, i contributi conservano la struttura delle presentazioni orali e anche, si auspica, la ricchezza del confronto che ne è seguito.

Gli interventi si occupano come detto di pressoché tutti gli aspetti della questione. Il contributo di Pastore verte principalmente sull'iniziativa della UE, ma si occupa anche dell'impatto di questa riguardo alla situazione italiana e al suo principale ente antidiscriminazione: l'UNAR. D'Andrea sviluppa il tema in ambito costituzionale, per chiarire il contesto entro il quale trovano implementazione ed inveramento i valori enunciati nella Carta costituzionale, e per meglio comprendere lo stesso significato profondo di tali valori per il tessuto sociale ed istituzionale. Paolo Ciani fornisce una visuale preziosa: quella delle discriminazioni riguardanti gli immigrati e del più qualificato associazionismo che se ne occupa nel nostro paese. Massimiliano Monnanni, invece, opera dal punto di vista dell'UNAR, l'ente che presso la presidenza del Consiglio funge da osservatorio sulle discriminazioni e si propone di coordinare l'azione di contrasto contro di esse. Annalisa Rosselli adotta l'ottica di genere: le discriminazioni riguardanti il genere femminile secondo questo approccio devono essere distinte poiché occorre tenere conto del fatto che le donne hanno un ruolo diverso da quello degli uomini, per cui fare *gender mainstreaming* significa smettere di parlare di gruppi di essere umani come se fossero asessuati e la differenza di genere, che non è solo biologica ma anche culturale, non esistesse. Un'ottica analoga è adottata anche da Silvia Sansonetti, che oltretutto ci fornisce una preziosa e critica panoramica del dibattito femminista e della sua evoluzione a riguardo. Quello di La Rocca, invece, è un punto di vista giuridico, e si occupa della distinzione fra discriminazione di "genere" e discriminazione per "altre" cause, dell'efficacia del diritto antidiscriminatorio e del concetto di eguaglianza che muove le diverse opzioni di contrasto delle discriminazioni.

---

## DIALOGUE ON EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION

---

The *Dialogue on equality and non-discrimination* takes reference from the considerations raised at a National Workshop held in Rome last September on the occasion of presentation of the *Italian Report on the Fight Against Discrimination on Grounds of Race, Ethnic Origins, Religious Belief or Creed, Age, Disability, Sexual Preferences*. The report was commissioned by the European Commission in relation to the PROGRESS programme to examine the situations in the EU countries and development in policies on discrimination on the grounds listed above.

On presentation of the report the opportunity was taken to debate the issues in depth with the participation of many: the variety of points of view represented, ranging from direct observation to more searching analysis, constituted a value added for the discussion. The idea behind this *Dialogue* was to record the spirit and contents of the debate; although all the contributions were revised by the authors, they still retain the structure of oral delivery together with the ample food for thought that came with the subsequent exchange of opinions.

As we have seen, the contributions covered practically every single aspect of the issue. The contribution by Pastore deals mainly with the EU initiative, but also takes into consideration its impact on the situation in Italy and its principal anti-discrimination structure, UNAR. D'Andrea examines the issue from the constitutional point of view, mapping the channels along which the values enunciated by the Constitutional Charter find endorsement and implementation while also looking into the profound significance these values hold for the social and institutional fabric. Paolo Ciani delineates a telling picture of the discriminations that immigrants may be exposed to and the response shown at the level of Italy's highly-qualified associationism, while Massimiliano Monnanni approaches the issue from the point of view of the UNAR, i.e. the cabinet office structure for discrimination surveillance and coordination of anti-discrimination activities. Annalisa Rosselli took the gender approach, according to which discrimination against women must be given separate treatment taking into account the fact that women have different roles from men: thus implementation of gender mainstreaming means no longer speaking of humans as if they were sexless and difference in gender, which is not only biological but also cultural, did not exist. A similar approach was taken by Silvia Sansonetti, who also provided us with a valuable critical overview of the feminist debate and its evolution in this respect. La Rocca, on the other hand, considered the juridical aspects of the issue, dealing with the distinction between gender discrimination and the various other forms of discrimination, the efficacy of anti-discrimination law and the concept of equality lying behind the different options in the fight against discrimination.

---

## INTRODUZIONE

di Silvia Sansonetti

---

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>1</sup> dedica l'art. 21 al tema della "Non discriminazione", vietando esplicitamente 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, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Tale articolo ha ispirato le principali direttive adottate dall'Unione Europea per contrastare la discriminazione e spinto la Commissione Europea ad intraprendere delle azioni concrete per:

- migliorare le conoscenze sul fenomeno della discriminazione;
- promuovere azioni di sensibilizzazione nella popolazione circa i diritti;
- sostenere l'azione dei corpi intermedi quali le organizzazioni non-governative, i sindacati, tutti i partner sociali, gli organi istituzionali di promozione della parità;
- promuovere lo sviluppo delle politiche a favore della parità a livello nazionale e incoraggiare lo scambio delle buone pratiche tra gli Stati membri;
- fare pressione per promuovere il *diversity management* come parte della risposta strategica del sistema produttivo ad una sempre maggiore diversificazione della società, che riguarda tanto gli utenti/clienti quanto la struttura di mercato e della forza lavoro<sup>2</sup>.

In questo quadro di azioni, la Commissione Europea, e in particolare la Direzione generale per l'occupazione, le politiche sociali e le pari opportunità, ha costituito un "Network Europeo di Esperti" (uno per ciascun paese) che relaziona due volte l'anno alla Commissione su particolari tematiche inerenti alle discriminazioni, scelte di volta in volta.

La Fondazione Giacomo Brodolini è corrispondente per questo Network per l'Italia. In quanto tale la Fondazione è responsabile della stesura delle relazioni sul nostro paese, richieste dalla Commissione Europea, ed è tenuta a organizzare ogni anno un Workshop aperto al pubblico. Nel corso di tale evento si presentano i rapporti italiani annuali e se ne discutono i risultati con gli attori impegnati a contrastare il fenomeno della discriminazione nel paese. Istituzioni, organizzazioni non governative (ONG) e studiosi hanno così l'opportunità di incontrarsi e confrontarsi tra di loro e con il pubblico, offrendo quindi a una platea più ampia le loro riflessioni.

---

Silvia Sansonetti, sociologa, ricercatrice presso la Fondazione Giacomo Brodolini.

<sup>1</sup> Il testo di cui sopra riprende, adattandola, la cosiddetta Carta di Nizza proclamata il 7 dicembre 2000 e la sostituirà a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Questo testo è pertanto quello pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" dell'Unione Europea il 30 marzo 2010: C 83/403.

<sup>2</sup> *Diversità e lotta alle discriminazioni*, disponibile sul sito ufficiale della Commissione Europea alla pagina: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=781&langId=it>

Il 29 settembre del 2009 è stato organizzato il Workshop nazionale “Rapporto italiano sulla lotta alla discriminazione per ragioni di razza, origini etniche, religione o credo, età, disabilità, orientamento sessuale”, a Roma presso la Casa internazionale delle donne. È stata un’occasione per una riflessione ricca e plurale sul tema della discriminazione che ha suscitato un vivace dibattito tra tutti i partecipanti. Questa raccolta di scritti si propone di restituire ad un pubblico ancora più ampio la sostanza della discussione.

Il contributo di apertura è di Vito Peragine ed introduce il tema della discriminazione a partire dalla sua definizione. Esso si richiama al dibattito esistente in campo economico intorno al tema del “benessere”, che ha coinvolto economisti e filosofi (tra i più noti basti citare Sen e Nussbaum), e tende ad evidenziare come la discriminazione non solo infranga i fondamentali diritti delle persone, ma sia anche svantaggiosa per la società nel suo insieme in quanto ostacolo al raggiungimento dell’efficienza nell’utilizzo delle risorse. Avvalendosi di un approccio normativo l’autore individua i diversi modi in cui il fenomeno può manifestarsi, ne indica gli svantaggi economici e suggerisce gli strumenti per contrastarlo.

Francesco Pastore propone una efficace sintesi dei due rapporti italiani della cui stesura è stato il responsabile nel 2009. Lo scritto verte su due punti essenziali: *a)* la presentazione e discussione del quadro normativo vigente in Italia ed i suoi più recenti sviluppi; *b)* l’illustrazione di dati statistici sulle condizioni di vita dei gruppi sociali più frequentemente oggetto di discriminazione. Con riguardo alla normativa esistente, si richiamano brevemente le leggi italiane che hanno introdotto nel nostro ordinamento il dettato delle direttive europee ed hanno istituito l’UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazione razziale). Circa i più recenti sviluppi normativi, si discute il cosiddetto “Decreto sicurezza” in relazione alla condizione delle minoranze etniche. Per quanto concerne l’analisi dei dati statistici, oltre a presentare dati sociodemografici, se ne discutono altri che riportano la percezione che la “maggioranza” della popolazione ha dei gruppi oggetto di discriminazione, sia presentando i dati dell’Eurobarometro sia discutendo le rappresentazioni più frequentemente incontrate sui media. Una tavola sinottica indica chiaramente le “Criticità della lotta alla discriminazione” in Italia e aiuta ad orientarsi nella lettura.

Luigi D’Andrea affronta due diversi temi avvalendosi di strumenti di analisi differenziati. In primo luogo, discute la discriminazione dal punto di vista del diritto costituzionale. In secondo luogo, poi, considera il tema dell’accesso alla cittadinanza italiana per gli immigrati da una prospettiva propria della filosofia politica. Nell’esaminare il primo tema l’autore considera il principio di uguaglianza in relazione alle fonti del diritto costituzionale, nazionale e sovranazionale, e sottolinea come nella disciplina giurisprudenziale sia ormai acquisita la legittimità delle cosiddette “azioni positive” a favore delle minoranze, perché strumento per realizzare il principio di uguaglianza. Nell’argomentare il secondo tema, favorire l’accesso alla cittadinanza italiana per gli immigrati, l’autore evidenzia come porre limiti a tale accesso equivalga a limitare i diritti degli immigrati che a parità di contributo alla vita sociale e alla ricchezza del paese non ricevono in cambio la possibilità di accedere ai diritti che la cittadinanza comporta.

L’intervento di Paolo Ciani, in quanto incentrato sui temi dell’immigrazione, della condizione delle minoranze etniche (in particolare dei Rom e dei Sinti) e della xenofobia, è in stretta relazione con il precedente. Lo sguardo dell’autore è però ben diverso, in quanto non teorico ma rivolto alle condizioni di vita e alle pratiche dell’intervento concreto per migliorarle. Ciani evidenzia le criticità delle misure per governare il fenomeno migratorio e la convivenza con le minoranze etniche attualmente in essere e sottolinea l’urgenza di un intervento efficace nel contrastare la discriminazione che si ispiri al principio dell’integrazione (ben diverso da quello dell’assimilazione).

Si rileva come sia questo ultimo intervento sia il precedente (D'Andrea), pur partendo da prospettive diverse, l'una teorica ed accademica, l'altra concreta e pragmatica, approdino ad identiche conclusioni: è necessario disegnare un percorso più chiaro per l'accesso alla cittadinanza italiana perché solo questo può essere lo strumento per realizzare pienamente l'integrazione.

Massimiliano Monnanni nella sua relazione segue due tracce: da un lato, presenta l'UNAR e le sue attività, inserendole nel contesto della crisi economica che la società italiana sta attraversando attualmente, e dall'altro, tratteggia l'approccio *mainstreaming* che guida le linee d'azione dell'UNAR. Tale approccio consiste nel promuovere il contrasto alla discriminazione in tutti gli ambiti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, a tutti i livelli di *governance* (nazionale, regionale, locale), in tutte le fasi del ciclo delle politiche pubbliche. A questo scopo, l'autore lascia intravedere la possibilità che l'Ufficio nazionale antidiscriminazione razziale (UNAR) si trasformi in Ufficio nazionale antidiscriminazione (UNA). Ciò avverrà per ottemperare alla nuova direttiva sulla discriminazione attualmente in discussione a livello europeo. Tale trasformazione renderà possibile per l'Ufficio agire contro tutte le discriminazioni in piena legittimità.

Gli ultimi tre interventi affrontano da diverse prospettive il tema della discriminazione di genere, rilevandone il carattere di trasversalità rispetto a tutti gli altri fattori e pertanto la sua costante presenza come fattore di discriminazione multipla in tutti i contesti.

Annalisa Rosselli analizza la condizione di svantaggio in cui si trovano le donne italiane rispetto agli uomini, presentando dati di ricerche italiane ed europee. L'autrice riporta anche esempi sia di prassi discriminatorie consolidate nel mondo del lavoro sia di situazioni sociali di isolamento e difficoltà che le donne in quanto tali possono trovarsi ad esperire. Data la trasversalità della caratteristica di genere, l'invito che conclude l'intervento – porre sempre attenzione al tema di genere nel realizzare azioni di contrasto alla discriminazione – appare ben motivato.

Il contributo di chi scrive discute le azioni promosse a livello europeo per contrastare la discriminazione di genere, a partire dalla "Tabella di marcia per le Pari Opportunità 2006-2010" alla "Carta per le donne". L'obiettivo è individuare i punti di debolezza della strategia europea di fondo, al di là del contenuto di questi due documenti. Per motivare il punto di vista assunto, la parte iniziale dello scritto ripercorre come il pensiero femminista e le scienze sociali abbiano nel tempo concettualizzato la questione di genere.

Con Delia La Rocca si torna ad una prospettiva giuridica. L'intervento consta di due parti: nella prima, di carattere generale, si discutono i limiti della strategia antidiscriminatoria correntemente adottata in sede dell'Unione Europea e conseguentemente nei paesi membri; nella seconda parte, più specifica, si sottolinea il carattere trasversale della discriminazione di genere rispetto alle altre discriminazioni e si discute l'efficacia applicativa delle norme vigenti. Per l'autrice i punti deboli della strategia europea delle pari opportunità per tutti sono da ricondursi alla disorganicità delle tutele e all'aver deciso di privilegiare lo strumento civilista. Nonostante ciò si riconosce l'importanza del ruolo che l'Unione Europea ha svolto nel campo del contrasto alla discriminazione.

Sarà ormai evidente per i lettori e le lettrici che tutti gli interventi del Workshop sono ispirati da un ideale comune. Il principio secondo il quale uguaglianza e differenze sono concetti tra loro complementari che ci chiamano a definire il quadro in cui la convivenza si trasforma in opportunità. Un orizzonte entro il quale "integrazione" significa riconoscere le specificità di ciascuno trasformandole in bene comune.