

Sintesi

Ricerca/azione

Contro le discriminazioni

REGIONE PIEMONTE
Assessorato alle Pari Opportunità
piazza Castello 165 – 10122 TORINO
assessorato.pariopportunita@regione.piemonte.it
Assessore Giovanna Quaglia

Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale
Settore Affari generali e pari opportunità per tutti
Via Avogadro 30, 10121 Torino
pariopportunita.pertutti@regione.piemonte.it
Enzo Cucco - Rosanna Abbà

GRUPPO DI LAVORO
Mia Caielli, Laura Girasole, Martino Grande, Elisabetta Palici di Suni, Valeria Santostefano

AUTORI
Mia Caielli – Quadro normativo di riferimento
Laura Girasole – Analisi preliminare dei bisogni
Valeria Santostefano – Benchmarking degli Enti europei impegnati contro le discriminazioni e
mappatura e analisi preliminare degli stakeholder

COMITATO CONSULTIVO
Emilia Astore, Piergiorgio Maggiorotti, Luciano Scagliotti, Ferdinando Sigismondi, Antonio Soggia,
Alida Vitale, Claudio Torrero

COORDINAMENTO SCIENTIFICO
Elisabetta Palici di Suni

COORDINAMENTO PROGETTO DI RICERCA
Martino Grande

Il presente volume è stato curato da Valeria Santostefano
e redatto dal gruppo di lavoro.

L'IRES Piemonte ed il gruppo di lavoro ringraziano tutti coloro che, a vario titolo, hanno collaborato alla ricerca. In particolare:

Per il contributo all'insieme della ricerca/azione e la disponibilità dimostrata, i componenti del Comitato Consultivo:

Emilia Astore, ambito età (giovani)
Piergiorgio Maggiorotti, ambito condizioni di disabilità
Luciano Scagliotti, ambito razzismo e origine etnica
Ferdinando Sigismondi, ambito età (anziani)
Antonio Soggia, ambito orientamento sessuale e identità di genere
Alida Vitale, ambito genere
Claudio Torrero, ambito religione e credo

Per la partecipazione ed il contributo ai gruppi di lavoro:

Condizioni di disabilità: Carla Castagna, Davide Petrini
Età – anziani: Emilia Cerrato, Lina Gemellaro, Vilma Nicolini
Età – giovani: Paolo Caraccio, Simone Fenoil, Erika Mattarella, Guido Palazzo
Genere: Elena Bigotti, Mirella Caffaratti
Orientamento sessuale e identità di genere: Christian Ballarin, Chiara Bertone, Roberto Emprin, Angela Maglione.
Razza, origine etnica e nazionalità: Enrico Allasino, Francesco Ciafaloni, Lamine Sow, Roberta Valetti
Religione o credo: Giuseppe Platone, Claudio Vercelli

Per le informazioni e la documentazione fornita:

Margarita Spasova, Commission for Protection Against Discrimination, Bulgaria
Aristos Tsiartas, Office of the Commissioner for Administration, Cipro
Martin Amberger, Federal Antidiscrimination Authority, Germania
Julija Sartuch, Office for Equal Opportunities, Lituania
Madalina Rosu, National Council for Combating Discrimination, Romania
Földes Tomáš, Slovak National Centre for Human Rights, Repubblica Slovacca
Majda Pucnik, Matjaz Debelak, Office for Equal Opportunities, Slovenia
Mattias Falk, Ombudsman for Equal Rights, Svezia
Marian Vandebossche e Martha Franken, Equal Opportunities in Flanders

Per le revisioni ed i preziosi consigli e contributi:

Enrico Allasino, Davide Barella

Per la costante collaborazione:

Enzo Cucco e Paola Perrone

INTRODUZIONE

Quadro europeo di riferimento

L'Italia, così come gli altri Paesi europei, è coinvolta in cambiamenti rilevanti nell'approccio teorico, politico e normativo alla questione delle disuguaglianze e del loro superamento. Attori chiave di questo processo sono le istituzioni europee che hanno contribuito a definire il quadro entro cui si svolge l'azione per il superamento delle discriminazioni e il raggiungimento di condizioni di uguaglianza della popolazione dei Paesi membri (Kantola & Nousiainen, 2009). L'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE¹ – (ex art. 13 del trattato che istituisce la Comunità europea – TCE – così come modificato dal trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999), individua sei motivi o fattori di discriminazione che le istituzioni comunitarie devono impegnarsi a vietare: il genere, la “razza”² o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le condizioni di disabilità, l'età e l'orientamento sessuale. Accanto a questo articolo vi sono altre disposizioni che rafforzano l'azione contro le discriminazioni: in primo luogo l'articolo 10, il quale prevede che «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione [miri] a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale». Con riferimento ai singoli fattori di discriminazione devono essere considerati: l'articolo 8 (ex art. 3 TCE secondo comma) sull'eliminazione delle disuguaglianze tra uomini e donne; l'articolo 18 (ex art. 12 TCE), sul divieto delle discriminazioni in base alla nazionalità; l'articolo 153 (ex art. 137 TCE), che combatte, in particolare, il fenomeno dell'emarginazione; l'articolo 157 (ex art. 141 TCE), che ribadisce l'obiettivo della parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, insistendo sia sull'aspetto della retribuzione sia su quello delle condizioni di lavoro. Oltre a queste disposizioni, sono da poco giuridicamente vincolanti quelle contenute nella c.d. Carta di Nizza (Carta europea dei diritti fondamentali) integrata nel diritto primario europeo dal trattato di Lisbona. L'articolo 21 della Carta sancisce il divieto di «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 sessuali³», non limitandosi a ribadire i divieti di discriminazione vietati dall'articolo 19 TFUE, ma contemplando nuovi campi d'azione del diritto europeo antidiscriminatorio. Al secondo comma si ribadisce inoltre il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, nell'ambito di applicazione dei trattati.

¹ Sostituisce il TCE in seguito all'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del trattato di Lisbona.

² Posto che la normativa europea, e anche italiana, continua ad utilizzare il termine “razza” per descrivere un particolare motivo di discriminazione e disuguaglianza, in questo lavoro si è assunta come superata la categoria poiché «quello della razza è in effetti un concetto metafisico, una categoria che vale non a identificare una realtà empirica, ma ad assolutizzare e a radicalizzare le differenze per mezzo di una metafora biologizzante» (Galissot R., Rivera A, 1997: 99); inoltre si tratta di una nozione largamente «impiegata nel pensiero razzista contemporaneo» (Idem), e quindi percepita come discriminatoria dalle stesse parti coinvolte nella ricerca. Per queste ragioni si è ritenuto di inserire tra virgolette il termine.

³ La normativa italiana in molti casi continua ad utilizzare la terminologia “tendenze sessuali” riferendosi all'orientamento sessuale delle persone. Tuttavia, nell'ambito di questa ricerca, è stato sottolineato come parlare di tendenze sessuali richiami una visione medico/patologica della questione che, seppure superata da diversi decenni, è ancora parte di un sistema fortemente discriminante nei confronti delle persone gay e lesbiche. Per queste ragioni si parlerà in questo rapporto di orientamento sessuale e si riporterà la terminologia giuridica soltanto ove strettamente necessario.

Il percorso di integrazione di tali principi coinvolge tuttora molteplici livelli (da quello comunitario a quello nazionale e locale), più soggetti (dalle istituzioni europee alle organizzazioni della società civile) e una serie di questioni (dal superamento delle discriminazioni alla promozione attiva dell'uguaglianza, dall'inclusione sociale al contrasto della marginalità). È in corso nei Paesi dell'Unione il cosiddetto processo di europeizzazione che, per queste materie, ha riguardato prima le politiche di genere e poi, più in generale quelle sull'uguaglianza e che ha tuttora il ruolo di stimolare l'intervento delle istituzioni nazionali su un percorso tracciato attraverso norme e politiche europee (Del Giorgio & Lombardo, 2009). In questo senso le più significative evoluzioni sono state introdotte con le direttive del Consiglio 2000/43/CE e 2000/78/CE che vietano, per i Paesi aderenti all'Unione, le discriminazioni fondate su "razza" e origine etnica, religione o credo, orientamento sessuale, età e condizioni di disabilità. Per quanto concerne la parità uomo-donna di particolare rilievo è la direttiva 2006/54/CE di rifusione delle preesistenti direttive in materia di attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Seppure i livelli di tutela siano ancora differenziati⁴, le possibilità di intervento sono considerevolmente aumentate: dal genere, principale fattore di discriminazione vietato sino ad allora, a numerosi altri avviando così un processo di uniformazione in materia di uguaglianza in tutti i Paesi dell'Unione europea (Lombardo & Verloo, 2009). Come detto, tale processo ha coinvolto non soltanto la normativa ma anche l'approccio di *policy*, le azioni pianificate, le istituzioni competenti, i fondi destinati a livello europeo, nazionale e anche locale, costituendo uno stimolo all'evoluzione a tutti i livelli di governo (Del Giorgio & Lombardo, 2009).

Questa stessa evoluzione ha interessato anche la Regione Piemonte e in particolare il lavoro dell'Assessorato alle Pari Opportunità, da tempo impegnato contro le discriminazioni sul territorio piemontese. A partire dal 2007, Anno europeo delle pari opportunità per tutti, l'Ente ha infatti allargato il proprio sguardo sulla questione, deliberando l'approvazione del Piano d'Attuazione delle Pari Opportunità e proponendosi di favorire il «perseguimento sul [...] territorio di un'effettiva realizzazione delle pari opportunità per tutti, indipendentemente dal genere, dall'età, dall'orientamento sessuale, dalla nazionalità, dall'origine etnica, dalle condizioni di disabilità, dalla religione»⁵ e collocandosi all'interno dell'approccio indicato dall'Unione europea. Nel 2006 la Giunta regionale aveva già presentato un disegno di legge regionale contenente «norme di attuazione della parità di trattamento e del divieto di ogni forma di discriminazione nelle materie di competenza regionale» nel quale si sanciva il principio di non discriminazione negli ambiti del lavoro, formazione, salute, casa, attività culturali e turistiche e attività regionali per ciascuno dei fattori sopraelencati.

Caratteristiche della ricerca

In questo contesto l'Assessorato ha affidato all'IRES Piemonte il compito di avviare una ricerca focalizzata sulla problematica delle discriminazioni con la finalità di supportare la Regione nell'elaborazione di politiche e azioni per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni e per

⁴ È infatti da considerare che i livelli di tutela garantiti per le discriminazioni dalla normativa europea sono diversi e, in particolare, maggiori per quanto riguarda il genere e la "razza" e origine etnica per i quali il divieto di discriminazione vale non soltanto per l'ambito lavorativo e della formazione ma anche per la fornitura di beni e servizi, la protezione sociale e le prestazioni sociali. Per il genere poi sono regolamentate le azioni positive che hanno portato ad un approccio non solo difensivo ma anche reattivo alle discriminazioni prescrivendo anche meccanismi di difesa precisi, veri e propri organismi di contrasto delle discriminazioni fondate sul genere e anche sulla "razza". Per gli altri fattori di discriminazione inclusi nella normativa primaria e secondaria dell'Unione, invece, la tutela è ridotta all'ambito lavorativo e della formazione e non è prescritto alcun meccanismo di difesa obbligatorio per i Paesi membri (Lombardo & Verloo, 2009).

⁵ D.g.r. n. 1-7320 del 5.11.2007, ai sensi dell'art. 56 della legge regionale 23 aprile 2007, n. 9.

l'assistenza alle vittime sul territorio piemontese.

L'indagine si è quindi sviluppata in modo tale da poter rispondere alle esigenze di informazioni manifestate dall'Ente che hanno riguardato la normativa, le possibilità di *governance* e il contesto regionale di riferimento. Le domande di ricerca sono le seguenti:

1. qual è il contesto normativo europeo e nazionale e delle altre Regioni italiane in materia di discriminazioni?
2. Quali sono gli organismi con i quali i Paesi dell'Unione europea hanno strutturato la propria azione antidiscriminatoria a livello nazionale e regionale?
3. Che tipo di risorse sono già attive sul territorio piemontese nel campo della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione e in che modo?
4. Quali sono i principali bisogni del territorio regionale connessi al fenomeno delle discriminazioni?

Nell'approcciarsi all'indagine è risultato immediatamente chiaro il ruolo che essa poteva assumere: raccogliere ed elaborare informazioni su un fenomeno così profondamente connesso alla vita delle persone era già di per sé significativo; aggiunto poi alla dichiarata volontà dell'amministrazione pubblica regionale di impegnarsi concretamente in questo ambito, ovvero contro le discriminazioni, ha fornito gli ingredienti necessari alla pianificazione di una ricerca/azione. La ricerca/azione è una forma di indagine che coniuga in sé l'elaborazione di valide conoscenze con il fine di promuovere il cambiamento sociale. Ha quindi l'obiettivo di risolvere problemi pertinenti in contesti dati attraverso un'inchiesta democratica che coinvolga le parti portatrici di interesse nel cercare e attuare soluzioni a problemi rilevanti per quelle stesse parti. Si sviluppa pertanto attraverso la cooperazione tra responsabili e partecipanti alla ricerca: qualsiasi contributo è considerato e valorizzato a partire dal presupposto che la diversità delle esperienze e le capacità sviluppate da coloro che vivono il contesto sottoposto ad indagine siano una ricchezza per il processo di ricerca/azione⁶.

Perno di tale percorso è stata la costituzione, e poi, la costante interlocuzione con il comitato consultivo, composto da sette persone scelte perché competenti per le diverse disuguaglianze considerate e attive in vario modo sul territorio regionale contro le discriminazioni. Il comitato è stato coinvolto nelle fasi della ricerca in diverso modo: nell'elaborazione del processo di indagine, nella raccolta di informazioni, nell'individuazione delle persone partecipanti alla ricerca, nell'elaborazione dei risultati e delle risposte ai problemi emersi. In questo quadro è importante considerare che alcune fasi, più di altre, rispondono ai canoni di tale modalità di indagine; se tutte sono state connotate da un'interlocuzione con persone attive sul territorio, alcune sono strettamente basate su tale scambio, anche attraverso l'utilizzo di metodologie partecipative.

Infine, centrale nella ricerca/azione è la riflessione critica: l'indagine, pianificata ed eseguita a partire da precisi presupposti, è stata rivista criticamente al fine di comprendere appieno i risultati del processo.

Per facilitare la lettura di questo rapporto e, più in generale, dell'intero percorso di ricerca restano quindi da delineare alcuni elementi chiave, quei presupposti che collocano l'indagine entro determinati confini di significato e approccio alla questione e che attengono alla definizione di discriminazione, ai motivi di discriminazione inclusi nell'indagine e alle modalità di approccio ad essi.

1. Anzitutto, questa ricerca si concentra sul fenomeno delle discriminazioni e sulle possibili azioni di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime. Il disegno di legge regionale n.

⁶ La descrizione della ricerca/azione è stata estrapolata da Greenwood D.J., Levin M., 2000.

303 del 2006 contenente le «norme di attuazione della parità di trattamento e del divieto di ogni forma di discriminazione nelle materie di competenza regionale» all'articolo 2 dice che «per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sull'appartenenza di genere o sull'identità di genere, sugli orientamenti sessuali, sulla religione o sulle convinzioni personali, sull'handicap, l'età, la razza o l'origine etnica» e include poi le definizioni di discriminazione diretta, indiretta e di molestia. A questa enunciazione, che riprende quella fornita dalla normativa europea, si può affiancare una definizione fornita da Johanna Kantola e Kevät Nousiainen (2009); la discriminazione è una situazione in cui una persona è trattata diversamente a causa della sua appartenenza a una categoria definita, sulla base di caratteristiche che la persona in questione non può modificare o alla quale non è possibile chiedere di farlo. L'azione antidiscriminatoria è la preconditione necessaria a raggiungere l'effettiva parità tra persone poiché ha l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli illegittimi che limitano l'uguaglianza di trattamento e le pari opportunità. È quindi utile considerare che, pur essendo quello delle discriminazioni il *focus* di questa ricerca, tale fenomeno si affianca, e a volte si interseca, ad altre questioni altrettanto rilevanti, quali, ad esempio, l'inclusione sociale.

2. La categoria cui si riferisce la definizione dipende da precisi fattori o motivi di discriminazione; tali fattori dipendono a loro volta da più elementi, tra i quali: l'esperienza soggettiva delle persone, la capacità di riconoscimento degli stessi soggetti, ma anche elementi socio-strutturali capaci di influire sul posizionamento delle persone nella società in categorie o componenti sociali. La presente ricerca/azione si concentra su una lista determinata di fattori discriminatori; questa si rifà in primo luogo a quella fornita dalla normativa europea, che contempla, sin dal trattato istitutivo della CEE, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 7) e la parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici (art. 119). A questi fattori di discriminazione si aggiungono la "razza" e origine etnica, la religione e le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale, contemplati dall'articolo 19 del TFUE. Per quanto concerne la lotta alle discriminazioni fondate sulla nazionalità è importante ricordare che il testo unico sull'immigrazione assegna alle Regioni un significativo potere di intervento⁷. Inoltre le Regioni, dopo la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, devono adoperarsi per l'attuazione delle direttive e degli altri atti normativi dell'Unione europea e quindi devono adoperarsi nel combattere tutte le menzionate discriminazioni espressamente vietate dal diritto comunitario primario e derivato.
3. Il fatto di mantenere sotto lo stesso ombrello tutte le disuguaglianze ha implicato una riflessione sull'approccio più opportuno e coerente; è quindi necessario affrontare nel discorso introduttivo il tema dell'intersezionalità. Questo termine, coniato da Kimberle Crenshaw nel 1989⁸ trattando la particolare condizione delle donne afroamericane, e la teorizzazione che ad esso si riferisce, ha consentito di proporre un'importante innovazione nell'approccio alla questione delle disuguaglianze. Ange-Marie Hancock (2007) spiega la distinzione tra i precedenti approcci e quello dell'intersezionalità; questo si contrappone

⁷ Tale t.u., adottato con d.lgs. 286/1998 e successive modifiche, afferma all'articolo 44 che «le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi».

⁸ Kimberle Crenshaw ha introdotto questo termine nel saggio del 1989 *Demarginalising the intersection of race and sex: A black feminism critique to antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, *Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum: 136-167.

infatti all'approccio da lei definito *unitario* che si focalizza su una singola categoria o fattore di disuguaglianza considerandolo uniforme al suo interno ma anche il più significativo e esplicativo tra i fattori di discriminazione. A questo approccio si affianca quello *multiplo* che riconosce come rilevante la somma di diverse categorie di disuguaglianza⁹. Se quindi nell'approccio unitario esisteranno soltanto singoli fattori di disuguaglianza quali, ad esempio, genere o "razza" come binari paralleli che non si incontrano mai, per quello multiplo una stessa persona può essere soggetta contemporaneamente a discriminazione sulla base sia del genere sia della "razza". L'approccio dell'intersezionalità riconosce il valore di ciascun fattore di disuguaglianza e pone al centro dell'analisi le conseguenze che l'intersezione tra essi produce nella vita delle persone. Così sarà di interesse per questo approccio comprendere quale condizione viva, ad esempio, una donna di colore in Italia così come capire quali strutture sociali causino, eventualmente, la sua condizione di marginalità ed esclusione sociale; tale condizione di vita e le strutture sociali di base sono considerate diverse a seconda dei contesti sottoposti ad indagine. L'approccio dell'intersezionalità viene quindi utilizzato come modalità per indagare le relazioni tra disuguaglianze e anche le conseguenze che si verificano a livello politico, ovvero come le istituzioni e le organizzazioni della società civile affrontino la questione delle intersezioni tra categorie sociali e anche come le stesse categorie sociali vengano definite (Ibidem). Nell'ambito della presente ricerca/azione si è ritenuto di assumere un approccio ibrido; considerando infatti che in Italia l'istituzionalizzazione dell'intersezionalità è ancora lontana da un'effettiva realizzazione (del Giorgio & Lombardo, 2009), si è deciso di dare peso alle caratteristiche peculiari delle singole disuguaglianze, considerando il verificarsi di discriminazioni multiple e includendo come oggetto dell'indagine anche le intersezioni che si realizzano tra esse.

SINTESI DELLA RICERCA

1.1. Le fasi della ricerca/azione

A partire dalle domande menzionate nell'introduzione, la ricerca è stata concepita come un percorso le cui fasi sono tra loro interconnesse al fine di fornire informazioni utili a supportare la pianificazione di azioni di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime in materia di discriminazioni sul territorio piemontese. Ognuna delle fasi di ricerca ha visto impegnato un gruppo di lavoro con competenze differenziate affiancato a sua volta da un comitato consultivo composto da una persona di riferimento per ciascuno dei fattori di discriminazione considerati¹⁰; le persone incluse nel comitato sono state scelte in quanto personalità di indiscussa competenza rispetto alle disuguaglianze considerate e in diverso modo impegnate nell'azione antidiscriminatoria sul territorio piemontese. I componenti e le componenti del comitato hanno fornito informazioni chiave rispetto alle varie disuguaglianze considerate e hanno avuto un ruolo attivo in alcune fasi della ricerca, assumendo la funzione di soggetti informatori privilegiati. Per ognuna delle fasi della ricerca sono riportate brevemente le principali metodologie e tecniche utilizzate e i percorsi di

⁹ Per Ange-Marie Hancock (2007) inoltre l'approccio multiplo considera che la somma dei fattori di discriminazione producano un effetto predeterminato che consiste nella somma di quanto riscontrato per i singoli fattori. Tuttavia è da considerare che non vi è ancora accordo sull'utilizzo di tale terminologia da parte del mondo accademico e degli esperti del settore (Commissione europea, 2007).

¹⁰ Di concerto con l'Assessorato alle Pari Opportunità della Regione Piemonte si è deciso, per la discriminazione sulla base dell'età, di avvalersi del supporto di una persona di riferimento per le persone giovani e di una per quelle anziane.

indagine intrapresi.

1.1.1. Qual è il contesto normativo europeo, nazionale e delle altre Regioni italiane in materia di discriminazioni?

Quadro normativo di riferimento

La prima fase del lavoro di ricerca è stata dedicata alla ricostruzione della normativa comunitaria adottata nell'ultimo decennio al fine di dare attuazione concreta ai divieti di discriminazione individuati dal trattato CE e, in un secondo momento, all'analisi delle modalità con cui l'Italia si è adeguata ai nuovi obblighi imposti dalle direttive comunitarie in materia di contrasto alle discriminazioni. La recente normativa statale, per lo più introdotta mediante decreti legislativi, è stata esaminata insieme alla legislazione regionale: responsabili dell'applicazione delle direttive e degli altri atti normativi dell'Unione europea sono, infatti, anche le Regioni il cui ruolo nella fase discendente del diritto comunitario, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ha assunto un'importanza primaria. Di particolare interesse è stata quindi, innanzitutto, la valutazione dell'impatto del diritto comunitario antidiscriminatorio sugli Statuti approvati dopo la revisione del titolo V della Costituzione e sull'attività dei legislatori regionali nella lotta alle discriminazioni.

Non sono stati trascurati i progetti di legge attualmente in esame sia in Parlamento sia nei Consigli regionali, né le proposte di direttive comunitarie recentemente elaborate dal Consiglio europeo: questi danno, infatti, la misura di quanto è ancora necessario fare per giungere a una più efficace protezione dalle discriminazioni, e delineano il profilo dei fallimenti della legislazione esistente e delle esigenze espresse dalla c.d. *società civile* (non sono rare, infatti, le proposte di legge di iniziativa popolare in materia di diritti fondamentali).

La ricostruzione della normativa comunitaria, statale e regionale sulla lotta alle discriminazioni è stata accompagnata da un'analisi giurisprudenziale in cui sono state considerate le pronunce più significative della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee: quest'ultima, in particolare, risolvendo le questioni pregiudiziali provenienti dai diversi ordinamenti nazionali, fornisce un'importante chiave interpretativa del diritto comunitario, sia originario sia derivato. In secondo luogo, si è tenuto conto del ruolo svolto dalla Corte costituzionale nella tutela multilivello del principio di eguaglianza: negli ultimi anni, infatti, essa è stata spesso chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità di normative, sia statali sia regionali, di tutela dalle discriminazioni.

Lo scopo del lavoro di indagine brevemente descritto è stato duplice.

Innanzitutto, dal momento che il diritto comunitario ha specificato che il principio di eguaglianza richiede agli ordinamenti nazionali di impegnarsi nella lotta contro le discriminazioni fondate su fattori *nuovi*, quali l'età, la disabilità e l'orientamento sessuale che la Costituzione italiana non menziona esplicitamente, si è cercato di indagare sul grado di tutela che il legislatore nazionale è riuscito a realizzare.

In secondo luogo, ci si è interrogati sull'attività del legislatore regionale che, nell'esercizio delle sue rinnovate competenze statutarie e normative, può e deve concorrere al recepimento delle direttive comunitarie, predisponendo gli strumenti necessari per incrementare il livello di protezione dalle discriminazioni.

1.1.2. Quali sono gli organismi con i quali i Paesi dell'Unione europea hanno strutturato la propria azione antidiscriminatoria a livello nazionale e regionale?

Benchmarking degli enti europei impegnati contro le discriminazioni

Questa fase della ricerca si è focalizzata sullo studio di enti e agenzie che, nei Paesi europei a livello nazionale e regionale, sono stati appositamente creati per svolgere l'azione antidiscriminatoria. Sono stati oggetto di indagine: attività, processi e qualità degli enti europei attraverso l'analisi e la valutazione strategica dell'organizzazione interna, della gestione e dell'azione di tali strutture. Il metodo usato è quello del benchmarking: «[...] il processo di identificazione, comprensione e adattamento delle migliori pratiche, proprie o di altre organizzazioni allo scopo di migliorare la *performance*» (Cook S., 2003: 19). L'apprendimento delle capacità altrui è quindi al centro del metodo che si concentra appunto sull'analisi di attività, processi e qualità allo scopo di identificare le migliori prassi sviluppate in un preciso settore o processo produttivo e applicarle al proprio contesto allo scopo di ottenere l'eccellenza.

L'utilizzo del benchmarking in questa ricerca è frutto di una serie di adattamenti al contesto. Anzitutto la ricerca si è concentrata sul settore della pubblica amministrazione; sono, infatti, oggetto di interesse enti pubblici responsabili dell'azione di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazioni, ovvero gli *equality bodies* e soggetti affini. L'indagine, poi, riguarda esclusivamente esperienze altrui, non con l'obiettivo di migliorare le proprie prassi, bensì di identificare le migliori in altri contesti e valutarne l'applicabilità in quello piemontese nel quale non esiste ancora un organismo responsabile dell'azione antidiscriminatoria. Il benchmarking non ha quindi il carattere competitivo che di solito lo caratterizza, ma è piuttosto accentuato il carattere conoscitivo dell'indagine. Anche l'uso di standard di prestazione rappresenta una differenza di approccio. Si tratta di indicatori quantitativi della qualità dei processi sottoposti ad analisi e sono la chiave del confronto tra le diverse esperienze in campo; nell'ambito di questa ricerca si è proceduto, invece, ad un'analisi qualitativa delle prestazioni di enti europei nazionali e regionali e non è tanto alle singole fasi di processi gestionali che si è guardato, quanto al complesso delle attività, degli strumenti usati e della qualità di questi.

Nella prima fase, gli enti e organismi da sottoporre ad analisi sono stati selezionati sulla base dei seguenti criteri:

- a) essere enti pubblici;
- b) avere un livello di competenza nazionale o regionale;
- c) essere responsabili della prevenzione, del contrasto alle discriminazioni e dell'assistenza alle vittime, ma anche della promozione dell'uguaglianza e della protezione dei diritti umani;
- d) essere competenti per discriminazioni fondate su più fattori in maniera integrata.

La seconda fase è servita a reperire le informazioni necessarie sugli enti selezionati, avvenuta attraverso la raccolta di dati e documenti dalla rete internet e grazie all'elaborazione e distribuzione di un questionario. Nella terza fase, attività, processi e qualità degli enti sono stati messi a confronto tra loro e rapportati infine al contesto italiano e in particolare piemontese con l'obiettivo di identificare da un lato le migliori prassi, dall'altro le possibilità di adattare alla realtà di partenza. La

quarta fase, infine, è stata dedicata alla stesura di schede che rendono conto di quelle caratteristiche di enti e organismi selezionati che sono state sottoposte ad analisi. Queste sono state identificate considerando anzitutto le esigenze manifestate dall'Assessorato alle Pari Opportunità della Regione Piemonte all'avvio dell'indagine; a queste si sono aggiunte le informazioni contenute nei principali documenti e atti internazionali in materia¹¹:

- a) quadro di costituzione dell'ente,
- b) *mission* e fattori di discriminazione considerati,
- c) settori di attività,
- d) struttura e organigramma,
- e) *budget*,
- f) struttura di relazioni,
- g) governance intesa come efficacia ed efficienza dell'azione dell'ente.

1.1.3. Che tipo di risorse sono già attive sul territorio piemontese nel campo della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione e in che modo?

Mappatura e analisi preliminare degli stakeholder

Questa fase della ricerca/azione *Contro le discriminazioni* è finalizzata ad analizzare in via preliminare l'esistente in materia di prevenzione e contrasto alle discriminazioni e di assistenza alle vittime sul territorio piemontese. Per lo svolgimento di questa fase di ricerca ci si è affidati ad uno strumento di analisi utilizzato dalla scienza delle politiche pubbliche: la *stakeholder analysis*. Si tratta un processo di sistematica raccolta e analisi di informazioni qualitative utili per valutare gli interessi che gravitano attorno ad una determinata politica o progetto (Schmeer K., 1999). Questo tipo di analisi si concentra su comportamenti, intenzioni, interrelazioni, interessi nonché influenza e risorse che le parti portatrici di interesse hanno a disposizione; per stakeholder si intendono quindi gruppi o singoli, individui o organizzazioni, che hanno un interesse rispetto ad uno specifico progetto o politica. L'intento è di comprendere preliminarmente quale ruolo questi soggetti hanno o potrebbero avere nell'ambito di quel progetto o politica e adeguare non solo la politica ma anche la strategia di implementazione in modo da renderla il più possibile coerente con gli obiettivi e le opportunità in campo (Bobbio L., 2004). Nel caso della ricerca/azione *Contro le discriminazioni*, la stakeholder analysis ha riguardato soggetti impegnati nell'azione antidiscriminatoria per tutti i fattori considerati nell'indagine in diversi ambiti (ad esempio: lavoro, formazione professionale, diritto alla salute, diritto alla casa, ecc.).

La molteplicità di situazioni comprese nell'incrocio di questi elementi ha reso particolarmente rilevante la partecipazione alla ricerca dei soggetti stessi del territorio; una delle metodologie proposte dalla letteratura per lo svolgimento della stakeholder analysis prevede, infatti, il coinvolgimento di persone altamente integrate nel contesto oggetto di studio che sono quindi portatrici di competenze utili all'identificazione e analisi degli stakeholder (Varsvasovszky V. & Brugha R., 2000). Tale coinvolgimento è stato inoltre funzionale all'intento di avviare un percorso

¹¹ Si tratta dei Paris Principle definiti dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e della raccomandazione n. 2 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI); entrambi i documenti contengono indicazioni sulle caratteristiche fondamentali degli organismi deputati alla protezione dei diritti umani e della promozione dell'uguaglianza.

di ricerca partecipativa ed è proprio attraverso la partecipazione del comitato consultivo che sono state definite le fasi della ricerca, i suoi strumenti e i risultati. In una prima fase è stata approfondita la conoscenza di base dei fattori di discriminazione oggetto di indagine, in particolare attraverso un'intervista ai componenti e alle componenti il comitato consultivo, che hanno in quella sede fornito una prima lista di stakeholder da sottoporre ad analisi preliminare; tale lista è stata poi incrociata con i dati forniti dalle persone partecipanti all'analisi dei bisogni, interrogate attraverso un questionario sulle parti portatrici di interesse. Si è proceduto poi alla raccolta delle informazioni relative ad azioni e ruolo degli stakeholder selezionati (principalmente statuto o legge di costituzione, documenti di policy o programmazione, rapporti attività, documenti di pianificazione, ecc.) e infine all'analisi delle informazioni e dei dati raccolti. Nell'elaborazione dei risultati si è tenuto conto di quanto emerso per i singoli fattori di discriminazione e delle principali caratteristiche degli stakeholder a partire da un'osservazione dei dati trasversale ai fattori stessi.

1.1.4. Quali sono i principali bisogni del territorio regionale connessi al fenomeno delle discriminazioni?

L'analisi preliminare dei bisogni

La fase di analisi preliminare dei bisogni si è basata sulla raccolta di informazioni relative ai principali bisogni percepiti da chi opera e lavora nel campo della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione. La fase di analisi preliminare dei bisogni è servita inoltre a facilitare:

- l'emersione della percezione dell'azione degli enti locali nell'ambito delle discriminazioni;
- l'individuazione di possibili soluzioni alle criticità e problematiche individuate;
- l'attivazione di processi virtuosi come esternalità positive di un approccio di analisi basato sulla partecipazione degli attori di un territorio.

Tali informazioni sono state raccolte coinvolgendo direttamente nella fase di analisi questi soggetti grazie al supporto del comitato consultivo.

A livello operativo si sono distinti tre momenti: l'elaborazione e distribuzione di un questionario volto a sondare la percezione dell'esistente in materia di azioni antidiscriminatorie sul territorio piemontese; l'organizzazione di gruppi di lavoro nei quali facilitare l'emersione delle principali problematiche e possibili soluzioni; un *focus group* con tutti i partecipanti e le partecipanti a questa fase per condividere i risultati e avviare una riflessione sulle intersezioni tra fattori di disuguaglianza. Di particolare rilievo le tecniche di *problem ranking* e *problem solving* utilizzate durante le attività dei gruppi di lavoro.

- *Problem ranking*: effettuata per fattori di discriminazione, l'attività rientra tra le tecniche partecipative utilizzate in fase di analisi dei bisogni e studio di fattibilità di progetti di sviluppo. Oltre alla semplice emersione dei problemi, l'attività consente di stimolare una discussione sui rapporti causa-effetto tra questi, stabilire, quando è possibile, un ordine di priorità e costruire di conseguenza un albero dei problemi.
- *Problem solving*: la costruzione dell'albero dei problemi aiuta a riflettere su quali siano le priorità e gli aspetti sui quali è più importante lavorare per rendere efficaci le politiche antidiscriminatorie. A partire dall'albero dei problemi si sono potute individuare soluzioni coerenti ed elaborare le conseguenti proposte di azioni e politiche.

Gli elementi emersi dall'analisi sono stati condivisi, discussi e integrati con il comitato consultivo, coinvolto in tutte le fasi descritte.

1.1.5. La ricerca/azione partecipativa

Dal punto di vista metodologico le ultime due fasi della ricerca si collocano nel quadro dei nuovi metodi e approcci di partecipazione sviluppati a partire dagli anni Novanta¹², nell'ambito del Participatory Action Research (PAR). In particolare i campi che consentono di riferire la presente ricerca all'ambito metodologico della ricerca/azione partecipativa sono tre: l'orientamento verso il locale, l'orientamento verso l'azione, l'orientamento verso il processo (Quattrone G., 2003).

1. L'orientamento verso il locale. È avvenuto in quattro modi: identificando come oggetto di indagine le realtà attive sul territorio piemontese (stakeholder), coinvolgendo nell'analisi persone impegnate in quelle realtà, raccogliendo indicazioni relative a buone prassi già impiegate sul territorio per accrescere il più possibile il bagaglio di conoscenza e saperi a disposizione sul piano locale, interrogando gli attori del territorio sui principali bisogni in materia di discriminazioni.
2. L'orientamento verso l'azione. In tutta la fase di analisi preliminare dei bisogni, e in particolare durante i lavori nei gruppi, sono state impiegate alcune tecniche proprie della progettazione di interventi di sviluppo (Commissione europea, 2001): il ricorso alla costruzione dell'albero dei problemi come strumento di problem solving e lo spazio lasciato all'elaborazione di proposte operative e concrete alle persone partecipanti, hanno contribuito a legare strettamente il lavoro di analisi dei problemi alla valutazione preliminare di fattibilità delle diverse soluzioni e proposte avanzate.
3. L'orientamento verso il processo. L'impiego di tecniche partecipative di analisi, per la costruzione di un processo che mira al coinvolgimento delle persone partecipanti, alla restituzione delle informazioni e alla condivisione dei risultati, ha come ulteriore ricaduta quella di creare e consolidare i legami tra esse, contribuendo a generare un processo virtuoso di conoscenza, scambio e collaborazione con possibili esternalità positive per tutto il territorio.

In sintesi i principi chiave dell'approccio partecipativo che hanno guidato la pianificazione e la realizzazione delle fasi di stakeholder analysis e analisi preliminare dei bisogni sono stati i seguenti:

- coinvolgimento diretto, nell'analisi, di persone-risorsa, professionisti e professioniste che lavorano a diretto contatto con i soggetti beneficiari delle politiche pubbliche alla cui elaborazione contribuirà la ricerca/azione *Contro le discriminazioni*.
- Rilevazione dei bisogni con un processo *bottom up*, che parte dalla rilevazione dal basso, delle esigenze delle persone beneficiarie.

¹² A partire dagli anni Novanta infatti si sono affinate tecniche e prassi scientifiche di ricerca attorno ad un sentire sempre più condiviso: l'importanza della partecipazione interattiva di tutti gli attori (Chambers R., 1992). In riferimento a questo concetto si sono sviluppati sistemi «differenti ed alternativi di conoscenza ed interazione» (Quattrone G., 2003), ciascuno legato ad uno o più campi di applicazione, dalla pianificazione urbana alla gestione partecipata delle aree protette, dalla cooperazione allo sviluppo alla ricerca etnografica. Ognuno di questi sistemi presenta le proprie caratteristiche specifiche e peculiarità ma comunemente si considera un insieme unico di approcci, nominato, appunto, PAR.

- Utilizzo di tecniche partecipative che riducano al minimo l'influenza del gruppo di ricerca nella fase di analisi e di elaborazione dei risultati.
- Restituzione al gruppo di lavoro delle informazioni rilevate e condivisione dei risultati dell'analisi anche *in itinere*.

1.2. Principali risultati

In questa sezione sono riportati i principali risultati ottenuti nelle diverse fasi della ricerca/azione *Contro le discriminazioni*.

1.2.1. Qual è il contesto normativo europeo e nazionale e delle altre Regioni italiane in materia di discriminazioni?

Quadro normativo di riferimento

Il c.d. nucleo forte del principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3, I comma, della nostra Costituzione vieta le distinzioni di «sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali»: tali discriminazioni sono state ritenute dal Costituente particolarmente odiose e per questo espressamente ricordate nella Carta costituzionale. È peraltro pacifico che la regola generale dell'uguaglianza dei cittadini e delle cittadine dinanzi alla legge vieta tutte le distinzioni irragionevoli e include quindi anche quelle che possono essere operate per fattori non menzionati: in altre parole, non v'è alcuna necessità di revisionare l'articolo 3 della Costituzione per includervi il divieto di discriminare per motivi di età, disabilità e orientamento sessuale, anche se tali discriminazioni sono espressamente condannate in numerose carte costituzionali europee più recenti della nostra. Il compito spettante all'Italia è pertanto quello di adottare normative che siano in grado di rendere azionabile il diritto a non subire discriminazioni in base ai nuovi fattori menzionati, ma anche quello di aggiornare le leggi vigenti sulle discriminazioni fondate sulla "razza" e sulla religione al fine di renderle adeguate ai nuovi rischi di disuguaglianze per ragioni di appartenenza etnica e religiosa emersi in conseguenza del sempre più imponente fenomeno migratorio.

La normativa antidiscriminatoria italiana entrata in vigore negli ultimi anni al fine di dare attuazione alle direttive comunitarie sulla parità di trattamento si è rivelata, con riferimento a certi fattori di discriminazione, poco efficace e di difficile applicazione. Le direttive europee sulla discriminazione razziale (direttiva 43/2000/CE) e sulla discriminazione basata su religione e convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale nell'ambito lavorativo (direttiva 78/2000/CE) sono state attuate rispettivamente con i decreti legislativi n. 215 e n. 216 del 2003. Questi non avevano però, ad esempio, recepito l'inversione dell'onere della prova e avevano previsto delle eccezioni particolarmente ampie alla operatività dei divieti di distinzioni irragionevoli cui ha solo parzialmente posto rimedio la legge 101/2008, adottata. In seguito alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia, alcune parti dei decreti di recepimento delle direttive antidiscriminazione sono state successivamente corrette.

Compromette l'efficacia del diritto antidiscriminatorio anche l'assenza di organismi indipendenti di sostegno alle vittime di comportamenti discriminatori diversi da quelli fondati su motivi etnico-razziali o di genere. Infatti, in Italia, sono stati istituiti l'UNAR, per quanto riguarda la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla "razza" o sull'origine etnica e, per la tutela della parità tra i sessi, la figura della Consigliera e del Consigliere di parità

nazionale, regionale e provinciale: in diversi Stati membri UE, invece, sono da tempo operativi organismi che si occupano, in maniera integrata, della lotta anche alle discriminazioni in ragione dell'appartenenza religiosa, dell'orientamento sessuale, dell'età e della disabilità, spesso affiancati da analoghi equality bodies responsabili della lotta alle discriminazioni a livello regionale: tali organismi faticano ad affermarsi nelle Regioni italiane, il cui ruolo nella prevenzione e nell'eliminazione di tutte le forme di discriminazione, pare ancora secondario. Anche i tentativi regionali di concorrere con il legislatore statale alla rimozione delle discriminazioni non sono di particolare rilievo, se si fa eccezione per la legge regionale toscana 63/2004 recante «norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere», cui si è prestata particolare attenzione per il suo contenuto innovativo e per le censure di cui è stata oggetto da parte della Corte costituzionale.

1.2.2. Quali sono gli organismi con i quali i Paesi dell'Unione europea hanno organizzato la propria azione antidiscriminatoria a livello nazionale e regionale?

Benchmarking degli enti europei impegnati contro le discriminazioni

La ricerca di benchmarking si è estesa a quindici enti nazionali e cinque enti regionali ai quali si aggiunge l'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Dall'analisi del complesso delle informazioni raccolte e senza considerare, in un primo momento, le differenze tra enti nazionali e regionali, è possibile riportare alcune considerazioni conclusive di particolare rilievo ai fini della ricerca. Queste tengono conto delle similitudini riscontrate tra le varie esperienze europee legate anche al processo di europeizzazione brevemente descritto nell'introduzione.

- Quadro di costituzione degli organismi. Le modalità di costituzione di enti e organismi sono differenziate a seconda dei contesti nazionali di riferimento e, in particolare, rispetto all'approccio assunto in materia di contrasto alle discriminazioni, alla tradizione normativa e alla storia delle politiche adottate. A fare da comune denominatore vi è però l'intervento europeo; infatti, gli enti incaricati dell'azione antidiscriminatoria sono in vario modo legati alla direttiva 2000/43/CE¹³: in alcuni casi tali organismi sono nati proprio a seguito del suo recepimento, mentre in altri erano preesistenti e si sono adattati alle prescrizioni europee modificando in vario modo il proprio assetto, la mission e, in generale, il quadro entro cui si inserisce la loro azione. Altro elemento da considerare è che, a parte alcune eccezioni, i soggetti analizzati sono nati a seguito dell'emanazione di una legge, normalmente proprio quella che ha recepito la normativa europea. È per legge, quindi, che sono definite le finalità dell'ente, i suoi poteri, le disuguaglianze di sua competenza, le attività principali, ecc. ed è la legge che ha dovuto, inoltre, garantire l'indipendenza degli organismi, caratteristica ritenuta fondamentale non solo dall'Unione europea, ma anche dalle altre organizzazioni internazionali impegnate per la protezione dei diritti umani e la promozione dell'uguaglianza.

¹³ La direttiva all'articolo 13 prevede che gli Stati si dotino di un organismo che promuova «la parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica. [Dice inoltre che] tali organismi fanno eventualmente parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali le vittime di discriminazioni [...]». Si nota quindi come la normativa europea preveda un ampio spettro di possibilità entro cui si possono facilmente ritrovare i diversi soggetti che nei Paesi europei si occupavano già di queste materie, gli approcci assunti, la tradizione normativa e gli interventi adottati.

- **Mission.** Normalmente gli enti e gli organismi analizzati hanno come mission la difesa dalle discriminazioni e la promozione delle pari opportunità; in alcuni casi si aggiungono altre finalità quali, ad esempio, quella di informare la popolazione in merito ai propri diritti, promuovere e proteggere i diritti umani, valorizzare le diversità. L'inclusione di uno o più di questi obiettivi è esplicativo di un particolare approccio che l'organismo ha nei confronti della questione dell'uguaglianza e presuppone un diverso orientamento all'azione. La mission include normalmente anche le disuguaglianze sulle quali si focalizza l'attività di enti e organismi; esse sono in generale più estese di quanto previsto nella direttiva di riferimento che impone la nascita di strutture nazionali responsabili della tutela dalle discriminazioni fondate esclusivamente su "razza" e origine etnica. Nella quasi totalità dei casi, infatti, sono stati inclusi tra le competenze degli organismi anche i fattori presenti nella direttiva 2000/78/CE; per alcuni poi il raggio d'azione è stato ulteriormente ampliato ad altri motivi di disuguaglianza o con la stesura di una lista aperta. Infine, la mission rende conto anche degli ambiti di azione degli enti e organismi; come definito sopra, il regime di protezione garantito dalla normativa europea è differenziato a seconda del fattore di discriminazione considerato. Questa gerarchia è stata in alcuni casi riprodotta anche a livello nazionale ma risulta più comune che gli ambiti di intervento definiti dalla direttiva 2000/43/CE siano estesi a tutti i fattori di discriminazione che non siano "razza" e origine etnica garantendo un livello di protezione maggiore e soprattutto uniforme. In alcuni casi, poi, gli ambiti nei quali tali soggetti possono agire per la protezione dalle discriminazioni sono ulteriormente estesi o maggiormente articolati.
- **Attività.** In linea generale si può affermare che la totalità degli enti e organismi analizzati sono responsabili per l'azione di prevenzione, contrasto alle discriminazioni e assistenza alle vittime. Ognuna di queste aree di competenza è contenitore di molteplici attività che sono in molti casi simili per i diversi organismi analizzati. Per prevenzione si intendono generalmente tutte quelle iniziative capaci di agire sulle cause delle discriminazioni e consentirne il superamento prima che i fenomeni discriminatori si verifichino; sono state identificate come attività di prevenzione: ricerca, informazione, formazione e sensibilizzazione e anche raccolta, analisi e diffusione di buone prassi. Per quanto concerne l'attività di contrasto alle discriminazioni questa si concretizza spesso nel monitoraggio costante dell'attività legislativa e amministrativa dei Paesi in senso antidiscriminatorio. L'attività di enti e organismi in materia di assistenza alle vittime di discriminazione è centrale rispetto al loro stesso ruolo; tutti hanno, infatti, assunto, direttamente o indirettamente, il compito di assistere le vittime di discriminazioni fornendo loro una qualche forma di supporto, anche legale, seppure i poteri in questo ambito varino molto da soggetto a soggetto. Le principali attività sono: la raccolta di segnalazioni, l'attivazione di indagini, in qualche caso l'applicazione di sanzioni da parte degli enti o l'assistenza legale alle vittime.
- **Struttura di relazioni.** Ciascun soggetto analizzato si colloca all'interno di una rete di relazioni che è funzionale ai suoi compiti ed è ritenuta essere elemento importante nel determinarne efficienza ed efficacia. Normalmente gli organismi si relazionano con le altre istituzioni sia perché sono in vario modo soggetti al loro controllo (spesso infatti devono presentare un rapporto attività ai governi o al parlamento o ricevere l'approvazione del piano di attività), sia perché assumono una funzione di controllo dell'azione di governo in senso antidiscriminatorio. Altro importante spazio di relazione riguarda la società civile;

questa può essere più o meno inclusa nell'attività degli enti e le modalità di inclusione possono essere diverse. In alcuni casi gli organismi integrano al loro interno una rappresentanza delle principali componenti della società civile che viene consultata nel corso delle attività correnti; in altri casi, invece, questa è destinataria di azioni, progetti e finanziamenti; in altri ancora svolge parte delle attività per conto degli enti stessi, come l'attività di informazione e assistenza alle vittime.

Come accennato precedentemente, tra gli enti analizzati, cinque sono enti regionali la cui analisi si è rivelata di particolare rilevanza ai fini della ricerca, vista la maggiore adattabilità al contesto piemontese. Tra le esperienze più interessanti vi sono: la Equal Opportunities in Flanders (Belgio), la HALDE Rhône-Alpes (Francia) e il Centro contro le discriminazioni in Emilia-Romagna (Italia). In questi casi si è, infatti, riscontrato come il lavoro di prevenzione e contrasto alle discriminazioni e di assistenza alle vittime sia caratterizzato da un approccio peculiare al livello territoriale di riferimento. La costituzione a livello regionale di organismi responsabili dell'azione antidiscriminatoria ha risposto all'esigenza, manifestata nei diversi territori, di vicinanza, anche fisica, alla popolazione beneficiaria dell'azione antidiscriminatoria. Questo implica, in termini concreti, non soltanto la prossimità fisica dei servizi e del supporto all'utenza, ma anche il coordinamento delle risorse territoriali. Instaurare relazioni con soggetti del territorio già attivi contro le discriminazioni o interessati dal fenomeno sembra essere un'attività fondante degli enti regionali analizzati e consente la partecipazione e la valorizzazione di tutte le realtà già attive per il suo superamento. Tali relazioni si sono spesso concretizzate nella condivisione di alcune funzioni; in alcuni casi sono, infatti, le associazioni e le organizzazioni ad occuparsi di assistenza alle vittime, di sensibilizzazione e informazione di concerto con gli enti e organismi regionali. Altre volte questi ultimi mettono in rete le organizzazioni della società civile, uniformandone le competenze e riconoscendo e diffondendo le buone prassi. Quanto descritto, infine, ha un forte carattere sperimentale: in tutte le realtà analizzate si è svolta, e in alcuni casi è ancora in corso, una fase di sperimentazione, o preparatoria, durante la quale sono state oggetto di mappatura e analisi le risorse già presenti sui territori. È stato inoltre avviato un processo di messa in rete e di identificazione delle prassi di azione nell'ambito della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime.

1.2.3. Che tipo di risorse sono già attive sul territorio piemontese nel campo della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione e in che modo?

Mappatura e analisi preliminare degli stakeholder

L'analisi degli stakeholder si è sviluppata a partire dalle competenze e conoscenze delle persone componenti il comitato consultivo, dei partecipanti e delle partecipanti all'analisi dei bisogni; sono stati quindi identificati 203 tra singoli individui e gruppi di stakeholder sottoposti poi ad analisi. È importante premettere che già le interviste effettuate avevano evidenziato come, in misura diversa a seconda del fattore considerato, non tutti gli stakeholder identificati risultassero essere attivi in maniera specifica contro le discriminazioni e l'analisi documentale sugli stakeholder ha confermato questa tendenza. Di concerto con il comitato consultivo si è tuttavia deciso di includere nell'analisi anche queste realtà, in linea con quanto emerso nelle interviste e coerentemente con il fine di analizzare il contesto nel quale si muove l'azione antidiscriminatoria, considerando per essa una

definizione estensiva e includendo questioni considerate affini. Tra gli stakeholder analizzati sono quindi stati inclusi anche enti, organizzazioni e associazioni che si occupano di inclusione/esclusione sociale, *empowerment* e partecipazione di componenti sociali discriminate, contrasto alla marginalità sociale. Le principali considerazioni emerse dall'analisi degli stakeholder sono le seguenti:

- gli stakeholder inclusi nell'analisi appartengono principalmente a due gruppi: istituzioni ed enti pubblici e associazioni e organizzazioni del terzo settore.
- Le istituzioni e gli enti pubblici hanno generalmente il compito di legiferare, programmare politiche e interventi, allocare fondi, affermare principi e in molti casi sono responsabili diretti o indiretti di servizi destinati alla popolazione sul territorio. È chiaro dunque che essi hanno un ruolo privilegiato nello svolgere l'azione antidiscriminatoria; possono infatti vietare le discriminazioni per legge, come del resto il disegno di legge regionale 303/2006 intende fare, ma anche integrare questa prospettiva in tutte gli ambiti del proprio intervento, promuovendo politiche e azioni positive. Sempre in questo gruppo si collocano soggetti pubblici che hanno il preciso compito di agire per prevenzione e contrasto alle discriminazioni e per l'assistenza alle vittime quali, ad esempio, la Consigliera e il Consigliere di parità.
- Il ruolo delle organizzazioni del terzo settore emerso dall'analisi degli stakeholder è generalmente diverso ma spesso affine a quello assunto dalle istituzioni ed enti pubblici. Le organizzazioni del terzo settore sono spesso corresponsabili della fornitura di servizi e prestazioni che hanno un importante ruolo nel garantire la non discriminazione e anche le pari opportunità a partire dalle loro stesse prassi; in altri casi, soprattutto per questa materia, i soggetti della società civile sono attivi per la rivendicazione o promozione dei diritti di alcune componenti sociali considerate discriminate, vedi ad esempio il caso delle persone omosessuali e transessuali.
- Per alcuni fattori di discriminazione le parti portatrici di interesse risultano effettivamente attive in materia di discriminazioni; si tratta cioè di soggetti per i quali si è riscontrato un concreto e documentato impegno su questo specifico tema. È il caso di genere e identità di genere e orientamento sessuale e, in misura minore, "razza", origine etnica e nazionalità e condizioni di disabilità. Per questi fattori, seppure in misura diversa, sono presenti soggetti sia pubblici sia della società civile attivi per prevenzione, contrasto e assistenza a vittime in materia di discriminazione anche in virtù di una riflessione sugli ostacoli alla parità di trattamento che quelle componenti sociali vivono. Questo ha portato a rilevare come proprio per questi fattori, e soprattutto per il genere, ci siano sul territorio soggetti e attori, anche istituzionali, attivi su questa materia, mentre per altri fattori questa presenza non sia altrettanto forte. Infatti, in alcuni casi, sono attivi e presenti numerosi stakeholder sia in ambito pubblico sia privato; tuttavia sono spesso impegnati in attività volte all'inclusione sociale e a garantire la fornitura di servizi essenziali quali, ad esempio, l'accesso alle cure sanitarie, per le persone anziane, o a opportunità di formazione, per le persone giovani.
- Dall'analisi emerge, seppure in via preliminare, una diversa presenza territoriale degli stakeholder; in generale, infatti, si è riscontrata una maggiore presenza di soggetti nell'area metropolitana di Torino, soprattutto per quanto riguarda le associazioni e organizzazioni della società civile. Questa considerazione non è altrettanto vera invece per il gruppo di istituzioni ed enti pubblici che sul territorio sono responsabili della fornitura di servizi alla persona, ad esempio, di carattere socio-assistenziale o sanitario, mentre sono meno presenti, al di fuori del capoluogo, servizi specifici come, ad esempio, il Servizio LGBT della Città di Torino (servizio dedicato a persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali).

- L'analisi degli stakeholder conferma in gran parte una tendenza riscontrata anche nel corso delle altre fasi della ricerca; gli stakeholder che mostrano, ad una prima analisi, un approccio inclusivo delle discriminazioni multiple e intersezionalità delle disuguaglianze sono pochi. Alcuni casi riguardano le intersezioni tra genere e altri fattori di discriminazione quali: nazionalità e origine etnica, condizioni di disabilità, ma anche religioni e giovane età. Da sottolineare quest'ultimo caso per il quale il confronto con il comitato consultivo ha mostrato il carattere diffuso di associazioni e organizzazioni di giovani che affiancano a questo altri elementi identitari. È proprio analizzando gli stakeholder attivi in questo ambito che si sono riscontrate le maggiori intersezioni e non solo con il genere; esempi sono: età - religione - nazionalità o ancora età - orientamento sessuale. Tuttavia, per quanto dalle interviste sia emersa l'importanza che le discriminazioni multiple assumono quando si agisce per prevenire, contrastare e assistere le vittime di tali azioni, non sembra esserci ancora una consapevolezza diffusa in termini di politiche e progettualità.

1.2.4. Quali sono i principali bisogni del territorio regionale connessi al fenomeno delle discriminazioni?

L'analisi preliminare dei bisogni

L'esperienza delle persone partecipanti, nel campo della prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione, per ogni fattore considerato, ha permesso l'emersione dei bisogni e, a partire da questi, l'elaborazione di proposte di azione. La priorità, la fattibilità e l'attinenza al ruolo della Regione sono state le linee che hanno guidato l'elaborazione di tali proposte. Alcune tra queste sono di ampio respiro e di medio-lungo termine: sono quelle iniziative che rispondono alla necessità di soddisfare i bisogni trasversali, identificati come cause scatenanti il fenomeno della discriminazione. Tali proposte, infatti, sono state avanzate da tutti i gruppi di lavoro e sono pertanto relative ad ogni fattore considerato.

1. Sensibilizzazione. Poiché i comportamenti discriminatori sono frutto degli stereotipi e pregiudizi legati al genere, all'identità di genere e all'orientamento sessuale, all'origine etnica, alla nazionalità, alla religione o credo, all'età e disabilità, è emersa la necessità di decostruirli per lavorare a livello culturale al superamento delle discriminazioni. Tale problematica riguarda tutta la popolazione presente sul territorio piemontese e anche le stesse persone che a loro volta sono vittime o potenziali vittime di discriminazioni. Pertanto, è stata proposta l'attivazione di iniziative di sensibilizzazione tra le quali, ad esempio, una campagna di comunicazione sociale volta a modificare attitudini discriminatorie e ad affrontare il tema delle diversità. Altra opzione emersa in questo ambito, è quella delle azioni di sensibilizzazione rivolte agli studenti e alle studentesse di ogni ordine e grado.
2. Applicazione del principio di non discriminazione all'interno della Regione Piemonte. La potestà legislativa delle Regioni è stata notevolmente ampliata nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione: in base al nuovo art. 117 spettano alle Regioni tutte le materie che non siano attribuite alla competenza esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente, nella quale la legge statale è competente a stabilire i soli principi fondamentali. Nel rispetto della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»,

che la lettera m) dell'art. 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato, la Regione può pertanto legiferare per contrastare le discriminazioni in ambiti fondamentali, quali: salute, prestazioni sanitarie e politiche sociali; formazione professionale, istruzione e politiche del lavoro; diritto alla casa; attività culturali, turistiche, ricreative e commerciali. In tutti questi ambiti, richiamati anche nel d.l.r. 303/2006, la Regione non soltanto legifera, ma definisce approcci, programmi e politiche, destina fondi e, in generale, ha potere di controllo e azione. Considerando questo dato, è più volte emersa, nel corso dell'analisi preliminare dei bisogni, l'esigenza di promuovere l'azione antidiscriminatoria della Regione a partire dall'ente stesso. È quindi stato proposto di avviare una rilevazione e valutazione della coerenza dell'attività regionale con il principio di non discriminazione a partire dalle norme emanate e dalle pratiche interne di definizione e attuazione di programmi, politiche e azioni. Particolarmente rilevante è l'analisi dei servizi pubblici regionali dei quali è necessario valutare i livelli di accesso e fruibilità. Valutare le pratiche della Regione Piemonte significa anche analizzare l'applicazione del principio di non discriminazione all'interno dell'ente regionale e degli enti ad esso collegati, attraverso la verifica dell'applicazione della normativa vigente in materia di lavoro: rispetto delle percentuali minime di impiego delle persone con disabilità, analisi delle percentuali di assunzione di donne e giovani, studio delle posizioni ricoperte, ecc. Parimenti, va valutata l'attività di comunicazione e informazione della Regione Piemonte in un'ottica di inclusione e rispetto di tutte le diversità. Un'analisi di questo tipo sarebbe utile non soltanto per identificare e rimuovere gli ostacoli che producono condizioni di discriminazioni, ma anche come base per favorire la promozione di azioni positive che portino dall'eliminazione delle discriminazioni alla promozione delle pari opportunità.

3. Formazione a lavoratori e lavoratrici del territorio a tutti i livelli. Molte situazioni di discriminazione si verificano in relazione a comportamenti del personale che sul territorio è responsabile di progettare, organizzare, gestire e fornire servizi, prestazioni e informazioni al pubblico. Una delle cause di tali comportamenti si ravvisa nella insufficiente formazione del personale stesso relativamente alle diverse esigenze legate a bisogni specifici di alcune tipologie di utenti; si veda ad esempio la preparazione delle forze dell'ordine in casi di violenza omofobica, la predisposizione di servizi di traduzione in caso di utenti di lingua straniera, ma anche la progettazione di servizi informativi informatizzati di difficile accesso per persone anziane, ecc. A tale proposito sono stati definiti prioritari percorsi di formazione dedicati alle persone che, a tutti i livelli, sono impiegate nell'offerta di servizi per il pubblico, per garantire a tutte e tutti le stesse opportunità, la qualità dei servizi, ma anche il rispetto della dignità personale. I gruppi di lavoro hanno fatto emergere la necessità di diffondere le conoscenze connesse ai bisogni specifici e di fornire agli operatori e alle operatrici del territorio gli strumenti per affrontare le specificità connesse a genere e identità di genere, nazionalità, orientamento sessuale, "razza" e origine etnica, religione o credo, età e disabilità, con particolare attenzione ai casi di discriminazione multipla.

Più volte è emersa, durante la fase di analisi preliminare dei bisogni, la necessità di affrontare il tema dell'intersezionalità in un discorso a sé stante: la sovrapposizione di più fattori di discriminazione impone infatti una riflessione sui bisogni e sulle possibili soluzioni che prescinde da quella effettuata per i diversi fattori considerati singolarmente.

Segue una sintesi delle principali proposte per la prevenzione e il contrasto del fenomeno e per l'assistenza alle vittime, elaborate a partire dai principali bisogni specifici.

Per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto, queste le proposte elaborate:

- riconoscimento e conoscenza: è importante conoscere il fenomeno per riconoscerlo ed elaborare le giuste misure di contrasto. Attivare una fase di studio è il primo passo, essenziale per incidere con azioni efficaci. L'intersezionalità delle discriminazioni non viene riconosciuta anche perché è complesso porvi un rimedio, anche politicamente.
- Valorizzazione delle differenze: un approccio alle differenze basato sul loro valore positivo è risultato fondamentale per reagire al fenomeno delle discriminazioni multiple. Un programma di sensibilizzazione può migliorare la qualità della vita creando una sorta di *ambiente salubre* in alcuni contesti più a rischio (case di riposo, carceri, ospedali).
- Impegno per una trasformazione culturale a partire dalla scuola: il lavoro di sensibilizzazione dovrebbe avere luogo in quello che è il principale ambito di socializzazione, crescita e apprendimento. È ancora la scuola, fin dai primi livelli formativi, il contesto in cui si pratica il maggiore sforzo di inclusione sociale e sul quale si può incidere con un messaggio di valorizzazione delle differenze. Si propone di avviare un programma formativo con questi obiettivi, a tutti i livelli e per ogni indirizzo di studi.

In materia di assistenza alle vittime:

- costruzione di una rete: a partire dalla consapevolezza che i diversi servizi di ascolto e assistenza alle vittime, specializzati per trattare i casi di discriminazione per i singoli fattori, non sono sempre preparati a supportare casi di intersezionalità, è stata avanzata l'ipotesi di costruire una rete di conoscenza, scambio e informazione tra le realtà che si occupano di assistenza alle vittime per tutti i fattori di discriminazione. Le ipotesi di struttura e funzionamento che sono state proposte sono diverse: dalla semplice mappatura di tutti i soggetti presenti sul territorio piemontese a una forma di coordinamento, basata sulla reciproca conoscenza e condivisione delle informazioni, per arrivare all'idea più strutturata di proporre una vera e propria rete di collaborazione tra realtà già esistenti. Punto di partenza di questo processo potrebbe essere una fase di *contaminazione* tra organizzazioni attive sul territorio; le associazioni, gli enti o i servizi attivi contro le discriminazioni per uno o più fattori potrebbero incontrare altre realtà portando, ad esempio, nelle associazioni interculturali, giovanili o di persone con disabilità, l'esperienza dell'omosessualità, o viceversa, nelle associazioni LGBT esperienze di disabilità, intercultura, genere, ecc.
- Approccio integrato. Spesso le vittime stesse non hanno coscienza di collocarsi in spazi di intersezione tra disuguaglianze; è compito di chi riceve la denuncia riconoscere tali casi per affrontarli in modo efficiente. In questo senso l'approccio integrato è l'unico modo per affrontare il fenomeno: sarebbe fondamentale avere a disposizione persone esperte in materia, per comprendere la natura dei casi denunciati e i processi di assistenza più indicati da intraprendere.

PROPOSTE E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Tra le caratteristiche chiave della ricerca/azione è stato sottolineato il carattere conoscitivo di una modalità di indagine democratica, in quanto basata sul coinvolgimento delle parti portatrici di interesse in un percorso di collaborazione e comunicazione volto a stimolare il cambiamento

sociale attraverso la soluzione di problemi considerati rilevanti per le parti coinvolte. Concluso il resoconto delle fasi di indagine, è ora possibile sviluppare alcune valutazioni che attengono ai risultati ottenuti e alle modalità di ricerca e, soprattutto, delineare una proposta di intervento contro le discriminazioni da attuare sul territorio regionale. Nella prima parte di questa sezione si avanza una proposta operativa destinata alla Regione Piemonte al fine di rendere concreta l'azione antidiscriminatoria sul territorio regionale. Successivamente, è dato spazio ad alcune considerazioni conclusive; un primo insieme di riflessioni riguarda il procedimento seguito e quella revisione critica che è elemento essenziale della ricerca/azione; un secondo ordine di considerazioni riguarda invece le prospettive aperte dalla ricerca/azione *Contro le discriminazioni* alla luce degli esiti dell'indagine, sia in termini di processo sia di azioni.

Una proposta operativa

Dalla ricerca è emerso che la costituzione di organismi deputati all'azione contro le discriminazioni è avvenuta principalmente attraverso la promulgazione di una legge o di emendamenti a normative vigenti. In particolare, per il caso italiano, il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/98 e successive modifiche), all'art. 42, afferma che «le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». Esiste dunque una legge dello Stato che sollecita l'intervento delle Regioni contro le discriminazioni, seppure si limiti ad alcuni fattori di disuguaglianza. Esempio dell'applicazione di tale legge è il Centro contro le discriminazioni dell'Emilia-Romagna, nato a seguito del recepimento delle indicazioni contenute nel testo unico e regolato da un successivo atto amministrativo. È tuttavia negli orientamenti attuali l'ampliamento della responsabilità regionale alla tutela dalle discriminazioni motivate da altri fattori di disuguaglianza. Tale affermazione è fondata sulle rinnovate competenze delle Regioni che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, sono responsabili dell'applicazione delle direttive e degli altri atti normativi comunitari e quindi anche di quegli atti che impongono la tutela dalle discriminazioni fondate su genere, orientamento sessuale, "razza" e origine etnica, religione o credo, età, condizioni di disabilità e anche nazionalità¹⁴. L'importanza dell'azione regionale è inoltre richiamata dal già citato Parere del Comitato delle Regioni (2009/C - 211/12), nel quale si auspica che le amministrazioni locali istituiscano un'autorità per i diritti e le pari opportunità al fine di garantire la concreta applicazione del principio di pari opportunità in tutti gli interventi regionali cofinanziati con le risorse comunitarie: è quindi ribadito il ruolo di cui le Regioni sono state investite in materia. La Regione Piemonte, a differenza dell'Emilia-Romagna, è ancora sprovvista di una legge che recepisca i compiti a lei assegnati in materia e garantisca l'avvio di un percorso in tal senso; una legge regionale sarebbe lo strumento ideale per assicurare la costituzione di un ente o organismo capace di garantire in maniera continua, indipendente ed efficace l'azione antidiscriminatoria. Tuttavia, anche alla luce delle esperienze regionali analizzate, è possibile supporre l'avvio di una sperimentazione che prescindere, almeno in prima istanza, da un intervento legislativo. Immaginare quindi l'esistenza di un organismo che, in via provvisoria, inizi un percorso volto a creare le fondamenta di una futura possibile autorità piemontese contro le discriminazioni è in linea con quanto espresso sino ad ora.

La mission di tale organismo sperimentale potrebbe riprendere quella di molti enti sottoposti ad

¹⁴ Vedi a tal proposito i risultati della ricerca sulla normativa e giurisprudenza, prima fase di questa ricerca/azione.

analisi, ovvero garantire la protezione dalle discriminazioni attraverso un'azione di:

- prevenzione delle discriminazioni al fine di impedire il generarsi o il perdurare di comportamenti e atteggiamenti discriminatori che incidono sul patrimonio culturale e valoriale comune.
- Contrasto alle discriminazioni, rimuovendo alla base quelle condizioni che producono discriminazione e promuovendo azioni positive per l'eliminazione dello svantaggio.
- Assistenza alle vittime, per consentire un reale superamento degli effetti delle discriminazioni su singoli e gruppi.
- Monitoraggio del fenomeno, al fine di fornire la base informativa necessaria al reale superamento delle discriminazioni.

Guardando ai fattori di discriminazione da includere nella sfera di competenze di tale organismo, il testo unico sull'immigrazione affida alle Regioni il compito di istituire centri regionali di osservazione, informazione e assistenza alle vittime di discriminazioni fondate su "razza", origine etnica, nazionalità e religione; tuttavia, l'approccio che la Regione Piemonte ha assunto in materia è più vasto. Come già citato precedentemente, nel 2007 la Giunta regionale ha deliberato l'approvazione del Piano d'attuazione delle pari opportunità che si proponeva di favorire il «perseguimento sul [...] territorio di un'effettiva realizzazione delle pari opportunità per tutti, indipendentemente dal genere, dall'età, dall'orientamento sessuale, dalla nazionalità, dall'origine etnica, dalle condizioni di disabilità, dalla religione»¹⁵. Questo orientamento, coerente con i dettami europei, sta diventando prevalente anche in Italia e diversi segnali lo indicano; la stessa Regione Emilia-Romagna ha manifestato la volontà di ampliare la propria sfera di competenze agli altri i fattori di discriminazione citati¹⁶ tanto che alcuni nodi della rete territoriale del Centro sono già organizzazioni e associazioni che si occupano di altre forme di discriminazioni (si veda a titolo di esempio il Comitato provinciale Arcigay // Cassero a Bologna, lo Spazio Donna della cooperativa sociale Il Mappamondo e l'Informagiovani Agorà della Provincia di Ravenna). Lo stesso Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, l'equality body italiano, sta valutando, insieme al ministero e al dipartimento per le Pari Opportunità, la possibilità di ampliare il proprio raggio d'azione e lo dimostra il sistema di raccolta delle segnalazioni di discriminazioni approntato dall'Ufficio, il quale prevede l'accettazione di segnalazioni relative a fattori di discriminazione che al momento non sono di sua stretta competenza¹⁷. Peraltro, questo stesso sistema è stato già messo a disposizione sia del Centro regionale dell'Emilia-Romagna sia del futuro osservatorio cittadino contro le discriminazioni oggetto del protocollo d'intesa (n. 71526 del 21 ottobre 2009) tra il dipartimento delle Pari Opportunità e il Comune di Roma.

Risulta quindi in linea con gli orientamenti non soltanto europei, ma anche nazionali e regionali, sviluppare l'azione contro le discriminazioni fondate su genere e identità di genere, nazionalità, orientamento sessuale, "razza" e origine etnica, religione o credo, età e condizioni di disabilità in maniera del tutto integrata. Non di meno, risulta importante e coerente con i principali bisogni rilevati nell'ambito della ricerca/azione l'inclusione consapevole delle discriminazioni multiple tra i temi su cui focalizzare l'azione regionale e come fattore di studio e intervento trasversale a qualsiasi iniziativa politica e programmatica intrapresa.

Per avviare una riflessione sulla struttura di un ipotetico organismo regionale è necessario

¹⁵ D.g.r. n. 1-7320 del 5.11.2007, ai sensi dell'articolo 56 della legge regionale 23 aprile 2007, n. 9.

¹⁶ Dall'intervista alla funzionaria del Centro.

¹⁷ Questa possibilità è stata paventata già nella Relazione al Parlamento del 2007 dell'UNAR.

incrociare due tipologie di dati: da un lato quelli raccolti nell'ambito della presente ricerca di benchmarking, in particolare, i dati relativi alla struttura di enti e organismi regionali; dall'altro le informazioni sul contesto piemontese emerse dalla mappatura e analisi preliminare delle parti portatrici di interesse nell'ambito dei diversi fattori di discriminazione considerati. Così come per le altre regioni analizzate, è emerso che anche in Piemonte esistono numerosi soggetti che hanno già sviluppato attività specifiche in materia di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazioni e che sono quindi portatori di conoscenze, esperienza, prassi da valorizzare e diffondere. Inoltre sono ancora più numerosi quei soggetti che, pur non occupandosi in maniera specifica di discriminazioni, sono comunque attivi, per componenti sociali soggette a discriminazioni, su questioni affini, quali ad esempio inclusione sociale e partecipazione attiva di gruppi svantaggiati. Questa presenza non è tuttavia uniforme; infatti, se per le discriminazioni basate sul genere esiste la figura del Consigliere e della Consigliera di parità, un'istituzione attiva contro le discriminazioni che ha il potere di assistere le vittime anche in giudizio, nei casi di discriminazione fondata su orientamento sessuale o età, non esistono forme di supporto altrettanto istituzionalizzate. Pur permanendo disuguaglianze nei livelli di tutela garantiti dalla legge, è quindi auspicabile la nascita di un soggetto capace da un lato di mettere in rete l'esistente e dall'altro di uniformarne le possibilità di assistenza.

In questo quadro è bene considerare che non soltanto i soggetti pubblici concorrono alla progettazione e alla realizzazione concreta degli interventi e servizi sociali; anche organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti del privato sociale hanno questa opportunità ed è quindi possibile coinvolgerli attivamente in un progetto di questo tipo¹⁸. Con questi presupposti si può immaginare un'organizzazione così strutturata:

- una rete territoriale: così come per le altre esperienze regionali analizzate, è auspicabile la strutturazione di una rete territoriale composta da enti, associazioni, organizzazioni portatrici di esperienza in materia di prevenzione, contrasto alle discriminazioni e assistenza alle vittime o tematiche affini. I nodi della rete potrebbero avere compiti differenziati a seconda della loro natura, delle risorse strutturali a disposizione e delle competenze dimostrate. In una fase sperimentale, sarebbe importante garantire la presenza di almeno un soggetto per provincia capace di raccogliere segnalazioni, offrire una prima assistenza alle vittime o potenziali vittime di discriminazione, fornire informazioni e diffondere sul territorio le iniziative intraprese in materia dalla Regione Piemonte. Per poter svolgere da subito un'azione efficace, tali soggetti dovrebbero avere già esperienza o essere in grado di catalizzare quelle presenti sul territorio per affrontare casi di discriminazione fondata su genere, orientamento sessuale, "razza" e origine etnica, nazionalità, orientamento sessuale, ed essere in grado di rispondere anche ai casi di discriminazione multipla. In un secondo momento poi la rete potrebbe essere ampliata e aperta ad altre realtà. Il sistema costituirebbe, quindi, un mezzo per garantire assistenza alle vittime e contemporaneamente promuovere attività di prevenzione, attraverso la diffusione capillare di materiali informativi sul tema, e di monitoraggio grazie anche alla raccolta di segnalazioni.

¹⁸ Vedi la legge 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» la quale afferma che «la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia» e che enti locali, Regioni e Stato insieme alle parti sociali concorrono a garantire tali diritti.

- Un organismo sperimentale: al centro del sistema piemontese un organismo sperimentale dovrebbe rispondere alle esigenze della rete territoriale di assistenza e svolgere attività di prevenzione e contrasto. Per assolvere a queste funzioni al meglio, oltre a una direzione con compiti di rappresentanza e di gestione, l'organismo dovrebbe essere supportato da un comitato consultivo composto da persone esperte in discriminazioni fondate su genere, identità di genere, orientamento sessuale, "razza" o origine etnica, nazionalità, religione o credo, età e condizioni di disabilità. Il comitato dovrebbe collaborare alle attività dell'organismo regionale, alla programmazione dell'azione e alla definizione dell'indirizzo generale, intervenendo in casi di particolare delicatezza e difficoltà e ogni qualvolta sia interpellato, anche in relazione alla gestione della rete territoriale. A queste figure dovrebbero affiancarsi i seguenti settori:

a. un settore assistenza e servizio legale composto da giuristi, giuriste, e persone esperte specializzate sui diversi fattori e capaci di rispondere alle segnalazioni giunte dalla rete territoriale fornendo informazioni ed, eventualmente, assistenza legale alle vittime. Per le attività di assistenza, ma anche prevenzione e contrasto, si ritiene strategico il coinvolgimento delle altre istituzioni già attive contro le discriminazioni quali i Consiglieri e le Consigliere di parità a livello regionale e provinciale.

b. Un settore informazione, formazione e sensibilizzazione, responsabile della promozione di iniziative di comunicazione sociale, dell'organizzazione di attività di formazione per la rete e per altri soggetti, della comunicazione istituzionale del Centro e dell'implementazione del sito web dedicato alle attività dell'organismo.

c. Un settore monitoraggio e ricerca con il compito di monitorare, valutare e fare ricerche sul fenomeno delle discriminazioni e sullo stato delle pari opportunità sul territorio piemontese.

Infine, l'organismo sperimentale dovrebbe essere responsabile dell'attivazione e del coordinamento della rete territoriale, della comunicazione con i nodi e delle relazioni con gli stakeholder a tutti i livelli.

Di seguito sono riportati gli ambiti di attività dell'organismo, suddivisi in base alle funzioni esplicitate nella mission, e nei quali è possibile collocare anche le proposte emerse nell'ambito dell'analisi preliminare dei bisogni.

- Prevenzione: informazione (produzione di materiali informativi, organizzazione di seminari, programmi di scambio, dibattiti, ecc.), formazione (a operatori e operatrici del territorio, servizi pubblici, organismi professionali, società civile, persone giovani, scuole, ecc.) e sensibilizzazione (attraverso la produzione di campagne di comunicazione sociale, eventi e iniziative pubbliche, ecc.).
- Contrasto: analisi dei documenti di programmazione e proposte di leggi regionali, collaborazione alla valutazione della loro aderenza al principio di non discriminazione e rimozione di eventuali ostacoli, promozione di azioni positive, collaborazione, elaborazione di politiche in collaborazione con la Regione e monitoraggio dell'implementazione di leggi antidiscriminatorie.
- Assistenza alle vittime: supporto e assistenza legale alle vittime di discriminazioni, anche attraverso mediazione stragiudiziale.
- Monitoraggio e ricerca: raccolta di segnalazioni di discriminazioni, promozione di ricerche

approfondite sul fenomeno nel territorio regionale.

Vista la struttura organizzativa immaginata, l'organismo regionale dovrebbe fare dell'attività di networking una delle principali, a livello regionale, nazionale e internazionale.

- Livello regionale: relazioni con i principali stakeholder del territorio, avendo cura di implementare il sistema di rete territoriale immaginato e stimolando scambi di conoscenza, diffusione di prassi e competenze. Un rapporto privilegiato dovrebbe essere quello con le altre istituzioni di parità e con le istituzioni regionali e gli assessorati competenti delle materie di interesse trasversale del Centro per segnalare bisogni e casi di mancato rispetto del principio di non discriminazione, condividere progetti comuni, ecc.
- Livello nazionale: relazioni con il dipartimento per le Pari Opportunità e in particolare con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali instaurando una prassi di scambio, consulenza e formazione, nonché di supporto in casi di assistenza a vittime. Questo assume ulteriore rilevanza se si pensa all'intenzione dell'Ufficio di estendere le proprie competenze a tutte le discriminazioni; in questo senso grande supporto all'attività verrebbe dall'uso della scheda di rilevazione e del database informatico dei casi di discriminazione già predisposti dall'UNAR e strumenti base per il monitoraggio del fenomeno. Altrettanto importanti le relazioni con altre Regioni italiane che hanno avviato esperienze simili quali l'Emilia-Romagna, la Liguria, la Sicilia, e anche il Comune di Roma, ecc.
- Livello internazionale: relazioni di scambio e collaborazione con altre regioni d'Europa che hanno esperienze simili a quella piemontese; gli esempi citati sino ad ora rappresentano solamente alcune delle regioni con cui è possibile avviare contatti e forme di collaborazione, scambio di prassi e informazioni, progettualità comune. A queste si sommano le possibili relazioni con la Fundamental Rights Agency, la Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities e con la rete europea Equinet. Da notare inoltre che è ancora inesistente una rete delle amministrazioni e degli enti regionali impegnati nell'azione antidiscriminatoria e che la Regione Piemonte potrebbe assumere il ruolo di promotrice di tale esperienza a livello europeo.

Considerazioni conclusive

L'indagine si è sviluppata lungo quattro direttrici, ognuna delle quali orientata a fornire informazioni e dati attendibili su alcuni aspetti rilevanti dell'azione antidiscriminatoria: la normativa vigente, gli strumenti di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime, le parti coinvolte in Piemonte e i principali bisogni percepiti sul territorio. Leggendo i risultati è stato quindi possibile delineare il contesto entro cui l'azione contro le discriminazioni della Regione Piemonte si muoverà e contribuire alla pianificazione degli interventi. Le informazioni necessarie sono state raccolte attraverso diverse metodologie di ricerca, utilizzando più strumenti e tecniche. La ricerca ha mantenuto modalità democratiche: le parti portatrici di interesse sono state coinvolte in tutte le fasi, seppure non con medesime modalità, hanno contribuito all'ideazione e implementazione dell'indagine e ne hanno supportato la successiva pianificazione. In questa fase non tutte le parti presenti sul territorio sono state coinvolte ma è possibile considerare questa come una prima tappa di un percorso che, in un secondo momento, potrà garantire maggiore partecipazione proprio sulla base delle informazioni raccolte sino ad ora. Quanto emerso favorisce inoltre una valutazione dell'approccio alla questione delle discriminazioni consentendo di proporre alcune modifiche ad esso.

1. Nel corso della ricerca, e in particolare nelle fasi basate sulla partecipazione di persone attive sul territorio contro le discriminazioni, è risultata chiara la necessità di ampliare la lista di disuguaglianze sulle quale si era deciso in un primo momento di agire. Come spiegato brevemente nell'introduzione, tale lista aveva inizialmente ripreso quanto espresso nell'articolo 19 del TFUE al quale si è aggiunto il genere, ulteriore motivo di discriminazione storicamente vietato sia a livello europeo sia italiano; nel corso della ricerca, però, è risultato inevitabile includere tra i fattori di discriminazione la nazionalità o provenienza geografica. Tale aggiunta, peraltro coerente con la normativa vigente in Italia, è particolarmente impegnativa poiché coinvolge la questione migratoria che è oggi materia di grande complessità. Tuttavia, soprattutto nelle fasi di ricerca connesse all'indagine del contesto piemontese, è emersa chiara la connessione tra la questione dell'immigrazione e le discriminazioni motivate dalla nazionalità o provenienza, nonché gli intrecci di queste con disuguaglianze basate sulla "razza" e origine etnica e sulla religione, e quanto tali fenomeni incidano sulla vita delle persone in Piemonte. Pertanto, ove possibile, tale integrazione è stata apportata già nel corso dell'indagine (vedi ad esempio nel caso della mappatura e analisi preliminare delle parti portatrici di interesse) e, soprattutto, si è deciso di includere questo fattore nella pianificazione delle azioni future. Quello della nazionalità o provenienza non è l'unico motivo di disuguaglianza che durante l'indagine è emerso come rilevante rispetto al contesto (vedi ad esempio la condizione socio-economica). Questo invita ad una riflessione: è preferibile intervenire a fronte di una lista chiusa di disuguaglianze vietate o è più corretto non delimitare il campo di intervento e fornire una lista aperta e più facilmente adattabile alle questioni che di volta in volta si presentano in materia di disuguaglianze? E soprattutto, quali implicazioni sottende questa scelta nel contesto italiano e piemontese?
2. Una seconda questione connessa all'approccio riguarda il fenomeno sottoposto ad analisi. Come detto nell'introduzione, l'indagine ha posto l'attenzione sul fenomeno delle discriminazioni seppure, già in fase di pianificazione, fossero chiare le connessioni tra politiche antidiscriminatorie e questioni come la parità di opportunità e l'inclusione sociale. I legami tra questi fenomeni sono emersi nella loro concretezza nel corso dell'indagine sul contesto piemontese: l'analisi degli stakeholder ha evidenziato che nella maggior parte dei casi i soggetti attivi non si limitano a un impegno specifico contro le discriminazioni, ma estendono i loro interventi a tematiche affini; ugualmente la fase di esplorazione dei problemi e dei bisogni, così come l'individuazione delle soluzioni, hanno chiarito la difficoltà di separazione di tali questioni quando ci si riferisce alla vita delle persone coinvolte. A livello sia normativo, sia progettuale, emerge dunque la necessità di integrare i diversi approcci e, di conseguenza, le azioni proposte, al fine di garantire un intervento esaustivo sulle diverse questioni.

Un'ultima serie di considerazioni riguarda le prospettive che questa indagine apre in termini di ricerca e di azione.

1. Nell'ambito della ricerca è emersa la rilevanza del ruolo che l'Unione europea ha assunto in questo ambito imponendo livelli minimi di tutela nei Paesi aderenti e un preciso approccio alla questione. È quindi interessante seguire le evoluzioni a livello europeo, soprattutto alla luce della discussione aperta in merito all'approvazione di una nuova direttiva del Consiglio che estenda la tutela garantita contro le discriminazioni fondate su "razza" e origine etnica a orientamento sessuale, età, condizioni di disabilità, religione o credo, innalzando il livello minimo di tutela ed estendendo il dovere di istituire un ente indipendente a garanzia di tale tutela. A questo si aggiunge il ruolo delle Regioni d'Europa le quali, come afferma lo stesso

parere del Comitato delle Regioni più volte citato in questa ricerca, tenderanno ad avere un ruolo sempre maggiore; l'analisi di tali evoluzioni potrà risultare particolarmente interessante alla luce dell'esperienza avviata in Piemonte perché, nello specifico, potrà consentire lo scambio di conoscenze, competenze, prassi utili a migliorare le performance. La possibilità, poi, di costruire una vera e propria rete europea di regioni impegnate contro le discriminazioni, sulla base anche dell'esperienza della rete EQUINET – European Network of Equality Bodies, potrebbe garantire continuità a tale confronto, sostenere le esperienze regionali, ma anche dare loro una dimensione europea.

2. Infine, guardando al contesto piemontese, prospettive future potranno riguardare sia la ricerca sia l'azione e, in entrambi i casi, l'attenzione è ai processi. La ricerca/azione in alcune fasi ha utilizzato metodologie partecipative in grado non soltanto di arricchire e contestualizzare le informazioni raccolte sul fenomeno delle discriminazioni, ma anche di generare una serie di esternalità positive che, a prescindere dalle soluzioni proposte dalla Regione Piemonte, hanno attivato molte persone come singoli, come gruppo e insieme di associazioni ed enti. Queste stesse metodologie potrebbero essere utilizzate in indagini ulteriori, allo scopo di approfondire il fenomeno in contesti specifici coinvolgendo chi in prima persona è, o potrebbe essere, vittima di discriminazioni. Si immagini, ad esempio, di entrare in una grande azienda piemontese per comprendere le dinamiche e i problemi in atto a partire dall'esperienza di chi lavora in quel contesto, coinvolgendo le persone interessate non soltanto nella fase di analisi, ma anche in quella di pianificazione e sperimentazione di soluzioni. Uguale attenzione potrebbe essere posta al fenomeno delle discriminazioni multiple e dell'intersezionalità, questione per la quale la partecipazione di chi vive tale situazione potrebbe risultare essenziale per comprenderne i contorni e l'incidenza. Infine, nell'implementazione del percorso avviato dalla Regione Piemonte, si auspica che venga mantenuta l'ottica partecipativa: il coinvolgimento del comitato consultivo nella ricerca ha garantito un legame costante con il territorio, ha messo a disposizione conoscenze e saperi indispensabili alla riuscita di questo progetto e ha facilitato un confronto capace di scalfire la superficie delle problematiche trattate anche attraverso il bagaglio di esperienza che ogni singola persona ha messo a disposizione. Il processo partecipativo realizzato ha inoltre consentito di allargare la cerchia di persone portatrici di tali competenze che si ritiene utile coinvolgere anche nelle fasi successive dell'azione contro le discriminazioni avviata dalla Regione Piemonte.