

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 216

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

(Parere ai sensi degli articoli 1 e 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 4 aprile 2003)

Relazione illustrativa

Schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il presente schema di decreto legislativo recepisce la direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Tale direttiva mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento. A tale scopo, la direttiva dà una precisa definizione di discriminazione diretta e indiretta, delimita il campo di applicazione, prevede la giustificazione di alcune discriminazioni, stabilisce l'accesso a procedure giurisdizionali e/o amministrative, anche attraverso associazioni, organizzazioni ed altre persone giuridiche.

L'articolo 29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n. 39 elenca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della delega. La direttiva è contenuta nell'Allegato B della legge comunitaria e, pertanto, sullo schema di decreto legislativo di recepimento è necessario acquisire il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il termine di recepimento della direttiva è di un anno dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria. Qualora il termine previsto per il parere delle Commissioni scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per il recepimento o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

La materia del decreto legislativo attiene alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto inerente ai diritti fondamentali delle persone.

Il presente decreto legislativo è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 28 marzo 2003.

Si passa ad illustrare lo schema di decreto legislativo.

L'articolo 1 definisce l'oggetto del decreto legislativo, relativo all'attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure

necessarie per impedire che le differenze di razza e di origine etnica siano causa di discriminazione.

L'articolo 2, facendo salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, definisce innanzi tutto la discriminazione diretta e quella indiretta. A tale scopo si è fatto precisamente riferimento a quanto contenuto nella direttiva.

Si definiscono, inoltre, come discriminazioni le molestie e l'ordine di discriminare.

L'articolo 3 delimita il campo di applicazione del decreto legislativo, secondo quanto stabilito dalla direttiva.

In particolare, il principio di parità di trattamento come precedentemente definito si applica a tutte le persone dei settori pubblici e privati, per quanto concerne l'accesso all'occupazione, al lavoro, all'orientamento e alla formazione professionale, l'occupazione e le condizioni di lavoro, le attività nelle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, la protezione sociale, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'istruzione e l'accesso a beni e servizi.

Si fanno, inoltre, salve tutte le disposizioni vigenti inerenti le condizioni di ingresso, soggiorno e accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato e le disposizioni che prevedano differenze di trattamento basate sulla nazionalità.

Si prevedono, infine, alcuni casi in cui le differenze di trattamento non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2.

L'articolo 4 disciplina la tutela giurisdizionale dei diritti.

Al fine di creare strumenti omogenei di tutela, si prevede l'applicazione della procedura di cui all'articolo 44 del decreto legislativo n. 286 del 1998. Tale articolo disciplina una particolare azione civile contro la discriminazione, dotata di snellezza ed efficacia.

Si prevedono, inoltre, altri strumenti correlati: la possibilità di esperire il tentativo di conciliazione previsto dal codice civile e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, il regime probatorio di cui all'articolo 2729 del codice civile, la possibilità per il giudice di risarcire il danno anche non patrimoniale, di impartire le opportune disposizioni per la cessazione del comportamento discriminatorio e di ordinare l'adozione di un piano di rimozione, di tenere conto, ai fini della liquidazione del danno, che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività, di ordinare la pubblicazione della sentenza.

L'articolo 5 disciplina la legittimazione ad agire, prevedendo l'intervento delle associazioni anche nell'ipotesi di discriminazione

collettiva, qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

A tal fine, si riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni ed agli enti che sono individuati con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, prevedendo la previa iscrizione degli stessi al registro di cui all'art.52, comma 1, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 o al registro istituito dall'art. 6 del presente schema di decreto legislativo.

Come prevede l'art. 5, la legittimazione attiva deve riguardare sia i casi di discriminazione individuale che collettiva. Nel primo caso, le associazioni possono agire in forza di delega rilasciata dal soggetto passivo della discriminazione per iscritto, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata; nel secondo caso, invece, le associazioni possono agire anche in assenza di una delega, proprio perché non sono individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione.

L'articolo 6 prevede l'istituzione di un apposito registro presso il Dipartimento per le pari opportunità cui possano iscriversi le associazioni e gli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni.

L'articolo 7 istituisce presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le pari opportunità - l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

A tal proposito, la direttiva comunitaria si basa sulla considerazione che il rafforzamento della protezione contro le discriminazioni in ciascuno Stato membro può passare solo attraverso la costituzione di un organismo *ad hoc*, che sia specificamente incaricato di analizzare i problemi relativi alla materia della lotta alle discriminazioni, di studiare e proporre le possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime.

Come previsto dall'art. 29, comma 1, lett. i), della legge comunitaria, infatti, la costituzione dell'Ufficio mira alla istituzione, nell'ordinamento interno, di un presidio di riferimento per il controllo e la garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

Funzione generale dell'Ufficio è quella di svolgere attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, tenendo in particolar conto che, spesso, le forme di discriminazione sono amplificate quando all'elemento di diversità costituito dalla razza o dall'origine etnica si aggiungono altri fattori di genere, religione e cultura. E' risaputo, difatti, come spesso le donne costituiscano le principali vittime di comportamenti fortemente discriminatori.

In relazione a questa funzione di presidio e garanzia, particolare rilievo assumono i compiti specificati dall'art. 7, comma 2, laddove si prevede che l'Ufficio provveda a: fornire assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale; svolgere inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori; promuovere l'adozione di progetti di azioni positive; diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti mediante azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione; formulare raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica; redigere due relazioni annuali, rispettivamente, per il Parlamento e per il Presidente del Consiglio dei ministri; infine, promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e le altre organizzazioni non governative che operano nel settore e, spesso, ne costituiscono la linfa vitale.

Circa l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ufficio, si rinvia ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Secondo quanto previsto dalla legge comunitaria, si prevede che l'Ufficio sia diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato, e che si avvalga, oltre che di personale di altre amministrazioni, anche di un contingente di esperti e consulenti esterni, dotati di elevata professionalità ed esperienza nella materia.

L'articolo 8, infine, contiene la disposizione sulla copertura finanziaria già prevista dall'art. 29, comma 2, della legge comunitaria n. 39/2002 con la clausola di salvaguardia che prevede che dall'attuazione del decreto non deriva alcun ulteriore onere a carico del bilancio dello Stato rispetto a quelli derivanti dall'istituzione e funzionamento dell'Ufficio di cui all'art. 7.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Recepimento della direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;

Visto l'articolo 29 della legge 1 marzo 2002, n. 39, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001", concernente i principi e i criteri direttivi di delega al Governo per il recepimento della direttiva 2000/43/CE citata, ricompresa nell'elenco di cui all'Allegato B della medesima legge;

Visto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 marzo 2003;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari;

Vista la definitiva deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del;

Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

(Oggetto)

1. Il presente decreto reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Art. 2

(Nozione di discriminazione)

1. Ai fini del presente decreto, il principio di parità di trattamento comporta che, per razza o origine etnica, non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:
 - a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;
 - b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

2. E' fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
3. Sono, altresì, considerate come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo.
4. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è considerata una discriminazione ai sensi del comma 1.

Art. 3

(Ambito di applicazione)

1. Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale, secondo le forme previste dall'articolo 4, con specifico riferimento alle seguenti aree:
 - a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;
 - b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento;
 - c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
 - d) attività nell'ambito di organizzazioni dei lavoratori o dei datori di lavoro e accesso alle prestazioni erogate da tali organizzazioni;
 - e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale;
 - f) assistenza sanitaria;
 - g) prestazioni sociali;
 - h) istruzione;
 - i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.

2. Sono fatte salve tutte le disposizioni vigenti in materia di condizioni di ingresso, soggiorno ed accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato. Sono, altresì, fatte salve le disposizioni che, in conformità ai principi comunitari, prevedano differenze di trattamento basate sulla nazionalità.
3. Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica di una persona, qualora si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa.
4. Non costituiscono comunque atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi adeguati e proporzionati.

Art. 4

(Tutela giurisdizionale dei diritti)

1. La tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 si svolge nelle forme previste dall'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
2. Chi intende agire in giudizio per il riconoscimento della sussistenza di una delle discriminazioni di cui all'articolo 2 e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, nell'ipotesi di rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche tramite le associazioni di cui all'articolo 5, comma 1.

3. Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in giudizio elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta nei limiti di cui all'art. 2729, primo comma, del codice civile.
4. Con il provvedimento che accoglie il ricorso il giudice, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, impartisce le opportune disposizioni per la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente, e, al fine di impedirne la ripetizione, ordina a chi li ha posti in essere di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate.
5. Il giudice tiene conto, ai fini della liquidazione del danno di cui al comma 4, che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.
6. Il giudice può ordinare la pubblicazione della sentenza di cui ai commi 4 e 5, a spese del convenuto, per una sola volta su un quotidiano di tiratura nazionale.

Art. 5

(Legittimazione ad agire)

1. Sono legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.
2. Nell'elenco di cui al comma 1 possono essere inseriti le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della

Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, nonchè le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 6.

3. Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

Art. 6

(Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni)

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità è istituito il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni.
2. L'iscrizione nel registro è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:
 - a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno due anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione, senza fine di lucro;
 - b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statuari;
 - c) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;
 - d) svolgimento di un'attività continuativa nei due anni precedenti;
 - e) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

3. La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità provvede annualmente all'aggiornamento del registro.

Art. 7

(Ufficio per il contrasto delle discriminazioni)

1. E' istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.
2. In particolare, i compiti dell'Ufficio di cui al comma 1 sono i seguenti:
 - a) fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;
 - b) svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
 - c) promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica;
 - d) diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione;

- e) formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica nonché proposte di modifica della normativa vigente;
 - f) redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta;
 - g) promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'art. 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni.
3. L'Ufficio ha facoltà di richiedere ad enti, persone ed imprese che ne siano in possesso, di fornire le informazioni e di esibire i documenti utili ai fini dell'espletamento dei compiti di cui al comma 2.
 4. L'Ufficio, diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, si articola secondo le modalità organizzative fissate con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui si provvede ad apportare le opportune modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 luglio 2003, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri".
 5. L'Ufficio può avvalersi anche di personale di altre amministrazioni pubbliche, ivi compresi magistrati e avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, nonché di esperti e consulenti esterni.
 6. Il numero dei soggetti di cui al comma 5 è determinato con il decreto di cui al comma 4, secondo quanto previsto dall'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dall'articolo 9 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 303.
 7. Gli esperti di cui al comma 5 sono scelti fra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di elevata professionalità nelle materie giuridiche, nonché nei

settori della lotta alle discriminazioni, dell'assistenza materiale e psicologica ai soggetti in condizioni disagiate, del recupero sociale, dei servizi di pubblica utilità, della comunicazione sociale e dell'analisi delle politiche pubbliche.

8. Sono fatte salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Art. 8

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'istituzione e funzionamento dell'Ufficio di cui all'articolo 6, commi 1 e 7, quantificati in 2.035.357 euro annui a decorrere dal 2003, si provvede a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie previsto dall'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.
2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1, dall'attuazione del presente decreto non derivano oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.