



Lottare contro la discriminazione

Manuale di formazione



Lottare contro la discriminazione - Manuale di formazione

KE-75-06-064-IT-C



Lottare contro la discriminazione

Manuale di formazione

human european consultancy
in partnership con il Migration Policy Group



Un'iniziativa finanziata dall'Unione europea

Commissione europea
Direzione generale per l'Occupazione,
gli affari sociali e le pari opportunità
Unità G.4

Manoscritto terminato nel settembre 2005



La presente pubblicazione è stata commissionata dalla Commissione europea nel quadro del programma d'azione comunitaria di lotta contro la discriminazione (2001-2006).

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione non rispecchiano necessariamente quelle della Commissione europea, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità.

Sono riportate in questa sede le opinioni dell'autore della relazione, che non rappresentano necessariamente il punto di vista ufficiale della Commissione né, in particolare, quello della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, che ha commissionato il lavoro.

Il presente manuale di formazione è stato realizzato da human european consultancy in partnership con il Migration Policy Group.

human european consultancy ha sede nei Paesi Bassi e presta servizi di consulenza a organizzazioni non governative (ONG), amministrazioni pubbliche, organizzazioni intergovernative (OIG) e agenzie per lo sviluppo, per quanto attiene ad assistenza sanitaria, protezione sociale, relazioni industriali e diritti dell'uomo.

www.humanconsultancy.com

Migration Policy Group è un'organizzazione indipendente impegnata nello sviluppo di politiche concernenti mobilità, migrazione, diversità, uguaglianza e antidiscriminazione attraverso un migliore scambio di esperienze e informazioni fra le categorie interessate di tutti i settori della società e tramite la creazione di più efficaci risposte a tali sfide e opportunità.

www.migpolgroup.com



1: © Carl Cordonnier, Dailylife

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea

**Numero verde unico ⁽¹⁾:
00 800 6 7 8 9 10 11**

⁽¹⁾ Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006

ISBN 92-79-01604-0

© Comunità europee, 2006

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Italy

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

Indice

Introduzione	5
1. Concetti chiave della formazione	7
1.1. Introduzione all'Unione europea.....	7
1.2. Breve introduzione al Consiglio d'Europa.....	12
1.3. Il concetto di discriminazione nella politica UE e nel diritto comunitario.....	12
1.4. Definizione di altri concetti nelle direttive	15
1.5. Trasferimento dell'onere della prova.....	20
1.6. Mancata attuazione del diritto comunitario.....	21
2. Il ruolo delle organizzazioni non governative (ONG) nella lotta contro la discriminazione	23
2.1. Che cos'è una ONG?	23
2.2. Il ruolo di una ONG nel settore della lotta contro la discriminazione	23
2.3. Attività concrete di una ONG per combattere la discriminazione.....	25
2.4. Elementi fondamentali di una ONG per svolgere la sua funzione.....	26
2.5. Motivi per cui le ONG, rispetto ad altre organizzazioni, possono combattere con maggiore successo contro la discriminazione.....	26
2.6. Quali ostacoli incontrano le ONG e come possono essere superati?	27
3. Tematiche	29
3.1. Aumento della sensibilizzazione.....	29
3.2. Controllo/influsso sulla messa a punto di politiche e atti legislativi.....	31
3.3. Sostegno alle vittime individuali	32
4. Competenze e strumenti per combattere la discriminazione	37
4.1. Competenze.....	37
4.2. Strumenti.....	38
Allegato: Modello per il modulo di formazione «Discriminazione nel contesto nazionale»	45
1. Recepimento delle direttive nel diritto nazionale.....	45
2. Procedure — Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione	46
3. Affari sociali	53
Note	55



Introduzione

Benvenuto!

Il presente strumento di formazione è stato elaborato nell'ambito del progetto «Costruzione delle capacità della società civile per la lotta contro la discriminazione», finanziato dall'Unione europea e destinato alle organizzazioni non governative dei dieci Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004, nonché di Bulgaria, Romania e Turchia, al fine di fornire la necessaria formazione sulle politiche e le leggi nazionali ed europee in materia di lotta alla discriminazione.

Le ONG svolgono una funzione vitale negli interventi fra la gente comune, per far comprendere e applicare la legislazione antidiscriminazione, difendere e intervenire per conto delle persone che rappresentano, sensibilizzare vittime e potenziali vittime della discriminazione, troppo spesso ignorare dei propri diritti, nonché i cittadini in generale.

Il manuale è stato utilizzato dai formatori nazionali nei seminari di formazione svoltisi in ciascuno di questi paesi. Partecipavano rappresentanti di un'ampia varietà di associazioni e organizzazioni non governative riguardanti ogni possibile tipo di discriminazione: razziale ed etnica (anche Rom), di religione o convinzioni personali, età, handicap e orientamento sessuale.

Il progetto (novembre 2004 - ottobre 2005) si prefiggeva essenzialmente di costruire le capacità della società civile migliorando le conoscenze delle ONG in merito alle due direttive comunitarie antidiscriminazione (2000/43/CE e 2000/78/CE) e alle pertinenti politiche e leggi nazionali in questo campo. L'intento della formazione era di trasformare le ONG in interlocutori chiave con le autorità e in organismi di assistenza alle vittime di discriminazione.

Il progetto era incentrato su tre attività:

- **Analisi delle esigenze**

In ognuno dei tredici paesi è stata condotta un'analisi delle esigenze/categorie interessate per valutare le capacità e l'ambito delle organizzazioni della società civile. Quest'analisi ha fornito l'input per dare forma alla formazione e contribuito a individuare i gruppi target per la partecipazione ai seminari nazionali, nonché le loro esigenze. Le informazioni si sono basate sulle risposte date dalle ONG coinvolte.

- **Formazione dei formatori**

Sono stati selezionati sei formatori locali per ciascuno dei tredici paesi, alcuni provenienti essi stessi da minoranze (per l'elenco, cfr. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/civil/civ_en.htm). Nel marzo 2005 hanno avuto luogo quattro seminari di formazione destinati ai formatori nazionali.



- **Seminari nazionali**

I seminari nazionali si sono svolti soprattutto nel giugno 2005, con una cinquantina di partecipanti per paese, e i formatori hanno così potuto impraticarsi con le proprie competenze e conoscenze. Il materiale utilizzato in questi seminari comprendeva i moduli di formazione del presente manuale, tradotti nelle lingue nazionali e in alcune lingue delle minoranze.

I materiali del presente manuale sono stati pensati per i *destinatari* della formazione.

Ci auguriamo che il presente manuale sia utile a cittadini e organizzazioni attive nella lotta contro la discriminazione in qualsiasi parte dell'Unione europea. In seguito al successo dei seminari di formazione nei nuovi Stati membri, nonché in Romania, Bulgaria e Turchia, la Commissione europea ha deciso di dare seguito al progetto in tutti i 25 Stati membri, oltre naturalmente a Romania, Bulgaria e Turchia, anche nel 2006 e di farvi partecipare anche le parti sociali.

Il progetto è un'iniziativa della Commissione europea finanziata nel quadro del programma d'azione di lotta contro la discriminazione (2001-2006). È stato realizzato da **human european consultancy** (www.humanconsultancy.com) in partnership con il **Migration Policy Group** (www.migpolgroup.com) e con partner locali di ciascuno dei tredici paesi.



1. Concetti chiave della formazione

Risultati dell'apprendimento previsti

- I partecipanti acquisiranno una conoscenza di base della natura delle istituzioni europee e del diritto comunitario.
- I partecipanti comprenderanno il concetto di discriminazione.

1.1. Introduzione all'Unione europea

L'Unione europea (UE) comprende venticinque Stati membri: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

Al momento, ci sono due paesi in via di adesione e due paesi candidati: Bulgaria, Romania, Croazia e Turchia.

Le istituzioni dell'UE

Lo svolgimento delle attività dell'UE è affidato a **quattro istituzioni principali**:

A. Consiglio dell'Unione europea

- Organo legislativo con sede a Bruxelles (Belgio).
- Il Consiglio ha sei responsabilità principali:
 - **approvare le leggi europee**: in molti campi, adotta le leggi congiuntamente al Parlamento europeo;
 - **coordinare le politiche economiche generali** degli Stati membri;
 - **concludere accordi internazionali** tra l'UE e uno o più Stati ovvero organizzazioni internazionali;
 - **approvare il bilancio dell'Unione**, congiuntamente al Parlamento europeo;
 - **definire la politica estera e di sicurezza comune dell'UE**;
 - **coordinare la cooperazione tra forze di polizia e tribunali nazionali** in materia penale.
- È composto dai ministri degli Stati membri (un rappresentante per ciascuno Stato membro), autorizzati a prendere impegni per conto dei rispettivi governi.



- La presidenza del Consiglio è tenuta a turno da ciascuno Stato membro, per un periodo di sei mesi.
- Il presidente del Consiglio rappresenta l'UE nelle questioni internazionali.

B. Commissione europea

- Organo esecutivo con sede a Bruxelles (Belgio).
- La Commissione europea ha quattro principali mansioni:
 - **proporre la legislazione** al Parlamento e al Consiglio;
 - **gestire e attuare le politiche comunitarie** (p.es., le politiche in materia di discriminazione) e il bilancio;
 - **far applicare il diritto comunitario** (congiuntamente alla Corte di giustizia);
 - **rappresentare l'UE** sulla scena internazionale, p.es. negoziando accordi tra l'UE e altri paesi.
- È composta da 25 commissari (uno per Stato membro), nominati dai governi per un periodo quinquennale, che agiscono in modo imparziale e indipendente con responsabilità in determinate aree politiche.

Per maggiori particolari sulle azioni della Commissione nel campo della discriminazione, rimandiamo al punto 1.3 qui sotto.

C. Parlamento europeo

- Il Parlamento ha tre funzioni principali:
 - condivide con il Consiglio il **potere legislativo**;
 - assicura il **controllo democratico di tutti gli organi dell'UE**, e in particolare della Commissione; ha il potere di approvare o rifiutare la nomina dei commissari europei e un potere di censura nei confronti della Commissione nel suo insieme;
 - con il Consiglio, costituisce **l'autorità di bilancio dell'UE**; al termine della procedura, approva o respinge il bilancio.
- La sessioni plenarie mensili si tengono a Strasburgo (Francia), «sede» del Parlamento. Le commissioni parlamentari ed eventuali altre sessioni plenarie si riuniscono a Bruxelles (Belgio), mentre in Lussemburgo si trovano gli uffici amministrativi (il «Segretariato generale»).
- I membri del Parlamento europeo (deputati) sono eletti a suffragio universale diretto per un periodo di cinque anni; ogni cittadino UE può presentarsi come candidato al Parlamento europeo; ogni cittadino UE può votare, a prescindere dallo Stato membro in cui risiede.
- I deputati europei non possono far parte allo stesso tempo di un governo nazionale, ma possono occupare un posto in un parlamento nazionale; i deputati si riuniscono in gruppi politici multinazionali.





- Le commissioni sono specializzate in questioni specifiche: Occupazione e affari sociali, Diritti della donna e uguaglianza di genere, Libertà civili, giustizia e affari interni, e così via, ma manca ancora una commissione dedicata ad altre questioni di uguaglianza. La commissione Petizioni risponde alle petizioni presentate da cittadini che ritengono siano stati violati i loro diritti di cittadini comunitari (cfr. allegato, «Discriminazione nel contesto nazionale», sezione 2 «Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione»).

D. Corte di giustizia delle Comunità europee (la «Corte»)

- Principale tribunale dell'UE, con sede a Lussemburgo.
- È composta da un giudice per ciascuno Stato membro, assistiti da otto avvocati generali con il compito di presentare alla Corte conclusioni sulle cause esaminate.
- I giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con un mandato di 6 anni rinnovabile.
- Competenze principali:
 - richiesta di **sentenza preliminare**: in caso di dubbi sull'interpretazione o sulla validità di una legge europea, un tribunale nazionale può, e talvolta deve, richiedere l'intervento della Corte. La consulenza è espressa in forma di «sentenza preliminare»; (cfr. allegato, «Discriminazione nel contesto nazionale», sezione 2, «Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione»);
 - Procedimenti legali **per inadempimento**: la Commissione o gli Stati membri possono iniziare un procedimento legale se hanno motivo di credere che uno Stato membro non stia rispettando gli obblighi del diritto comunitario; (cfr. allegato, «Discriminazione nel contesto nazionale», sezione 2, «Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione»);
 - **impugnazioni** contro le sentenze pronunciate dal Tribunale di primo grado, costituito nel 1989 per alleggerire il carico di lavoro della Corte e anch'esso con sede a Lussemburgo.
- Le decisioni sono adottate a maggioranza. Non si fa menzione di opinioni contrarie; le sentenze sono sottoscritte da tutti i giudici che hanno preso parte alla deliberazione e sono pronunciate in pubblica udienza.

Principi generali e fonti del diritto comunitario

L'Unione europea deve agire entro i limiti di potere definiti nei trattati. Il principio di sussidiarietà regola la legittimità dell'esercizio delle competenze: nei settori che non sono di sua esclusiva competenza (vale a dire in cui la competenza è condivisa con gli Stati membri), l'UE può agire solamente se gli obiettivi prefissi non possono essere adeguatamente conseguiti dagli Stati membri.

In caso di conflitto, il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale, in modo da garantire l'uniformità della legislazione dell'UE e della sua interpretazione da parte dei tribunali nazionali. La



Corte ha giudicato che l'UE costituisca un nuovo ordinamento giuridico, a vantaggio del quale gli Stati membri hanno limitato la propria sovranità, e che un tribunale nazionale abbia l'obbligo di adottare completamente le disposizioni del diritto comunitario, persino se ciò comportasse il rifiuto di applicare leggi nazionali contrastanti, indipendentemente dal fatto che siano state adottate anteriormente o successivamente alla specifica disposizione comunitaria.

Le fonti del diritto comunitario possono essere suddivise in tre categorie:

- fonti primarie: i trattati fra gli Stati membri e gli accordi con i paesi terzi;
- fonti secondarie: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri;
- altre fonti: principi generali del diritto comunitario elaborati tramite la casistica della Corte e le «regole minime» (cioè linee guida e risoluzioni).

Trattati

- Il trattato CE con i relativi protocolli, modificato dal trattato di fusione del 1965 e dagli atti di adesione (1972: Regno Unito, Irlanda, Danimarca; 1979: Grecia; 1985: Spagna, Portogallo; 1995: Austria, Finlandia, Svezia; 2003: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria; 2005, Bulgaria, Romania).
- Il trattato Euratom.
- L'atto unico europeo, 1986.
- Il trattato sull'Unione europea (di Maastricht), 1992.
- Il trattato di Amsterdam, 1998.
- Il trattato di Nizza, 2000.

Fonti secondarie

L'articolo 249 del trattato CE stabilisce:

«(...)

Il **regolamento** ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La **direttiva** vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La **decisione** è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati.

Le **raccomandazioni** e i **pareri** non sono vincolanti.»





Regolamenti

- Leggi vincolanti.
- Applicabili direttamente: entrano in vigore in virtù della loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, a decorrere dalla data indicata nel regolamento stesso o, in sua assenza, dal ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.
- Non richiedono alcuna misura di attuazione nell'ordinamento nazionale.
- I cittadini possono ricorrervi nei tribunali nazionali.
- Portata generale, validi per tutti gli Stati membri.

Direttive

- Leggi vincolanti nello Stato membro cui sono rivolte.
- Entrano in vigore alla data specificata nella direttiva stessa o al ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
- Richiedono tuttavia misure di attuazione nazionali entro un determinato periodo dalla loro adozione.
- Gli Stati membri devono assicurare l'adozione di misure di attuazione prima che trascorra il tempo a disposizione, in modo che il diritto nazionale riprenda i termini della direttiva (questo processo è denominato recepimento della direttiva).
- Non è possibile ricorrere alle direttive, nei tribunali nazionali, prima della scadenza di tale periodo di tempo a disposizione.
- Una volta trascorso tale periodo di tempo, i cittadini possono ricorrervi nei tribunali nazionali ma solamente contro lo Stato o rappresentanti dello Stato e soltanto qualora siano soddisfatte determinate condizioni (cfr. punto 1.6 qui sotto).
- Gli Stati membri possono essere responsabili della mancata attuazione o dell'imperfetto recepimento di una direttiva (cfr. punto 1.6 qui sotto).

Decisioni

- Leggi vincolanti.
- Solamente per i destinatari designati, p.es. una società che abbia infranto le leggi sulla concorrenza.
- I cittadini possono ricorrervi nei tribunali nazionali.



Altre fonti

Casistica/Principi generali del diritto comunitario

- Diritti umani fondamentali (compresa la Convenzione europea sui diritti umani, cfr. punto 1.2 qui sotto).
- Uguaglianza/non discriminazione (cfr. punto 1.3 qui sotto).
- Proporzionalità.
- Certezza giuridica/aspettative legittime/non retroattività.
- Il diritto di ogni individuo di essere ascoltato.
- Segreto professionale.

1.2. Breve introduzione al Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è stato istituito alla fine della seconda guerra mondiale per favorire l'unità europea, tutelare i diritti dell'uomo e agevolare il progresso sociale ed economico. Raggruppa 46 paesi, fra i quali tutti gli Stati membri dell'UE e i paesi candidati. Il Consiglio d'Europa ha creato la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sede a Strasburgo e controlla il rispetto degli impegni assunti nel quadro della convenzione.

L'articolo 14 della convenzione è dedicato al divieto di discriminazione, così come il dodicesimo protocollo alla convenzione, entrato in vigore il 1° aprile 2005. Al momento della redazione del presente manuale (aprile 2005), fra i 13 paesi coinvolti in questo progetto solamente Cipro ha ratificato il dodicesimo protocollo e ne è quindi vincolato.

1.3. Il concetto di discriminazione nella politica UE e nel diritto comunitario

Premessa

Il principio di non discriminazione è un principio generale del diritto comunitario ed è inoltre esplicitamente menzionato in svariati contesti all'interno dei trattati.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata solennemente proclamata nel dicembre 2000, ma ad oggi non è ancora vincolante giuridicamente. È parte del nuovo trattato costituzionale e diventerà vincolante quando il trattato sarà ratificato da tutti i 25 Stati membri. Il processo di ratificazione è in corso. L'articolo 21, paragrafo 1 della carta stabilisce:





«È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.»

Inoltre, l'articolo 13 del trattato CE stabilisce:

«Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.»

Non si tratta di un divieto diretto, ma piuttosto di una disposizione che consente all'UE di agire contro le forme di discriminazione elencate (cfr. «Principi generali», qui sopra). Prima di questi sviluppi giuridici, il diritto giurisprudenziale e la legislazione dell'UE riportavano comunque numerosi esempi di divieto di discriminazione per motivi fondati sulla nazionalità o sul sesso.

Per combattere la discriminazione, in conformità dell'articolo 13, l'UE ha messo a punto una strategia suddivisa in tre parti:

- una direttiva che attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (direttiva del Consiglio 2000/43/CE);
- una direttiva che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (direttiva del Consiglio 2000/78/CE);
- il programma d'azione comunitaria 2001-2006 (decisione 2000/750/CE) per combattere tutte le forme di discriminazione elencate nell'articolo 13 (diverse da quelle fondate sul sesso). Il programma si prefigge tre obiettivi principali:
 - contribuire a migliorare la conoscenza e la valutazione della discriminazione nell'UE, esaminando l'efficacia delle misure adottate per combatterla;
 - contribuire a costruire le capacità dei protagonisti attivi negli Stati membri dell'UE e in Europa nella lotta contro la discriminazione;
 - promuovere e diffondere i valori e le pratiche che sottendono la lotta contro la discriminazione.

Il programma Progress 2007-2013 riunirà al suo interno numerosi programmi europei attualmente esistenti, fra cui il programma sulla non discriminazione, senza peraltro modificarne radicalmente la natura.



Nozione di discriminazione

Discriminare significa differenziare o trattare in maniera diversa allorquando non sussiste una differenza rilevante tra due persone o situazioni, oppure trattare in modo identico situazioni che, in realtà, sono differenti. Le due direttive antidiscriminazione, sulle quali si basa il presente manuale di formazione, vietano la discriminazione **diretta** e **indiretta** e forniscono la medesima definizione di discriminazione.

Sussiste **discriminazione diretta** quando una persona è trattata **meno favorevolmente** di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una **situazione analoga**, per uno **qualsiasi dei motivi** oggetto del divieto di discriminazione.

L'accertamento della presenza di discriminazione diretta è ostacolato dalla difficoltà di individuare il «corretto comparatore». Occorre trovare una persona la cui situazione sia paragonabile a quella della presunta vittima di discriminazione. Il paragone può aver luogo solamente se le due persone si trovano in situazioni identiche o molto simili. Talvolta sarà impossibile individuare un comparatore effettivo e si può quindi ipotizzare un comparatore teorico, definendolo in base al trattamento di una persona autentica senza le caratteristiche rilevanti (p.es. appartenente a una fede religiosa dominante, rispetto a una religione minoritaria) in circostanze leggermente differenti.

Tuttavia, pur avendo stabilito la disparità di trattamento per due persone in situazioni identiche o simili, diventa difficile dimostrare che tale differenza sia stata permessa. Le direttive consentono determinate e ben specifiche eccezioni, riguardanti tra l'altro requisiti essenziali, azione positiva, soluzioni ragionevoli per le persone portatrici di handicap ed eccezioni precise alla discriminazione per motivi di età.

Per esempio, se un datore di lavoro rifiutasse un aumento di stipendio a causa delle tendenze sessuali di un lavoratore mentre nella stessa situazione un altro lavoratore ottenesse tale aumento, con ogni probabilità ci troveremmo di fronte a una discriminazione in violazione della direttiva quadro sull'occupazione (2000/78/CE). Tuttavia, qualora l'aumento di paga fosse rifiutato al lavoratore per motivi di età, l'articolo 6 potrebbe autorizzare tale rifiuto in quanto consente agli Stati membri di prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscono discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari. Tali disparità, conformemente alla direttiva, possono comprendere la fissazione di condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione (maggiori particolari sono riportati a seguire).

Le direttive vietano altresì la **discriminazione indiretta**. Sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi **apparentemente neutri** possono mettere in una posizione di **particolare svantaggio** le persone appartenenti a un gruppo protetto, rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano **oggettivamente giustificati** da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Alla pari della discriminazione diretta, anche in questi casi può risultare difficoltoso individuare i comparatori adeguati. Ecco un tipico esempio, spesso presentato in passato, di possibile discrimi-





nazione indiretta fondata sul sesso (non trattata dalle direttive ma da altre disposizioni del diritto comunitario): la sostanziale differenza di retribuzione fra lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale, considerato che i lavoratori a tempo parziale sono esclusivamente o principalmente donne. Altro esempio, la disposizione apparentemente neutra nelle regole aziendali che richiedono un particolare codice di abbigliamento, qualora tale codice porti all'esclusione di una persona o di un gruppo di persone.

Le giustificazioni giuridiche consentite devono essere applicate rigorosamente.

Per esempio, può in taluni casi essere giustificato il datore di lavoro che richieda standard elevati di conoscenza e uso della lingua nazionale qualora il lavoro in questione comporti attività in cui tali competenze siano indispensabili (p.es. insegnante di lingue o professore di letteratura). Una simile richiesta è tuttavia scarsamente giustificabile se si tratta di un lavoro manuale (maggiori particolari su requisiti determinanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa al punto 1.4 qui sotto).

Le direttive dispongono altresì che le **molestie** sono da considerarsi una discriminazione, in caso di comportamento indesiderato adottato per uno dei motivi indicati nel divieto di discriminazione avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può abbracciare una vasta gamma di comportamenti indesiderati. Nel processo di valutazione di una presunta molestia non occorre identificare un comparatore.

Le direttive stabiliscono che è da considerarsi discriminazione anche l'**ordine di discriminare**.

Da ultimo, le direttive prevedono altresì la **protezione delle vittime**. Gli Stati membri devono prendere i provvedimenti necessari per proteggere le persone da qualsiasi trattamento sfavorevole (p.es. il licenziamento) quale reazione a un reclamo o a un'azione legale volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento. È importante tutelare non solamente la persona discriminata ma anche coloro che, nell'ambito del reclamo o dell'azione legale, portino la loro testimonianza o siano in qualche modo collegati all'accertamento della discriminazione.

1.4. Definizione di altri concetti nelle direttive

Campo d'applicazione materiale delle direttive

La direttiva quadro sull'occupazione (2000/78/CE), nel suo articolo 3, protegge dalla discriminazione per quanto attiene:

- alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente sia autonomo (compresa la promozione);
- all'accesso all'orientamento e alla formazione professionale;



- all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;
- all'affiliazione in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro o associazione di categoria.

L'articolo 3 della direttiva 2000/43/CE assicura una maggiore protezione contro la discriminazione, contemplando anche quanto segue:

- condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente sia autonomo (compresa la promozione);
- accesso all'orientamento e alla formazione professionale;
- occupazione e condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;
- affiliazione in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro o associazione di categoria;
- istruzione;
- protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria;
- prestazioni sociali;
- accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio.

Campo d'applicazione personale delle direttive

Le direttive tutelano dalla discriminazione le persone sia del settore pubblico sia del settore privato, comprese le persone giuridiche. Ciò significa che il proprietario di un'impresa ha il medesimo obbligo di non discriminazione di una grande azienda privata, di un'autorità pubblica o di un ministero governativo, e questo per uno qualsiasi dei motivi oggetto del divieto.

Le direttive proteggono le persone fisiche contro le forme di discriminazione. Tale protezione può essere applicata anche a un'organizzazione (persona giuridica) qualora tale organizzazione subisca discriminazione per motivi razziali o di origine etnica dei suoi appartenenti, laddove tale protezione sia conforme con le prassi e tradizioni nazionali.

Nazionalità

Le direttive proteggono da ogni forma di discriminazione (razziale o di origine etnica, handicap, religione o convinzione personale, tendenze sessuali, età) qualsiasi persona presente in uno Stato membro **a prescindere dalla sua nazionalità**. Pertanto una persona di nazionalità ucraina, discriminata in Ungheria per motivi di origine etnica, di handicap o di tendenze sessuali, è tutelata alla stregua di un qualsiasi cittadino ungherese che subisca tale discriminazione in Ungheria. Le direttive escludono specificamente la discriminazione **per motivi di nazionalità**, cosicché





le direttive non saranno applicate qualora la discriminazione si basi sulla nazionalità, sull'essere rumeno o sul non essere ungherese, per esempio (cfr. in proposito, la direttiva 2000/43/CE, tredicesimo punto dei «considerando» e articolo 3.2 e la direttiva quadro 2000/78/CE, dodicesimo punto dei «considerando» e articolo 3.2).

Naturalmente, separata dalle direttive antidiscriminazione, abbiamo la libertà di circolazione delle persone nell'UE, prevista dal trattato CE, che garantisce una certa protezione ai cittadini degli Stati membri contro la discriminazione basata sulla nazionalità; altre normative comunitarie concernono i diritti di determinati cittadini di paesi terzi che risiedono e lavorano negli Stati membri dell'UE.

Eccezioni al divieto di discriminazione nelle direttive

Le direttive sono intese come quadro generale per la lotta contro la discriminazione, pertanto consentono la discriminazione soltanto in pochi casi eccezionali, e solamente se sono superate determinate prove.

Requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa

Malgrado i divieti, le direttive autorizzano un'eccezione per soddisfare requisiti essenziali per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Un datore di lavoro, di conseguenza, può selezionare una persona per una funzione specifica che, per la natura del lavoro svolto o del contesto in cui si svolge, presenti come «requisito essenziale e determinante» che tale persona sia in possesso di una caratteristica collegata a razza od origine etnica, handicap, religione o convenzione personale, tendenza sessuale o età, **a condizione che la finalità sia legittima e il requisito proporzionato**. Per esempio, se un regista decide che la parte di Nelson Mandela può essere interpretata sullo schermo soltanto da un attore nero, questo sarà considerato «requisito essenziale e determinante». Il ricorso a un requisito essenziale e determinante per un motivo non deve tuttavia giustificare la discriminazione per ogni altro motivo; così, in questo esempio, non sarà legittimo discriminare per le tendenze sessuali degli aspiranti alla parte da interpretare.

Le supposizioni radicate da lunga data circa il tipo di persona richiesta per lo svolgimento di un determinato lavoro potrebbero anche non superare la prova della finalità legittima e della proporzionalità. Per esempio, sarà difficile che un datore di lavoro possa dimostrare che per svolgere le funzioni di centralinista una persona debba essere «giovane ed energica»; tale requisito è probabilmente discriminante per motivi di età e handicap.

Differenze di trattamento basate sull'età

L'articolo 6 della direttiva quadro sull'occupazione (2000/78/CE) permette agli Stati membri, ma non lo richiede, di inserire alcune altre eccezioni alla disparità di trattamento in ragione dell'età:

- definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale, di occupazione e di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e di retribuzione, per i giova-





ni, i lavoratori anziani e i lavoratori con persone a carico, onde favorire l'inserimento professionale o assicurare la protezione degli stessi;

- fissazione di condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione;
- fissazione di un'età massima per l'assunzione basata sulle condizioni di formazione richieste per il lavoro in questione o necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento.

Tali eccezioni devono essere oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, che può comprendere giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, così come i mezzi per il conseguimento di tale finalità devono essere appropriati e necessari.

Azione positiva

Le direttive riconoscono che per assicurare la completa parità non è sufficiente vietare le forme di discriminazione attuali o future; di conseguenza, autorizzano misure tese a evitare o a compensare svantaggi storici subiti da gruppi definiti in base a razza od origine etnica, religione o convenzione personale, handicap, tendenze sessuali o età. L'azione positiva può anche contemplare la formazione di persone che non siano mai state assunte per lo svolgimento di determinati tipi di lavoro, al fine di promuoverne l'inserimento nel mondo del lavoro; così come l'adozione di altri provvedimenti mirati e pianificati, nelle procedure di assunzione di nuovi dipendenti, come pubblicizzare in vari modi i posti vacanti per incoraggiare la candidatura di tali gruppi svantaggiati e, se necessario, offrire un adeguato sostegno.

Soluzioni ragionevoli per i disabili

L'articolo 5 della direttiva quadro sull'occupazione (2000/78/CE) richiede che i datori di lavoro prendano i provvedimenti adeguati, in funzione delle esigenze dei casi specifici, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un «onere finanziario sproporzionato». Per esempio:

- per consentire a un dipendente non udente di ricevere una formazione professionale, il datore di lavoro potrebbe mettere a disposizione un interprete del linguaggio dei segni.
- Dopo un infortunio sul lavoro, un lavoratore manuale non è più in grado di continuare il lavoro manuale; il datore di lavoro potrebbe assicurare la formazione adeguata per fargli svolgere un lavoro d'ufficio.
- Una persona costretta sulla sedia a rotelle risponde a un annuncio per il posto di assistente amministrativo. L'indirizzo è al quarto piano, ma se il datore di lavoro disponesse di uffici in vari piani dell'edificio, tra cui il pianterreno, si potrebbe trovare la soluzione di svolgere questa mansione al pianterreno, e spostare un altro dipendente, in grado di salire le scale, al quarto





piano. Tuttavia, se gli uffici del datore di lavoro si trovano soltanto al quarto piano e l'edificio è privo di ascensore, allora non saranno possibili provvedimenti ragionevoli (senza un onere finanziario sproporzionato) affinché il datore di lavoro possa assumere tale persona.

- Per consentire a una persona non vedente con cane guida di recarsi con maggiore facilità al lavoro, il datore potrebbe modificare l'orario di lavoro per evitare i tragitti durante le ore di punta.

Un datore di lavoro non può asserire che l'onere, anche finanziario, del fornire una soluzione ragionevole a un disabile sia «sproporzionato» qualora siano disponibili finanziamenti o altri tipi di assistenza per circostanze simili.

Posizione giuridica

Entrambe le direttive dispongono che le associazioni e le organizzazioni con un interesse legittimo possano concedere sostegno alle vittime di discriminazione o avviare un'azione legale per loro conto (con il consenso delle vittime). I criteri che definiscono le organizzazioni con un «interesse legittimo» sono definiti dal diritto nazionale.

Dialogo con la società civile

Le direttive richiedono che gli Stati membri incoraggino il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere accordi nei luoghi di lavoro, codici di comportamento ecc. e il dialogo con le organizzazioni non governative al fine di promuovere il principio della parità di trattamento.

Organismi specifici

La direttiva 2000/43/CE prevede l'obbligo, per ciascuno Stato membro, di designare uno specifico organismo con l'incarico di promuovere la parità di trattamento. Compito principale di tali organismi è di fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, condurre studi e inchieste indipendenti, pubblicare relazioni indipendenti e formulare raccomandazioni.

Diffusione delle informazioni

Le direttive richiedono che gli Stati membri prendano i provvedimenti del caso per portare all'attenzione delle persone, in tutto il territorio, sia le disposizioni di legge già in vigore riguardo a parità di trattamento e non discriminazione, sia ogni nuova misura adottata in virtù delle presenti direttive.

Relazione

Gli Stati membri devono trasmettere all'UE tutte le informazioni in merito all'applicazione delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE, rispettivamente entro il 19 luglio 2005 e il 2 dicembre 2005, e successivamente ogni cinque anni.





Sanzioni

Nel recepire le direttive, gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali antidiscriminazione e prendono i provvedimenti necessari per l'applicazione delle sanzioni. Le sanzioni per i casi di discriminazione devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive»; devono assicurare un appropriato risarcimento personale alle vittime e devono fungere da deterrente sia per la specifica parte convenuta sia per altre persone, in modo che in futuro non compiano atti simili di discriminazione. Le sanzioni possono comprendere il pagamento di un indennizzo, per il quale non è possibile definire un limite massimo.

1.5. Trasferimento dell'onere della prova

L'articolo 8 della direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e l'articolo 10 della direttiva quadro sull'occupazione, riconoscendo la difficoltà dell'accertare la discriminazione, dispongono quanto segue in merito all'onere della prova:

«(...), allorché persone che si ritengono lese dalla mancata applicazione nei loro riguardi del principio della parità di trattamento espongono, dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità competente, fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento.»

Il trasferimento dell'onere della prova non è possibile nei provvedimenti penali. In alcuni Stati membri non si applicherà alle procedure investigative. Va altresì rilevata l'importanza del fatto che il trasferimento dell'onere della prova non è limitato alle azioni giudiziarie ma è esteso anche ai procedimenti avviati dinanzi a qualsiasi autorità competente (cioè amministrativa).

Il concetto di trasferimento dell'onere della prova si fa spazio nel diritto comunitario attraverso i principi enunciati nelle decisioni della Corte riguardanti cause sulla parità di retribuzione, nelle quali una donna dimostra una differenza nelle retribuzioni tra uomini e donne, e il tribunale richiede una spiegazione al datore di lavoro. In proposito, il caso citato con maggiore frequenza è «Enderby contro Frenchay Health Authority e Secretary of State for Health», C-127/92.

Successivamente, il Consiglio ha emanato la direttiva 97/80/CE relativa all'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso. Il trasferimento dell'onere della prova è strettamente collegato all'importanza di assicurare un'efficace protezione giudiziaria contro gli atti di discriminazione. Il trasferimento consentito dalle direttive, tuttavia, non è automatico. Non scatta semplicemente perché un querelante sostiene di aver subito discriminazione, ma solamente dopo che detto **querelante fornisce elementi fattuali dai quali si può supporre** che la discriminazione abbia avuto luogo. La natura esatta di tali elementi dipende dal diritto e dai principi enunciati dai tribunali nazionali.





Prova della discriminazione

Le direttive fanno riferimento alla discriminazione «per motivi di» razza od origine etnica, religione o convinzione personale, handicap, tendenze sessuali ed età. Il diritto giurisprudenziale in paesi come il Regno Unito e la legislazione nazionale che recepisce le direttive ha di norma chiarito che l'espressione «per motivi di» può comprendere la protezione contro la discriminazione nei casi in cui la vittima abbia effettivamente le caratteristiche in questione, si ritenga che abbia tali caratteristiche o sia in compagnia di persone con tali caratteristiche. Per esempio, se a una persona viene negato l'accesso a un ristorante perché il proprietario non accetta persone di etnia Rom, probabilmente siamo in presenza di discriminazione diretta per motivi di razza od origine etnica, che tale persona sia effettivamente Rom o che ciò sia suggerito dal suo aspetto o che si trovi in compagnia di amici Rom.

Pertanto, un querelante che in tribunale non dichiara di appartenere alla minoranza Rom può tuttavia sostenere di aver subito discriminazione per motivi di una presupposta origine etnica.

Questo approccio è probabilmente particolarmente importante nei casi riguardanti le tendenze sessuali, poiché le vittime non devono provare una particolare tendenza sessuale bensì semplicemente stabilire i fatti per dimostrare di aver subito un trattamento sfavorevole o molestie per motivi di una presupposta tendenza sessuale o del loro accompagnarsi con persone di una particolare tendenza sessuale.

Esistono numerosi strumenti procedurali in grado di assistere le vittime ad accertare che la discriminazione ha effettivamente avuto luogo. Tali strumenti comprendono test ed esami, l'uso di statistiche, registrazioni video e audio, nonché la cosiddetta procedura del questionario. Test ed esami sono utilizzati comunemente negli Stati Uniti per provare forme di discriminazione diretta nell'occupazione e nell'accesso ad alloggi e servizi. In Belgio, i test e gli esami sono riconosciuti giuridicamente come prove. Anche le ONG in Europa centrale e orientale ricorrono a «esaminatori» — p.es., persone in cerca di lavoro — selezionati per sostenere il confronto in tutte le loro caratteristiche, tranne quella (nella maggior parte dei casi, la razza) in base alla quale sussiste la discriminazione.

Le registrazioni audio e video sono considerate prove in alcuni paesi — p.es., la Repubblica Ceca — ma non in altri. Nel Regno Unito, la procedura del questionario permette alla persona cui è stato rifiutato un lavoro di chiedere una risposta immediata, dal datore di lavoro, in merito alle ragioni del rifiuto. Dalle risposte fornite nei questionari, o dal ritardo o addirittura dalla mancata risposta da parte del datore di lavoro, i giudici dei tribunali britannici possono presupporre che si sia in presenza di discriminazione.

Nei preamboli di entrambe le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE è espressamente menzionata la possibilità di ricorrere all'evidenza statistica nei casi di discriminazione indiretta.

1.6. Mancata attuazione del diritto comunitario

I cittadini dell'Unione europea possono ricorrere alle disposizioni delle direttive dinanzi ai tribunali nazionali anche qualora lo Stato di appartenenza, membro dell'UE, non abbia provveduto a



trasporre **pienamente** (e **correttamente**) una direttiva (cfr. natura delle direttive, qui sopra) nel diritto nazionale nei tempi di attuazione previsti. Questa procedura è nota come il principio dell'effetto diretto. Il cittadino «parte lesa» dovrà dimostrare che la disposizione cui ricorre è un principio accurato e assoluto, sufficientemente operativo da essere applicato da un tribunale nazionale e, pertanto, in grado di disciplinare la posizione giuridica dei cittadini. Tuttavia, si considera di norma che il principio dell'effetto diretto valga solamente nei casi di reclami rivolti contro un organismo pubblico o un ente che sia «emanazione dello Stato».

In relazione alle vertenze giudiziarie tra privati cittadini o entità, le direttive comportano anche un cosiddetto «effetto indiretto». Come già esposto in precedenza, gli Stati e in particolare i tribunali nazionali sono obbligati a fare tutto il possibile per conseguire gli esiti previsti nelle direttive. L'effetto indiretto richiede pertanto ai tribunali nazionali di interpretare il diritto nazionale in vigore, nella misura del possibile, in linea con la direttiva che avrebbe dovuto essere attuata.

Spetta alla Corte, in ultima analisi, decidere quali termini delle direttive antidiscriminazione abbiano un effetto diretto o indiretto.

In caso di **tardiva attuazione** di una direttiva, lo Stato diventa responsabile degli eventuali danni causati ai singoli. Questa situazione è definita «risarcimento danni Francovich» poiché i principi sono stati enunciati nella sentenza del caso Francovich e Bonifaci contro Repubblica italiana (cause riunite C-6/90 e C-9/90) emanata nel 1991 dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Nella causa Francovich, la Corte ha elencato tre condizioni **necessarie** e al contempo **sufficienti** per stabilire la responsabilità in base a detto principio:

- la regola violata deve riguardare il riconoscimento dei diritti dei singoli;
- tali diritti devono essere accertabili in base alle disposizioni della direttiva in questione;
- deve esserci un rapporto di causa ed effetto tra la violazione degli obblighi da parte dello Stato e la perdita o i danni subiti dalla parte lesa.

Inoltre, la mancata osservanza degli obblighi imposti dal diritto comunitario deve essere sufficientemente grave affinché il singolo abbia diritto al risarcimento danni.

La sentenza Francovich è stata «perfezionata» dalla Corte in altre cause successive, e vale ora chiaramente da principio chiave per tutte le inosservanze del diritto comunitario da parte di uno Stato membro, aggiungendo alla mancata attuazione e all'attuazione incompleta della direttiva anche un'attuazione **inesatta**.

Materiali

Il testo delle due direttive ed eventuali compendi (cfr. allegato, «Discriminazione nel contesto nazionale»).



2. Il ruolo delle organizzazioni non governative (ONG) nella lotta contro la discriminazione

Risultati di apprendimento previsti

I partecipanti analizzeranno il ruolo che le ONG possono e devono svolgere nella lotta contro la discriminazione.

2.1. Che cos'è una ONG?

Per ONG si intende un'organizzazione locale, nazionale o internazionale, con uno statuto valido giuridicamente, una finalità evidente, attività visibili e un organo amministrativo con l'autorità per parlare a nome dei suoi membri. Si tratta di norma di un'organizzazione no-profit, non affiliata ad amministrazioni pubbliche, entità del settore privato né a partiti politici; si prefigge in genere di promuovere il benessere affrontando problemi sociali e giuridici, nonché cercando di contribuire in maniera paritaria, con altre istituzioni democratiche, allo sviluppo e al progresso della società civile.

2.2. Il ruolo di una ONG nel settore della lotta contro la discriminazione

Le ONG, nel definire il proprio ruolo nella lotta contro la discriminazione, dovrebbero sfruttare tutti i vantaggi concessi loro ai sensi degli articoli 7 e 12 della direttiva del Consiglio 2000/43/CE e degli articoli 9 e 14 della direttiva del Consiglio 2000/78/CE.

Nell'ambito del processo compiuto in un paese per conseguire gli obiettivi di pace, democrazia, buona governance, salute, prosperità e parità, le ONG rivestono una funzione essenziale.

Ecco alcune delle possibili funzioni delle ONG in quanto strumenti della società civile per combattere contro la discriminazione:

- proporsi come mezzo per esprimere e affrontare attivamente le esigenze delle persone discriminate;
- assistere le vittime di discriminazione per garantire loro l'accesso alla giustizia;
- promuovere la diversità e l'uguaglianza nella società;



- definire meccanismi per influire sul processo decisionale;
- contribuire a far inserire la non discriminazione e la parità di trattamento nelle politiche;
- stimolare le autorità e le imprese ad agire contro la discriminazione;
- monitorare, documentare e denunciare la discriminazione;
- mantenere l'uguaglianza nell'agenda politica e incoraggiare la mobilitazione.

Una ONG è in grado di:

- collaborare con altre ONG per raggiungere le finalità condivise;
- conferire autorità ai gruppi affinché si impegnino attivamente, apprendano a difendersi da sé e a rivendicare e far applicare i propri diritti;
- lavorare, laddove appropriato, in partnership con le amministrazioni pubbliche al fine di conseguire finalità e obiettivi comuni;
- lavorare, laddove appropriato, contro le amministrazioni pubbliche allorché queste stiano promuovendo politiche contrarie agli obiettivi perseguiti dalla ONG;
- prestare servizi efficaci ed efficienti nel quadro delle politiche statali, laddove appropriato, e adottare, laddove appropriato, strategie che siano il risultato di consultazioni e trattative fra ONG e governo;
- prestare servizi efficaci ed efficienti al di fuori delle politiche statali, laddove ciò sia necessario e adeguato per promuovere gli obiettivi perseguiti dalla ONG, e adottare, laddove appropriato, strategie contrarie alle politiche del governo;
- garantire il coordinamento dei propri servizi e impegnare il governo in discussioni riguardanti il coordinamento di servizi tra governo e ONG;
- prestare servizi di consulenza professionale ai governi, sulle questioni di comune interesse;
- sostenere e procedere attivamente in favore del cambiamento in quanto risposta a esigenze specifiche;
- orientare e contribuire in maniera significativa ai processi legislativi e di definizione delle politiche, fornendo servizi di consulenza professionale e informativi a politici, del governo e dell'opposizione, e altre persone influenti;
- agire da vigili organi di controllo, rilevando ogni forma di discriminazione o mancato rispetto degli obblighi assunti da governi e imprese per combattere la discriminazione o eventuali aspetti da migliorare, e contribuire all'attuazione di quei controlli ed equilibri che caratterizza-





no una società democratica; in questo ruolo, le ONG devono prendere come obiettivo il governo e la comunità business e svolgere tutte le necessarie funzioni di perorazione, lobbying e negoziazione;

- mettere in discussione, tramite strumenti adeguatamente selezionati, azioni, omissioni, prassi amministrative o politiche contrarie agli obiettivi prefissi dalla ONG;
- essere costantemente aggiornata su ogni nuovo sviluppo concernente la lotta contro la discriminazione, p.es. nuove leggi o politiche (nazionali, comunitarie ed internazionali), nuove fonti di finanziamento, sentenze di riferimento (nazionali, comunitarie ed internazionali) e garantire che se ne tragga vantaggio;
- essere aperta, trasparente e responsabile nei confronti dei propri componenti e del pubblico generale;
- incrementare la partecipazione delle ONG alla società civile costituendo reti e coalizioni, nonché promuovendo iniziative e soluzioni originali; questo, al fine di ridurre i pregiudizi nella società e favorire quindi l'uguaglianza;
- collaborare apertamente e attivamente con altre ONG operative in campi affini, evitando conflitti e controversie tra ONG;
- far pressione su uno Stato affinché ratifichi gli strumenti che consentano alle pratiche del governo di essere oggetto dell'attenzione internazionale;
- fornire informazioni importanti e affidabili a organismi nazionali e internazionali, utilizzabili da questi ultimi al momento di esaminare la situazione di un paese in materia di discriminazione.

In breve, il ruolo di numerose ONG può consistere nel controllare, monitorare e criticare le azioni di governi e organismi privati, nell'integrare e completare il ruolo del governo nella lotta contro la discriminazione, nell'assistere singoli e gruppi nella rivendicazione dei propri diritti.

2.3. Attività concrete di una ONG per combattere la discriminazione

Riportiamo un elenco indicativo di attività e servizi che le ONG possono svolgere o fornire per contribuire alla lotta contro ogni forma di discriminazione:

- aumento della sensibilizzazione;
- monitoraggio/influsso sulla messa a punto di politiche e atti legislativi;
- sostegno alle vittime, isolate o parte di una denuncia collettiva;





- ricorso alla magistratura;
- risoluzione alternativa di vertenze, anche tramite mediazione;
- promozione di campagne in favore di cambiamenti nelle prassi (in quanto distinte da politiche e atti legislativi).

2.4. Elementi fondamentali di una ONG per svolgere la sua funzione

- Risorse umane.
- Competenze.
- Conoscenze.
- Esperienza.
- Larghezza di vedute.
- Trasparenza.
- Responsabilità (le ONG sono state in prima linea nei dibattiti concernenti responsabilità e trasparenza, ossia i principi chiave dell'azione volontaria).
- Finanziamenti.
- Atteggiamenti non discriminatori all'interno della propria organizzazione.
- Adeguata legislazione nazionale concernente la costituzione e il funzionamento delle ONG.

2.5. Motivi per cui le ONG, rispetto ad altre organizzazioni, possono combattere con maggiore successo contro la discriminazione

- Le organizzazioni volontarie sono importantissime per la partecipazione attiva delle comunità a livello locale, regionale, nazionale e internazionale.
- Aumenta il malcontento nei confronti della politica ma, allo stesso tempo, l'impegno in attività volontarie e di comunità rappresenta per i cittadini un modo per contribuire alla vita pubblica donando tempo o denaro e sostenendo le problematiche che li interessano.
- Le organizzazioni volontarie diventano tribune sempre più importanti, in cui i cittadini possono dibattere e dedicarsi a problematiche che li toccano da vicino.





2.6. Quali ostacoli incontrano le ONG e come possono essere superati?

- Normative complesse riguardanti i requisiti per la registrazione delle ONG. Le organizzazioni che desiderano registrarsi devono conoscere a fondo tali normative, compiere i passi necessari e disporre dei documenti per ottenere la conformità.
- Divieto alle organizzazioni non registrate di svolgere determinate attività. Le ONG, in base all'importanza di tali attività, dovranno decidere se avviare la procedura di registrazione.
- Divieto di svolgere determinate attività persino successivamente alla registrazione. Le ONG devono attenersi al diritto nazionale oppure, qualora questo fosse arbitrario o sproporzionato, metterlo in discussione mediante l'adeguato meccanismo.
- Reputazione insufficiente per partecipare ai rilevanti dibattiti politici. Le ONG devono assicurarsi di avviare l'interrelazione con un singolo o un'organizzazione in possesso del necessario credito.
- Reputazione insufficiente per presentare reclami. Le ONG possono sostenere e assistere coloro in possesso del credito necessario, oppure cercare di cambiare le regole.
- Percezione di affiliazione al governo o a un partito politico, in quanto possibile ostacolo al riconoscimento come patrocinatore imparziale. Una ONG deve stare molto attenta prima di abbracciare una causa, e non deve essere accostata a un partito politico.
- Mancanza di conoscenze e competenze, in particolare nella gestione organizzativa o finanziaria delle IT, o nel loro impiego. Le ONG devono rendersi conto dell'importanza di una buona struttura gestionale delle finanze e dell'organizzazione. Devono ricorrere ai servizi (retribuiti o meno) di professionisti qualificati o avviare un adeguato processo di formazione (o entrambe le cose).
- Mancanza di fondi, risorse insufficienti, mancanza di informazioni e orientamento in merito a come ottenere i fondi nazionali, comunitari e internazionali a disposizione. Occorre pertanto instaurare contatti con la commissione nazionale per la parità, gli enti di coordinamento delle ONG, le locali rappresentanze dell'UE e i grandi donatori internazionali al fine di individuare idonee fonti di finanziamento.
- Imposte/normative riguardanti il paese donante o destinatario e che non sono di sostegno alle attività delle ONG. Per esempio, un notevole ostacolo alle condizioni e alla sostenibilità del settore ONG in Giappone era, in precedenza, la mancata concessione della detraibilità fiscale per la maggior parte delle organizzazioni no-profit. L'esperienza degli Stati Uniti, d'altro canto, ha dimostrato che i vantaggi fiscali per le organizzazioni no-profit aiutano a stimolare i contributi e le donazioni dei cittadini.
- Mancanza di un'effettiva «partnership» con il governo. Le ONG, il governo e le organizzazioni for-profit devono riconoscersi reciprocamente come partner dello stesso livello, tutti con un





ruolo distinto ma importante per lo sviluppo della società. I governi emanano e fanno applicare leggi e regolamenti che definiscono gli ambienti politici in cui si radicano le attività delle ONG; le aziende for-profit possono offrire know-how, risorse e assistenza tecnica; le ONG offrono conoscenza sul campo, contatti, reti di attuazione necessarie per lo svolgimento delle attività e per rendere sostenibile il prodotto finale.

- Sottoutilizzazione del potenziale sostegno proveniente dal settore business. Le ONG devono ricercare attivamente l'impegno delle imprese. Sono in aumento le «partnership» tra ONG e imprese al fine di affrontare in collaborazione le questioni fondamentali.
- Incapacità di entrare in contatto con alcune parti della comunità a causa di insensibilità, imposizione di fini politici o giuridici scelti dall'esterno, barriere linguistiche o culturali. Le ONG devono fare in modo di possedere, internamente, una forza lavoro diversificata e adeguatamente formata sulle questioni di discriminazione, informata della storia socio-politica — anche in materia di esclusione e discriminazione dei gruppi appartenenti alla comunità — e, laddove pertinente, in possesso di competenze linguistiche.
- L'efficienza di una ONG può essere ostacolata da prassi occupazionali e procedure gestionali inadeguate, cosa che purtroppo non è rara presso le ONG. Esempi: assenza di struttura gerarchica o infrastruttura organizzata, assenza di un sistema di gestione. Le cause possono essere varie, per esempio risorse, tempo o finanziamenti ridotti, inadeguatezza a rivestire il ruolo di datore di lavoro, continuità del personale (soprattutto in organizzazioni con un alto avvicendamento di volontari entusiasti), morale basso del personale e caos assoluto, ma il risultato sarà comunque l'incapacità di esprimere il pieno potenziale. Per superare questi ostacoli è possibile accordarsi sulla distribuzione dei ruoli manageriali, seguire un specifica formazione in management, avviare una competente amministrazione interna e riesaminare periodicamente le questioni amministrative e occupazionali.

Materiali

Per esempio, il documento del Consiglio d'Europa «Fundamental Principles on the Status of NGOs in Europe» (www.coe.int/T/E/NGO/public/PrincFondam%20en%20engl.pdf).

Questo documento è disponibile in inglese, francese, albanese, bulgaro, lettone, lituano, russo e serbo.



3. Tematiche

Risultati dell'apprendimento previsti

I partecipanti esamineranno le attività e i servizi svolti e prestati dalle ONG al fine di contribuire praticamente alla lotta contro la discriminazione.

3.1. Aumento della sensibilizzazione

Alcune persone sono perfettamente coscienti dei propri pregiudizi nei confronti di determinati gruppi e li discriminano deliberatamente; molti altri membri della società sono tuttavia ignari del fatto che i loro comportamenti e atteggiamenti sono discriminatori. Talvolta, proprio questa mancanza di consapevolezza è uno dei primi ostacoli del lavoro verso la parità. Le ONG hanno a disposizione numerosi modi per comunicare con le parti sociali e la ampia comunità nazionale, trasmettendo conoscenze e informazioni sulle problematiche riguardanti la parità.

Molte vittime di discriminazione ignorano i propri diritti e non sanno cosa fare né a chi rivolgersi per ottenere aiuto.

Consapevolezza di sé, sensibilizzazione istituzionale

Gli studi effettuati da importanti finanziatori e dai consorzi di ONG hanno dimostrato che, per operare in modo efficace, le ONG devono aumentare non soltanto la sensibilizzazione sulle cause da esse abbracciate ma anche la propria consapevolezza in quanto organizzazioni. Questo aspetto, separato ma connesso con la questione della discriminazione, è spesso trascurato.

Le ONG attive nelle questioni di discriminazione devono di conseguenza elaborare strategie parallele per aumentare la sensibilizzazione **propria** e sulle finalità e gli obiettivi prefissi, nonché quella sulle questioni affrontate con il proprio operato. La strategia può pertanto comprendere:

- determinazione di una presenza visibile partecipando a riunioni ed eventi o aderendo a comitati/task force riguardanti questioni importanti. Queste situazioni possono essere ideali per incontrare potenziali partner e proporre riunioni specifiche con altre organizzazioni o con donatori che potrebbero finanziare direttamente i servizi. Per il dialogo con il governo sul sostegno di tali attività, laddove necessario, le ONG possono in particolare fare affidamento sull'articolo 14 della direttiva 2000/78/CE e sull'articolo 12 della direttiva 2000/43/CE.
- Cooperazione con altre organizzazioni, vale a dire ONG che condividono l'attenzione per le questioni di discriminazione, anche se con modalità diverse. La cooperazione può comprendere riunioni, attività di coordinamento e identificazione delle priorità della comunità.



- Acquisizione di materiali e competenze tecniche, per esempio:
 - chiedendo a un esperto del settore di fornire assistenza tecnica o di essere distaccato presso la ONG;
 - richiedendo specifiche aree di formazione;
 - instaurando partnership con altre organizzazioni per attuare programmi specifici;
 - comprendendo il rapporto tra i programmi delle ONG e i piani statali a lungo termine. È importante che le ONG siano in grado di asserire collettivamente i punti di congiunzione delle loro attività con i piani del governo. Spesso, alcune ONG sono nella condizione ideale per affrontare un'esigenza non soddisfatta, offrire un punto di vista alternativo e stimolare dibattiti su questioni non ancora inserite nella politica dominante dal governo.

Le ONG, aumentando il proprio profilo, aumenteranno altresì la sensibilizzazione sugli specifici aspetti della discriminazione.

Aumento della sensibilizzazione sulle questioni riguardanti l'uguaglianza

Qual è l'obiettivo di una maggiore sensibilizzazione?

- Modificare atteggiamenti e comportamenti, mobilitare sostegno in favore di nuove politiche, promuovere l'attuazione di un'agenda sull'uguaglianza ecc.

Quali sono i gruppi target?

- Opinione pubblica, vittime o potenziali vittime, dipendenti del settore pubblico e privato, fornitori di servizi (tra cui alloggio), enti didattici, autorità di applicazione della legge ecc.

Quali sono le modalità per conseguirla?

- Campagne informative, corsi di formazione, conduzione e diffusione di studi e ricerche, creazione di reti di contatti e alleanze, ricorso ai media.
- Identificazione di esempi di discriminazione conscia o inconscia, in particolare laddove ciò comporti trattamento disumano o degradante.
- Motivazione, in modo comprensibile e accettabile da tutta la comunità, del divieto di discriminazione e dell'importanza del suo riconoscimento scritto nel diritto.
- Personalizzazione della comprensione di cosa significhi subire una discriminazione (vale a dire insegnare alle persone a immedesimarsi con le vittime di discriminazione), e non considerare più le vittime come estranei.





- Trasmissione di informazioni in merito a:
 - leggi sui diritti in materia di discriminazione;
 - legislazione che attua tali diritti, in particolare l'obbligo degli Stati, sancito dall'articolo 12 della direttiva 2000/78/CE e dall'articolo 10 della direttiva 2000/43/CE, di diffondere con ogni mezzo appropriato le informazioni sulle disposizioni delle direttive;
 - autorità in grado di proteggere le persone dalla discriminazione;
 - misure preventive;
 - metodi per mettere in discussione le violazioni della legislazione antidiscriminazione;
 - particolari sulle organizzazioni e autorità pertinenti, dedicate specificatamente a determinate aree della discriminazione.

La sezione «Competenze e strumenti» riporta la descrizione di vari metodi di sensibilizzazione della comunità.

3.2. Controllo/influsso sulla messa a punto di politiche e atti legislativi

Le ONG possono rivestire una funzione importante di controllo e influsso del processo politico e legislativo, grazie alla possibilità di portare all'attenzione delle autorità la conoscenza popolare dei problemi e una ponderata riflessione delle possibili soluzioni. Le ONG devono effettuare una scelta politica: si tratta di un'attività per la quale posseggono le competenze e le capacità necessarie (cfr. sezione «Competenze e strumenti»).

Che cosa controllare?

- Attuazione delle politiche e degli atti legislativi.
- Prassi e atteggiamenti in determinati settori (amministrazioni pubbliche, occupazione, accesso a servizi ecc.).
- Conseguenze delle politiche sui gruppi vulnerabili.

Come procedere?

- Tramite ricerche e studi, raccolta di dati, elaborazione di indicatori.

Un buon monitoraggio fornirà informazioni pertinenti e affidabili, vale a dire una condizione essenziale per un'efficace azione di lobbying.

Le operazioni di controllo che ricorrono a ricerca e lobbying possono comprendere:



- spingere il governo a far proprie le questioni incontrando o scrivendo a ministri e alti funzionari;
- rispondere ai documenti di consultazione;
- ricorrere al processo politico;
- trasmettere informazioni ai deputati europei in modo che questi presentino mozioni per il dibattito su questioni specifiche;
- lavorare in stretta collaborazione con il governo (se appropriato) quando se ne ha la possibilità (partecipazione a gruppi di lavoro e task force ecc.);
- lavorare in stretta collaborazione con altre ONG sulle questioni dell'uguaglianza;
- lavorare in stretta collaborazione con i pertinenti forum su uguaglianza e diversità;
- monitorare l'effetto delle nuove leggi, e laddove queste abbiano conseguenze negative su gruppi specifici, portare il fatto all'attenzione del governo, di altre ONG ecc.

3.3. Sostegno alle vittime individuali

Sostegno

Le ONG devono riconoscere la propria capacità di poter fornire sostegno alle vittime di discriminazione, avvalendosi in particolare degli articoli 9.2 della direttiva 2000/78/CE e 7.2 della direttiva 2000/43/CE.

Talune ONG dispongono delle competenze e delle risorse sufficienti a fornire sostegno e consulenza, anche giuridica; altre possono aiutare le vittime ad accertare che il trattamento ricevuto è una forma di discriminazione e a svolgere le prime ricerche; altre ancora mancano persino delle competenze basilari per avviare una prima analisi e devono pertanto indirizzare immediatamente le vittime verso una fonte di consulenza e assistenza più idonea. Le ONG devono evitare di andare oltre le proprie possibilità. Ecco perché è importantissimo condurre un audit delle competenze (cfr. sezione «Competenze e strumenti»).

Le ONG devono garantire il massimo sostegno alle vittime di discriminazione, tenendo sempre presenti la sensibilità delle vittime e la gamma di emozioni che vivranno (rabbia; mancanza di autostima, riluttanza nel rilevare o ripetere le offese, verbali o di altra natura; sensazione di isolamento; timore di perdere i mezzi di sostentamento; timore di rappresaglie e di vittimizzazione), nonché le aspettative delle vittime in merito alla possibile azione da intraprendere ecc.





È essenziale che il sostegno fornito sia professionale ma cordiale al tempo stesso. Sono possibili varie forme, fra cui:

- predisposizione di una help line dedicata, con consulenti qualificati per registrare e monitorare casi di discriminazione.
- Fornire alle vittime tutte le informazioni possibili sui loro diritti, in un linguaggio semplice.
- Fornire alle vittime informazioni particolareggiate e consigli sul meccanismo più adatto a impugnare la discriminazione subita.
- Fornire informazioni e consigli realistici sul probabile esito di una denuncia.
- Fornire consulenza professionale (o garantirne l'accesso) in merito alla (ri-)costruzione dell'autostima.
- Mettere in contatto le vittime con altre vittime, qualora esse lo ritengano utile.
- Identificare gli obiettivi delle vittime quando inoltrano denuncia e riconciliarli con le politiche e gli obiettivi della ONG.
- Proporre, laddove appropriato, di risolvere informalmente la questione (p.es. con un'opera di mediazione tra una persona cui è stato rifiutato un appartamento e il proprietario, al fine di farlo tornare sulla sua decisione).
- Istituire un team giuridico in grado di fornire l'assistenza necessaria a dare seguito alle denunce in merito ad atti di discriminazione (cfr. l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE e l'articolo 9 della direttiva 2000/78/CE).
- Fornire studi specialistici, informazioni statistiche e consulenza sulle questioni dell'uguaglianza.

Inoltre, nei casi di discriminazione occupazionale e sul lavoro, qualora abbiano instaurato rapporti costruttivi con le associazioni dei datori di lavoro e gli enti legali come l'ispettorato del lavoro, le ONG potrebbero essere in grado di rivolgersi collettivamente ai datori di lavoro, alleviando così il senso di disagio delle vittime.

Vertenza giudiziaria

Le ONG che intendono ricorrere alle vertenze giudiziarie per combattere la discriminazione hanno a disposizione varie possibilità:

- ricorso ai servizi di avvocati che lavorano direttamente per la ONG (retribuiti o pro bono) nelle cause giudiziarie. È fondamentale disporre delle competenze specialistiche di questi avvocati.
- Costituire un team di avvocati esperti affiliati alla ONG, in grado e desiderosi di portare le cause in tribunale per conto di singoli o gruppi.
- Instaurare rapporti con studi legali e incoraggiarli ad acquisire le competenze necessarie per accettare le cause, a pagamento o pro bono (a seconda che siano disponibili fondi).



- Conoscere a fondo le disposizioni nazionali in merito al patrocinio gratuito, in modo da potervi fare ricorso per conto di vittime indigenti.
- Mettere a punto una politica per le vertenze giudiziarie in linea con le politiche e gli obiettivi della ONG, il sistema nazionale e la frequenza delle denunce. Le ONG possono decidere di adottare una strategia in materia di vertenze giudiziarie, di definire alcune priorità specifiche o di offrire un servizio generale. Ciascuna metodologia presenta vantaggi e inconvenienti, ma in ogni caso i criteri di accettazione delle cause devono essere trasparenti sia per le ONG che per le vittime che chiedono assistenza.
- Vertenze dinanzi agli organi giudiziari nazionali (comprese le denunce relative al diritto costituzionale, laddove possibile) in particolare garantendo che le ONG si avvalgano dei diritti accordati dall'articolo 9 della direttiva 2000/78/CE e dall'articolo 7 della direttiva 2000/43/CE.
- In caso di reati penali connessi con la discriminazione, per esempio istigazione all'odio razziale, aggressione omofobica, atti di violenza per motivi religiosi, assicurare che il pubblico ministero e gli inquirenti svolgano attentamente i loro compiti, eventualmente anche spingendo al massimo l'azione giuridica.
- Sostenere le vittime in quanto parti civili in eventuali procedimenti penali per discriminazione.
- In caso di reati penali cui non hanno fatto seguito imputazioni del pubblico ministero, consigliare le vittime circa la possibilità di avviare un processo privato, laddove consentito dal diritto nazionale, e, se del caso, fornire l'assistenza necessaria a tale scopo.
- Inoltrare denunce (individuali o collettive) a organismi internazionali come la Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare ai sensi del protocollo 12; cfr. sezione «Concetti chiave della formazione»), la commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani (ai sensi della convenzione internazionale sui diritti civili e politici), la commissione per l'eliminazione della discriminazione razziale, la commissione del Consiglio d'Europa per i diritti sociali nel quadro della carta sociale europea, laddove esista l'appropriata accettazione da parte dello Stato interessato ⁽¹⁾.
- Garantire riferimenti e rimandi dei tribunali nazionali a importanti interpretazioni delle direttive dell'Unione europea da parte della Corte (cfr. la sezione sul diritto nazionale e le procedure»).
- Avvertire la Commissione europea di prassi amministrative che violano le direttive, al fine di avviare una procedura per violazione e fornire quindi alla Commissione il sostegno e le informazioni necessarie.

⁽¹⁾ Tecnicamente, dei summenzionati casi solamente le denunce inoltrate alla Corte europea dei diritti dell'uomo sono, a rigor di termini, classificate correttamente come vertenze, ma le procedure hanno una natura quasi giudiziaria e sono pertanto incluse in questa sede piuttosto che nella sezione dedicata alla RAD.





Risoluzione alternativa di vertenze (RAD)

La procedura di conciliazione è menzionata esplicitamente negli articoli 7.1 della direttiva 2000/43/CE e 9.1 della direttiva 2000/78/CE.

La RAD assume forme differenti nei vari Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa, e può comprendere conciliazione, mediazione e arbitrato.

In alcuni paesi la RAD si presenta come un'autentica alternativa alla vertenza giudiziaria. In genere, le parti possono chiedere l'intervento di un mediatore o di un arbitro scelto di comune accordo, oppure di un panel di arbitri, che le aiutano a giungere a un accordo soddisfacente per entrambe e in grado di portare alla conclusione della denuncia/vertenza. L'accordo può essere privo di efficacia legale ma spesso riesce a risolvere il problema — apparente e di fondo — in modo più soddisfacente di una vertenza giuridica. Qualora una o entrambe le parti rifiutassero l'accordo, avrebbero ancora la facoltà di andare in tribunale.

Alcuni sistemi prevedono che l'accordo raggiunto con questa procedura sia vincolante e, qualora una delle parti lo rifiutasse, può essere fatto applicare ricorrendo al tribunale competente.

Numerosi paesi dell'Europa centrale e orientale hanno elaborato sistemi di mediazione più formali, regolamentati da leggi specifiche e con un giudice nelle vesti di mediatore o arbitro, che evitano il ricorso ai processi formali. Di norma, gli accordi raggiunti al termine di tali procedure di mediazione vengono iscritti nel registro dei tribunali e hanno valore esecutivo. Qualora le parti non riescano a raggiungere un accordo, è possibile ricorrere ai tribunali ordinari.

Talvolta coesistono più sistemi, con alcune sovrapposizioni.

La mediazione e l'arbitrato sono attività professionali altamente specializzate. In molti paesi sono stati costituiti collegi di arbitrato e/o mediazione per garantire il rispetto dei massimi standard. Le ONG potrebbero acquisire queste competenze in modo che i componenti del loro personale possano presentarsi come mediatori credibili, oppure consolidare i rapporti con mediatori professionali, ricorrendo ai loro servizi per conto delle vittime di discriminazione.

Possono risultare appropriati anche altri meccanismi nazionali e internazionali di RAD non giudiziaria, p.es. denunce inoltrate al pertinente ombudsman nazionale o petizioni rivolte al Parlamento europeo.





4. Competenze e strumenti per combattere la discriminazione

Risultati dell'apprendimento previsti

I partecipanti analizzeranno le competenze e gli strumenti necessari a una ONG, in quanto organismo della società civile, per combattere la discriminazione.

4.1. Competenze

Le ONG devono effettuare un «audit interno delle competenze» al fine di determinare **quali competenze** servono **per conseguire gli obiettivi principali dell'organizzazione** nell'ambito della lotta contro la discriminazione, e pertanto di identificare le competenze mancanti.

L'organizzazione deve prendere in considerazione l'eventuale necessità di acquisire **conoscenze e competenze**:

- dal proprio personale,
- dai propri affiliati,
- tramite legami con altre ONG,

determinando se possiede e/o ha necessità di acquisire le seguenti competenze (non tutte le ONG hanno bisogno di tutte queste competenze).

Scopo dell'audit è di identificare le competenze occorrenti a ciascuna ONG per portare a buon fine le proprie attività:

- personale con competenze giuridiche;
- personale con competenze di mediazione/arbitrato;
- personale con competenze nel campo della consulenza;
- personale con competenze di formazione;
- personale con buone competenze nelle relazioni interpersonali e nella creazione di reti di contatti;
- personale con buone competenze comunicative e di pubbliche relazioni;



- personale esperto nei processi politici;
- personale con le competenze linguistiche necessarie per accedere agli appropriati materiali o processi internazionali;
- personale con esperienza di lavoro con i media;
- personale con competenze di marketing;
- personale con competenze di fund-raising;
- personale con competenze di IT.

Laddove si rilevi una carenza di competenze, le ONG dovranno procedere all'identificazione delle misure atte a porre rimedio a tale mancanza, p.es.:

- assunzione di personale in possesso delle competenze occorrenti;
- assunzione di volontari in possesso delle competenze occorrenti;
- ricorso a contatti con altre ONG, p.es. per formazione, mentoring, scambio di competenze ecc.;
- assicurarsi la disponibilità delle competenze appropriate tramite, p.es., l'instaurazione di contatti con imprese, professionisti, centri di formazione;
- presentazione di richieste di finanziamento, se necessario.

4.2. Strumenti

Le ONG devono svolgere un «audit interno degli strumenti» al fine di determinare gli strumenti utilizzati e/o che potrebbero essere impiegati per il conseguimento dei principali obiettivi identificati.

4.2.A. Informazioni generali

Lancio di campagne

Lo scenario politico

L'organizzazione dovrebbe sfruttare i processi e lo scenario politico nazionale e locale per lanciare campagne politiche su determinate questioni (p.es. in favore di una nuova legislazione o per estendere la legislazione attuale ad altre situazioni o gruppi di persone) o per modificare pratiche discriminatorie.





Obiettivo delle campagne sono i politici, le autorità locali e altri responsabili delle decisioni. L'ONG dovrebbe comunicare ai ministri i dati autentici sulle questioni oggetto della campagna, fare in modo che i propri punti di vista siano riportati nei disegni di legge e richiedere alle autorità e agenzie governative di svolgere correttamente il loro lavoro per assistere i cittadini.

Il pubblico generale

Il pubblico generale è uno strumento di grande forza, quindi il lavoro delle campagne andrebbe portato all'attenzione generale. Le campagne cercheranno di influenzare l'opinione pubblica tenendo adeguatamente informati i cittadini sulle specifiche problematiche. Questo lavoro sull'opinione pubblica è un elemento essenziale di ogni campagna, che diventa assolutamente inutile se i cittadini la ignorano. Inoltre, se non si ottiene che i cittadini considerino fondamentali i diritti in materia di discriminazione, allora non lo faranno nemmeno i politici che si affidano ai loro voti.

Reti di contatti e creazione di alleanze

L'interazione con i gruppi target è un aspetto importante del lavoro teso a creare reti di contatti. Un buon punto di partenza è la partecipazione a forum e incontri con tali gruppi (p.es., una ONG attiva nelle questioni di discriminazione per motivi di età dovrebbe parlare con i partecipanti ai forum di anziani) per conoscerne i punti di vista. In questo modo si aiuterà l'organizzazione a definire un database aggiornato di contatti utili.

Altro modo ideale per condividere conoscenze e informazioni, avviare relazioni, ampliare la base e consolidare l'impatto delle campagne, è la creazione di reti di contatti con altri gruppi e organizzazioni attivi nella lotta contro la discriminazione o con finalità affini (p.es., migliorare gli standard nelle scuole rurali).

Le ONG, per esempio, possono organizzare «tavole rotonde» e invitare altre organizzazioni attive in settori analoghi, cercando così di concordare obiettivi comuni per campagne e attività di lobbying e di condividere informazioni sui progetti in corso.

Questo lavoro di squadra serve altresì a evitare possibili duplicazioni nelle attività (riducendo quindi i costi), un aspetto importante soprattutto se le organizzazioni dovessero rivolgersi alle stesse fonti di finanziamento. I vantaggi economici della collaborazione e della condivisione di conoscenze permettono inoltre di utilizzare determinate risorse economiche per altri progetti e finalità.

Grazie alla creazione di alleanze con altri settori è possibile migliorare lo scambio di informazioni, il coordinamento delle strategie e il consenso in favore di un'agenda sull'uguaglianza.

L'organizzazione può tenere seminari e intervenire ad altri eventi/conferenze, innalzando così il proprio profilo, diffondendo la sensibilizzazione sulle questioni di discriminazione e ampliando la rete di contatti.



È altresì importantissimo creare alleanze con altri gruppi della società civile in grado di destreggiarsi al meglio negli affari politici ed economici, p.es. sindacati, università e istituti di ricerca, associazioni di consumatori, media ecc.

Ricerca

I punti di vista della ONG, presentati tramite campagne, collaborazione con i media ecc., devono essere corroborati da un solido lavoro di ricerca, svolto con professionalità in merito alle questioni e ai gruppi target. La ricerca ha una funzione significativa nel determinare le scelte dei decisori politici nelle alte sfere del governo.

Alcuni dei lavori di ricerca migliori e maggiormente efficaci sono stati realizzati da ONG in possesso delle competenze e delle risorse per svolgere quel lavoro di alta professionalità indispensabile per essere rispettati. Molte ONG non dispongono di competenze sufficienti e, pertanto, non dovrebbero cercare di svolgere questi lavori. Una ricerca di scarsa qualità può portare pregiudizio sia alla ONG sia alla causa. Al contrario, spesso le ONG sono in grado di contribuire al lavoro degli esperti fornendo informazioni e dati della massima importanza.

Di conseguenza, l'organizzazione deve riflettere attentamente sulle possibilità di effettuare la ricerca in proprio (disponendo delle competenze necessarie) oppure, risorse permettendo, di commissionarla ad esperti. Le ONG più grandi potrebbero anche gestire questi progetti affidati ad esperti esterni e preparare quindi le relazioni finali della ricerca. Le informazioni possono essere raccolte mediante questionari sulla sensibilizzazione e analisi statistiche.

A questo punto, le ONG possono curare la redazione di relazioni complete sulla ricerca, documenti di lavoro e/o compendi dei risultati della ricerca, prove e casistiche, pubblicazioni su questioni politiche, newsletter, documenti statistici, schede di dati ecc. e mettere il tutto a disposizione del pubblico tramite pubblicazione o altri mezzi (p.es. biblioteca, sito web).

Attraverso il proprio database, le ONG possono inviare periodicamente documenti informativi elettronici o cartacei sulle attività statistiche e di ricerca svolte.

Grazie a questa conoscenza, le ONG possono sviluppare progetti pilota per mettere in pratica la teoria dove è più importante, ossia nella comunità.

I media

Nell'attuale società del controllo mediatico, gli organi di informazione sono probabilmente lo strumento più potente per aumentare la sensibilizzazione e influenzare l'opinione pubblica. La collaborazione con i media assume pertanto un'importanza capitale; una delle priorità dell'organizzazione deve quindi essere la ricerca di giornalisti (radio, TV, carta stampata e siti web informativi) con i quali parlare e collaborare. Allo scopo, servono comunicati stampa frequenti al fine di incoraggiare la pubblicazione di articoli concernenti uguaglianza e diritti dell'uomo.

I media possono altresì contribuire efficacemente alla diffusione delle informazioni. L'organizzazione dovrebbe pertanto servirsi dei media per informare ed educare le persone assicurandosi che si rivolgano alle persone giuste (occorre quindi una chiara identificazione dei gruppi target).





La ONG dovrà prendere in considerazione la possibilità di ricorrere alle seguenti azioni:

- pubblicare comunicati stampa all'apparizione di nuove politiche del governo nazionale o locale;
- pubblicare comunicati stampa all'annuncio di sentenze interessanti o di riferimento;
- organizzare conferenze stampa;
- invitare i rappresentanti dei media a partecipare a corsi regolari di formazione organizzati dalla ONG;
- inviare lettere ai quotidiani, al fine di ottenerne la pubblicazione;
- trovare i nomi dei giornalisti di TV/radio/quotidiani ecc. che trattano le questioni di discriminazione e aggiungerli al database dei contatti;
- inviare a questi giornalisti regolari informazioni sulle questioni rilevanti;
- monitorare i media al fine di rilevare informazioni imprecise, pregiudizi, immagini stereotipate e discriminatorie e collaborare con loro al fine di porvi fine.

Formazione

La formazione deve rivolgersi a pubblici diversi e il suo contenuto dipenderà naturalmente dal gruppo target (autorità di applicazione della legge, giornalisti, scuole ecc.).

L'organizzazione dovrà dapprima

- consolidare il proprio profilo (cfr. sezione «Tematiche») e
- acquisire le **necessarie competenze in materia di formazione**

e sarà così in grado di offrire una formazione per la promozione dell'uguaglianza.

L'organizzazione dovrà considerare la possibilità di tenere workshop e seminari di formazione (provvedendo a un'adeguata pubblicità), in particolare per avvocati, giudici, funzionari delle locali autorità, datori di lavoro, fornitori di servizi ecc. La formazione può avere come obiettivo un gruppo specifico, p.es. pubblici ministeri al fine di incoraggiare l'imputazione per reati penali quali l'istigazione all'odio razziale.

Tra le competenze professionali necessarie per questa attività vi è la progettazione e la fornitura di materiali di formazione e altri materiali destinati a integrare la diffusione delle informazioni.



Naturalmente, la natura dei corsi di formazione dipenderà

- dal profilo,
- dagli obiettivi,
- dalle competenze

della ONG.

4.2.B. Tecnologie dell'informazione

Creazione del sito web

Le ONG dovrebbero considerare la possibilità di allestire un proprio sito web, esaminandone le finalità specifiche e ponderando quindi costi e benefici. Questa possibilità è alla portata anche delle piccole ONG nei paesi target, rispetto all'Europa occidentale in cui la progettazione, la realizzazione e l'aggiornamento dei siti sono estremamente onerosi.

Cfr. qui sotto per un possibile aiuto da parte di esperti IT esterni.

Gestione delle conoscenze

Uno degli inconvenienti per le ONG molto impegnate è che una notevole quantità di importanti informazioni è spesso «confinata» nella mente di lavoratori chiave, i quali asseriscono di essere troppo occupati nelle loro attività per trovare il tempo di annotare le loro conoscenze, azioni, metodologie e ragioni. Quando queste persone sono assenti, gli altri non sono in grado di subentrare nel lavoro e se vanno via dall'organizzazione, lasciano un enorme gap informativo.

Le ONG devono adottare una maggiore rigosità nella definizione di sistemi semplici per registrare le informazioni in modo che tutto il personale possa accedervi. In parte, ciò può essere realizzato tramite riunioni settimanali con partecipazione obbligatoria, in modo che tutti possano conoscere le azioni in corso; altri contributi sono un sistema aggiuntivo di registrazione, elenchi dei contatti, rapporti sull'esito delle riunioni importanti ecc.

I sistemi di gestione delle conoscenze possono dare un notevole contributo al funzionamento efficiente delle organizzazioni. L'uso di database dei contatti, dei precedenti giuridici (e di altra natura) e di altri elementi rilevanti consente all'organizzazione di essere ben strutturata e sempre aggiornata.

Bisogna essere in grado di archiviare informazioni sui singoli, sulle ricerche più recenti e, inoltre, poter condividere e scambiare contatti e informazioni con altre parti.

Se una ONG gestisce in proprio il complesso delle persone assistite per consulenze, denunce e vertenze, allora una parte integrante del sistema dell'organizzazione sarà il sistema di gestione,



registrazione e rintracciabilità delle cause. Può trattarsi di un sistema semplicissimo, poiché i sistemi avanzati per la **gestione delle cause** sono talmente onerosi da superare le risorse economiche di molte ONG.

Le tecnologie dell'informazione (IT) sono uno strumento imprescindibile per qualsiasi organizzazione moderna. Le ONG devono pertanto identificare attentamente le loro esigenze in materia di IT e scoprire se altri software IT potrebbero apportare un valore aggiunto ai loro servizi. Naturalmente bisogna considerare anche l'aspetto economico, soprattutto se non si dispone di personale adeguatamente formato (cfr. sezione «Competenze e strumenti»). Esaminare la possibilità che un'altra organizzazione/impresa con cui la ONG ha instaurato rapporti (cfr. sezione «Il ruolo delle ONG») possa «distaccare» regolarmente presso la ONG un esperto in IT.

4.2.C. Unione europea

Le ONG devono essere certe di poter fornire alla Commissione informazioni che completano, integrano e se necessario criticano e correggono le informazioni che gli Stati membri trasmettono alla Commissione ai sensi dell'articolo 19 della direttiva 2000/78/CE e dell'articolo 17 della direttiva 2000/43/CE.

4.2.D. Internazionali

Le ONG devono essere certe di poter trasmettere alle rilevanti commissioni, p.es. della Carta sociale europea, della commissione per l'eliminazione della discriminazione razziale, della Convenzione per i diritti dell'infanzia, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, informazioni adeguate sui provvedimenti presi per combattere la discriminazione (o sull'assenza di tali misure) e che completano, integrano e se necessario criticano e correggono le informazioni che i governi nazionali trasmettono a tali commissioni (cfr. la sezione sul diritto nazionale e le procedure).

Esempi di materiali

- Elenco di organizzazioni che impartiscono formazione su marketing, comunicazione e altre competenze «soft».
- Elenchi nazionali (con i dati per i contatti) dei membri del Parlamento.
- Elenchi nazionali di tutte le organizzazioni/gli enti attivi nel campo dei diritti umani e dell'uguaglianza.
- Elenchi nazionali di tutti i rilevanti forum sull'uguaglianza.
- Elenchi nazionali delle organizzazioni alle quali sarebbe possibile affidare progetti di ricerca.



- Precedenti esempi di relazioni di ricerca, documenti di lavoro e/o compendi dei risultati, casistiche, newsletter, documenti statistici e schede di dati.
- Elenchi nazionali dei quotidiani e delle pubblicazioni.
- Elenchi nazionali dei contatti (giornalisti/rappresentanti dei media).
- Precedenti esempi di comunicati stampa.
- Elenchi nazionali dei centri di formazione sulle IT.
- Elenco di altri software IT utili alla definizione del sistema di gestione delle conoscenze.
- Elenchi nazionali degli strumenti internazionali ratificati dal governo del paese in questione.



Allegato: Modello per il modulo di formazione «Discriminazione nel contesto nazionale»

Il testo del presente allegato è un modello utilizzabile dagli istituti di formazione per stilare un progetto di modulo di formazione che illustri la legislazione nazionale e le istituzioni presenti nel territorio.

Risultati dell'apprendimento previsti

- I partecipanti acquisteranno dimestichezza con le disposizioni e le procedure nazionali adottate o da adottare per il recepimento delle direttive e verificheranno che il recepimento sia stato o possa essere correttamente effettuato.
- I partecipanti acquisteranno dimestichezza con i canali amministrativi e giuridici nazionali e internazionali tramite i quali porre rimedio a casi di discriminazione e apprenderanno come utilizzare in modo appropriato tali mezzi.
- I partecipanti impareranno i più importanti principi delle direttive, nonché le disposizioni nazionali per l'attuazione e valuteranno criticamente l'impatto delle direttive e di tali disposizioni nazionali sul proprio lavoro.
- I partecipanti verranno a conoscenza dell'opinione della comunità internazionale in merito alla situazione nazionale nel settore rilevante e apprenderanno a utilizzare queste informazioni.

1. Recepimento delle direttive nel diritto nazionale

Quando e in che modo sono state recepite le direttive?

Se del caso, esaminare il testo delle direttive e raffrontarlo con il testo corrispondente nel diritto nazionale o nella guida per i cittadini. Identificare le pertinenti disposizioni costituzionali, leggi fondamentali, disposizioni specifiche della legislazione del lavoro ecc.

Identificare eventuali lacune dovute al recepimento. Nei paesi che non hanno ancora effettuato la trasposizione, identificare le eventuali lacune da colmare nel diritto nazionale.

Qualora le direttive venissero **adattate** nel diritto nazionale (piuttosto che essere semplicemente adottate come leggi nazionali) raffrontare le disposizioni nazionali con le disposizioni originarie. Identificare eventuali discrepanze.



Le direttive sono state (o saranno) recepite insieme?

Che tipo di dibattito pubblico, se vi è stato, ha avuto luogo in Parlamento e/o presso i media al momento della trasposizione? Se vi è stato dibattito, quali sono state le questioni centrali?

Vi sono state differenze di reazione, da parte dell'opinione pubblica, alle due direttive?

Sono state costituite le pertinenti istituzioni per la promozione della parità di trattamento indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, conformemente all'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE? Qual è la portata delle loro competenze? Le istituzioni sono all'altezza delle intenzioni delle direttive?

Identificare ed elencare le specifiche differenze introdotte dalle direttive nel sistema nazionale di protezione dalla discriminazione.

In quali casi le direttive garantiscono una protezione maggiore di quella del sistema nazionale? In quali casi il preesistente sistema di protezione nazionale supera i requisiti delle direttive?

Le direttive non proibiscono tutte le forme di discriminazione. Identificare ed elencare quelle forme di discriminazione che sussistono comunemente nel paese e che NON sono trattate dalle direttive (è un'anticipazione della sezione sugli affari sociali e, quindi, non deve essere approfondita).

Quali sono state le dichiarazioni delle commissioni delle varie convenzioni (CEDAW — discriminazione nei confronti delle donne, CERD — discriminazione razziale, ICCPR — diritti civili e politici, CoRoC — diritti dell'infanzia) in merito alla discriminazione nel contesto nazionale?

Qual è stata l'eventuale reazione pubblica del governo a tali dichiarazioni?

Quali eventuali sondaggi d'opinione, o valutazione analoga, sono stati condotti per identificare l'effettiva portata dell'ostacolo posto dall'opinione pubblica all'attuazione delle direttive?

Quali misure, eventualmente, sono state adottate dal governo in merito a tale situazione?

Che cosa stanno facendo in merito le ONG nazionali? (cfr. la sezione «Il ruolo delle ONG».)

Quali ricerche, eventualmente, stanno conducendo gli istituti accademici nazionali sui tipi di discriminazione oggetto delle direttive?

2. Procedure — Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione

Le direttive indicano chiaramente un requisito per l'attuazione, vale a dire che in nessuna circostanza ciò deve dare adito a una riduzione del livello di protezione **già garantito** dal diritto nazionale.



La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia delle Comunità europee (cfr. la sezione «Concetti chiave della formazione») hanno esplicitamente indicato che la protezione dei diritti fondamentali deve essere «pratica ed efficace, non teorica ed ingannevole».

2.A. Concernenti occupazione e condizioni di lavoro — Tutti i motivi

1. Identificare le possibilità, a livello locale o nazionale, per impugnare i casi di discriminazione occupazionale e sul lavoro per motivi di razza od origine etnica, religione o convinzione personale, handicap, età o tendenze sessuali, così come esposto nel diritto nazionale che attua le direttive del Consiglio 2000/43/CE e 2000/78/CE.

- Risoluzione informale
- Contrattazione collettiva tramite organizzazione sindacale
- Procedure interne del datore di lavoro per la risoluzione dei torti
- Canali amministrativi, compreso il ricorso all'ispettorato del lavoro
- Soluzioni giuridiche quali:
 - i) ricorso al diritto civile
 - ii) ricorso al diritto amministrativo
 - iii) processi penali privati
 - iv) processi penali pubblici
- Proteste presentate all'ombudsman
- Proteste presentate alla Commissione/Ente per l'uguaglianza
- Altri canali, quali giunte comunali, interpellanze parlamentari ecc. (specificare)
- Azione collettiva

Qualora le soluzioni amministrative e giuridiche siano differenti,

- a seconda del fatto che sia accusata di discriminazione una pubblica autorità o un ente privato,
 - o in base alla situazione specifica dell'atto di discriminazione,
- specificare i diversi canali da utilizzare per inoltrare la denuncia di discriminazione.

2. Identificare situazioni pertinenti, p.es.

- Annunci di offerte di lavoro
- Procedure di assunzione
- Selezione



- Termini e condizioni
 - Retribuzione
 - Discriminazione nel luogo di lavoro
 - Codici di abbigliamento
 - Orario di lavoro
 - Gruppi a rischio, p.es. lavoratori in part time
 - Procedure disciplinari nel luogo di lavoro
 - Promozione
 - Indennità e incentivi
 - Licenziamento (procedurale e sostanziale)
 - Versamenti di sicurezza sociale (in quanto classificati come «retribuzione» nel diritto comunitario)
 - Pensioni di lavoro
 - Concessione di permessi e licenze (oggetto dell'articolo 3 delle direttive)
 - Accesso alla formazione professionale, anche nelle carceri (oggetto dell'articolo 3 delle direttive)
3. Quali (eventuali) soluzioni interne o amministrative occorre aver provato prima di poter ricorrere alle soluzioni qui sopra?

2.B. Non concernenti occupazione e condizioni di lavoro — Razza e origine etnica

1. Identificare le possibilità appropriate, a livello locale o nazionale, per impugnare i casi di discriminazione per motivi di razza od origine etnica così come esposto nel diritto nazionale che attua le direttive del Consiglio 2000/43/CE e 2000/78/CE.
- Risoluzione informale
 - Canali amministrativi
 - Soluzioni giuridiche quali:
 - i) ricorso al diritto civile
 - ii) ricorso al diritto amministrativo
 - iii) processi penali privati
 - iv) processi penali pubblici





- Proteste inoltrate all'ombudsman
- Proteste inoltrate alla commissione per l'uguaglianza
- Altri canali, quali giunte comunali, interpellanze parlamentari ecc. (specificare)
- Azione collettiva

Qualora le soluzioni amministrative e giuridiche siano differenti,

- a seconda del fatto che sia accusata di discriminazione una pubblica autorità o un ente privato,
 - o in base alla situazione specifica dell'atto di discriminazione,
- specificare i diversi canali da utilizzare per inoltrare la denuncia di discriminazione.

2. Identificare situazioni pertinenti (cfr. articolo 3 delle direttive).

- Protezione sociale, compresa sicurezza sociale e assistenza sanitaria
- Benefici sociali (fornire esempi)
- Istruzione
- Alloggio
- Accesso e fornitura di beni e servizi al pubblico, compresi servizi di assistenza, bancari, assicurativi ecc.
- Accesso a luoghi pubblici, p.es. ristoranti, alberghi, strutture ricreative

3. Quali (eventuali) soluzioni interne o amministrative occorre aver provato prima di poter ricorrere alle soluzioni qui sopra?

2.C. Laddove esistano diverse possibilità per presentare una denuncia, concernente o meno le questioni occupazionali:

Identificare la **finalità** della denuncia.

Identificare i criteri che le ONG dovrebbero utilizzare per scegliere il meccanismo più idoneo per la finalità identificata.

- Qual è l'esito auspicato dal querelante?
- Oggetto della denuncia: giustizia per la persona o aumento della sensibilizzazione sulla discriminazione?
- Urgenza della risoluzione della denuncia e tempi previsti per il completamento delle procedure



- Limiti di tempo applicabili alle differenti procedure; il querelante può conformarvisi?
- Possibilità di abrogare una decisione contraria alla denuncia
- Una soluzione giuridicamente vincolante è desiderata, richiesta, possibile?
- Valutazione dei fatti: concordanza tra elementi fattuali e requisiti delle soluzioni
- Valutazione delle prove disponibili: sono valide e sufficienti per il meccanismo da utilizzare?
- È richiesta o auspicabile la presenza di un rappresentante legale?
- Disponibilità di assistenza legale
- Possibilità di risarcimento finanziario per le vittime
- Possibilità di reintegrazione o riassunzione (se desiderato nei casi riguardanti l'occupazione)
- Adeguatezza della denuncia ai fini dell'aumento di sensibilizzazione
- Impatto dei differenti meccanismi sull'opinione pubblica
- Possibilità di inoltrare denunce collettive
- Costi e oneri possibili per il ricorso a un particolare meccanismo

2.D. Quali sono i requisiti tecnici procedurali di ciascuna soluzione a disposizione?

Quali sono i limiti di tempo per la soluzione?

Specificare qualsiasi requisito formale (p.es. legalizzazione di documenti, dichiarazioni giurate, presentazione di documenti in originale, copia conforme, copia semplice ecc.).

Quali prove «persuasive» specifiche o generali possono essere incluse (p.es. servizi giornalistici)?

Verificare se le commissioni nazionali per l'uguaglianza hanno già messo in atto i servizi orientativi per assistere i cittadini a inoltrare le denunce presso tali commissioni o altri organismi.

Fornire nome, recapito, numeri telefonici e indirizzi di posta elettronica degli specifici contatti in ciascun organismo, oltre ad analoghe informazioni sulle possibili fonti di assistenza (p.es. ONG).

2.E. Quali forme di sostegno sono disponibili, a livello nazionale, per accedere alle differenti procedure, e quali misure possono essere adottate per superare eventuali impedimenti/ostacoli?

Esempi di impedimenti/ostacoli:

- Mancanza di patrocinio gratuito
- Mancanza di assistenza legale pro bono





- Mancanza di dimestichezza con le direttive e/o le disposizioni antidiscriminazione nazionali da parte di giudici, ombudsman, organismi di riesame
- Costi (spese processuali e costi possibili qualora la causa venga persa)
- Accesso ai tribunali e alle procedure giudiziarie (accesso fisico: ubicazione dei tribunali in relazione al domicilio del querelante, strutture per l'accesso dei disabili, disponibilità di interpreti ecc.)

Esempi di sostegno:

- Possibilità di essere rappresentati da un avvocato o un consulente di una ONG o un'organizzazione sindacale.
- Risorse messe a disposizione dalle commissioni nazionali per l'uguaglianza al fine di sostenere le denunce dei singoli.
- Patrocinio gratuito.

2.F. Ricorsi presso la Corte di giustizia delle Comunità europee

In caso di questione contesa di diritto comunitario, se il giudice è incerto sull'interpretazione da dare a una disposizione del diritto comunitario, il tribunale nazionale può ricorrere alla Corte di giustizia delle Comunità europee in Lussemburgo, ai sensi dell'articolo 234 del trattato. Le parti del procedimento possono chiedere al giudice del tribunale nazionale di concedere la richiesta di pronunciamento della Corte, ma è anche possibile che il giudice invii di propria iniziativa tale richiesta. Il ricorso può essere presentato da qualsiasi tribunale, ma solo il tribunale nazionale di ultima istanza è obbligato a farlo.

Si tratta potenzialmente di una procedura molto efficace poiché:

- questa richiesta può far concentrare maggiormente il presidente della Corte e garantire che sia accordata la giusta considerazione alla denuncia, soprattutto al fatto che solleva questioni riguardanti i diritti europei.
- Gli enti nazionali, in particolare quelli pubblici, sono impressionati dall'alto profilo della Corte e potrebbero prendere provvedimenti per evitare che la denuncia per discriminazione di livello nazionale sia portata all'attenzione paneuropea.
- La Corte è l'unico organismo in grado di fornire un'interpretazione definitiva dei termini utilizzati nelle direttive.

Tuttavia, questa è una procedura specialistica e occorre pertanto assicurarsi i servizi di avvocati esperti nel suo impiego. Inoltre, è importante notare che la causa nazionale è «sospesa» sino al pronunciamento della Corte, e tale ritardo (talvolta anche di due anni) può avere gravi conseguenze per il querelante.





2.G. Petizioni al Parlamento europeo

La commissione Petizioni del Parlamento europeo può ricevere petizioni dai cittadini dell'Unione affinché la commissione esamini le loro denunce di mancato rispetto dei diritti dei cittadini previsti dal diritto comunitario.

2.H. Comunicazione alla Commissione europea dell'esistenza di pratiche amministrative discriminatorie

È altresì possibile scrivere direttamente alla Commissione, e spesso si tratta di una procedura più rapida rispetto a quella descritta al punto 2.G qui sopra. La comunicazione può servire a incoraggiare la Commissione ad avviare procedimenti di violazione contro lo Stato trasgressore.

La Commissione e il Parlamento sarebbero vincolati dalla disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riguardante il «diritto a una buona amministrazione» (articolo 41), se adottata:

- ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.
- Tale diritto comprende:
 - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;
 - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;
 - l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
- Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
- Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

2.I. Denunce alla Corte europea per i diritti dell'uomo

In aggiunta, quando siano già stati utilizzati tutti i mezzi giuridici nazionali, un cittadino può, se la causa concerne questioni trattate dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, rivolgersi alla Corte europea per i diritti dell'uomo a Strasburgo (cfr. la sezione «Concetti chiave della formazione»).

La denuncia può essere inoltrata ai sensi dell'articolo 14 della convenzione, purché la questione riguardi anche un altro articolo, oppure ai sensi del protocollo 12 della convenzione, se ratificato dallo Stato.



Denunce collettive possono inoltre essere sporte ai sensi della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa.

2.J. Altri mezzi di ricorso internazionali

Qualora lo Stato sia firmatario del 1° protocollo opzionale della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), o abbia accettato il diritto di rivolgere petizioni individuali ai sensi della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD) o contro le donne (CEDAW), le denunce possono essere inviate alle rispettive commissioni di queste convenzioni.

Le ONG devono altresì fare in modo di avvertire le commissioni ICCPR, CERD, CEDAW e della Convenzione per i diritti dell'infanzia che esaminano le relazioni periodiche degli Stati concernenti i casi di discriminazione.

2.K. Professionalità

Chiunque, all'interno di una ONG, accetti la causa di un singolo o di un gruppo di cittadini deve essere consapevole della necessità di osservare elevati standard di professionalità, comprendenti tra l'altro la capacità di garantire la riservatezza e un'efficace gestione del caso. Qualora non sia in grado di fornire assistenza a un cittadino, la ONG dovrebbe fornire informazioni rilevanti e, ogni qualvolta possibile, indirizzare il cittadino a un'altra agenzia in grado di garantire i servizi di consulenza e sostegno adeguati alla causa.

3. Affari sociali

Discutere le nozioni nazionali di tolleranza e pluralità, inserite nel contesto delle questioni trattate. Discutere la necessità di essere disposti a far fronte a questioni sensibili e difficili.

Identificare i gruppi vulnerabili e le situazioni sospette nel contesto nazionale.

Descrivere i settori specifici in cui i gruppi sospetti rischiano di subire discriminazione (questioni occupazionali per le categorie specificate, questioni razziali generali).

Riconoscere, e **garantire che lo facciano anche i partecipanti alla formazione**, che ONG all'apparenza di ampie vedute nutrono spesso anch'esse dei pregiudizi.

Identificare, nel contesto nazionale, i gruppi discriminati non solo dalla società predominante **ma anche da altri gruppi** discriminati, p.es. alcuni gruppi religiosi potrebbero mostrare intolleranza nei confronti dei gruppi per i diritti degli omosessuali, e viceversa; i gruppi per i diritti dei disabili potrebbero essere intolleranti verso cittadini di altre razze; tutti i gruppi potrebbero avere pregiu-



dizi nei confronti degli anziani o dei giovani; nell'ambito di un ampio gruppo, p.es. quello dell'handicap, potrebbero esservi controversie in merito alla rivendicazione di alcune persone a rivendicare la propria condizione di disabile.

Materiali

I testi delle due direttive e la corrispondente legislazione nazionale, e laddove possibile, compendi non giuridici (cfr. sezione 1).

Estratti da articoli dei media e delle discussioni parlamentari in merito all'adozione delle direttive.

Estratti da sezioni **pertinenti** dell'analisi effettuata delle relazioni nazionali alle commissioni CEDAW, CERD, CoRoC ed ICCPR, nonché materiali dell'ILO.

Documenti nazionali sulla Carta sociale europea, compresi dettagli sulla ratifica della carta revisionata.

Estratti da altri studi e ricerche su forme pertinenti di discriminazione nel contesto nazionale.

Estratti di eventuali testi accademici sull'argomento.





Note



Area with horizontal dotted lines for writing notes.

Si alle diversità



No alle discriminazioni





Note



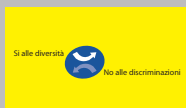
Area containing horizontal dotted lines for writing notes.






1. Concetti chiave della formazione

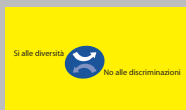
- 1.1. Introduzione all'Unione europea
- 1.2. Breve introduzione al Consiglio d'Europa
- 1.3. Il concetto di discriminazione nella politica UE e nel diritto comunitario
- 1.4. Definizione di altri concetti nelle direttive
- 1.5. Trasferimento dell'onere della prova
- 1.6. Mancata attuazione del diritto comunitario





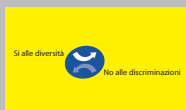
2. Il ruolo delle organizzazioni non governative (ONG) nella lotta contro la discriminazione


- 2.1. Che cos'è una ONG?
- 2.2. Il ruolo di una ONG nel settore della lotta contro la discriminazione
- 2.3. Attività concrete di una ONG per combattere la discriminazione
- 2.4. Elementi fondamentali di una ONG per svolgere la sua funzione
- 2.5. Motivi per cui le ONG, rispetto ad altre organizzazioni, possono combattere con maggiore successo contro la discriminazione
- 2.6. Quali ostacoli incontrano le ONG e come possono essere superati?



3. Tematiche

- 3.1. Aumento della sensibilizzazione
- 3.2. Controllo/influsso sulla messa a punto di politiche e atti legislativi
- 3.3. Sostegno alle vittime individuali

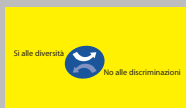





4. Competenze e strumenti per combattere la discriminazione

4.1. Competenze

4.2. Strumenti





Allegato: Modello per il modulo di formazione «Discriminazione nel contesto nazionale»

1. Recepimento delle direttive nel diritto nazionale
2. Procedure — Canali amministrativi e giuridici appropriati per impugnare le violazioni della legislazione antidiscriminazione
3. Affari sociali





Note

