



# Combattere le discriminazioni

**Francesco Bilotta**

**Anna Zilli**



**PRINCIPI E  
REGOLE PER  
UNA SOCIETÀ  
INCLUSIVA**

**Bisogna avere il coraggio dei diritti, vecchi o nuovi che siano. Non lasciarsi intimidire da chi ne denuncia l'inflazione, addirittura la prepotenza, la sfida ai valori costituiti. Viviamo un tempo di grande travaglio e difficoltà, che però non giustificano le inerzie.**

Stefano Rodotà,  
*Il diritto di avere diritti,*  
Laterza, Bari 2012, p. 76.

## **Collana diversa-mente**

La collana 'diversa-mente' nasce su iniziativa del Comitato unico di garanzia dell'Università degli Studi di Udine con lo scopo di diffondere la cultura dell'uguaglianza, del rispetto e dell'inclusione per il contrasto di ogni forma di discriminazione e di violenza.

Il Comitato scientifico è composto da:

### **Francesco Bilotta**

Dipartimento  
di Scienze giuridiche

### **Luca Chittaro**

Dipartimento di  
Scienze matematiche,  
informatiche  
e fisiche

### **Christina Conti**

Dipartimento  
Politecnico  
di ingegneria  
e architettura

### **Claudia Di Sciacca**

Dipartimento di  
Lingue e letterature,  
comunicazione,  
formazione e società

### **Valeria Fili**

Presidente del Comitato  
unico di garanzia

### **Maria Cristina Nicoli**

Dipartimento di  
Scienze agroalimentari,  
ambientali e animali

### **Laura Pagani**

Dipartimento di Scienze  
economiche e statistiche

### **Alvisa Palese**

Dipartimento di  
Area medica

### **Francesco Pitassio**

Dipartimento di  
Studi umanistici e del  
patrimonio culturale

# Combattere le discriminazioni

**PRINCIPI E REGOLE PER  
UNA SOCIETÀ INCLUSIVA**

**Francesco Bilotta**

**Anna Zilli**

** FORUM**



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI UDINE**  
hic sunt futura

**COMITATO  
UNICO DI  
GARANZIA**

---

## **diversa-mente 01**

### **Progetto grafico di collana**

cdm associati, Udine

### **Stampa**

Poligrafiche San Marco, Cormons (Go)

### **© FORUM 2021**

Editrice Universitaria Udinese

FARE srl con unico socio

Società soggetta a direzione e coordinamento  
dell'Università degli Studi di Udine

Via Palladio, 8 – 33100 Udine

Tel. 0432 26001 / Fax 0432 296756

[www.forumeditrice.it](http://www.forumeditrice.it)

ISBN 978-88-3283-247-1 (print)

ISBN 978-88-3283-329-4 (pdf)

---

### **Bilotta, Francesco**

Combattere le discriminazioni : principi e regole per una società  
inclusiva / Francesco Bilotta, Anna Zilli. – Udine : Forum, 2021.

(Diversa-mente)

ISBN 978-88-3283-247-1

1. Discriminazione - Prevenzione - Diritto - Casi [:] Università  
degli studi di Udine

I. Zilli, Anna

342.085 (WebDewey 2021) – DIRITTI E ATTIVITÀ PERSONALI

Scheda catalografica a cura del Sistema bibliotecario dell'Uni-  
versità degli studi di Udine

---

## **INDICE**

### **PREFAZIONE DEL MAGNIFICO RETTORE**

p. 7

### **1. INTRODUZIONE**

p. 11

### **2. COS'È LA DISCRIMINAZIONE?**

p. 17

### **3. I PRINCIPI DEL DIRITTO ANTI- DISCRIMINATORIO**

p. 27

### **4. LE REGOLE DEL DIRITTO ANTI- DISCRIMINATORIO**

p. 41

### **5. LE REGOLE ANTIDISCRIMINATORIE DELL'ATENEO DI UDINE**

p. 55

### **6. LE ISTITUZIONI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI**

p. 65

### **7. IL COMITATO UNICO DI GARANZIA**

p. 77

### **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

p. 89

### **RINGRAZIAMENTI**

p. 93



## **PREFAZIONE**

Care lettrici, cari lettori,  
sono lieto di presentare la nuova collana  
'diversa-mente' diretta a diffondere valo-  
ri fondamentali a cui l'Università di Udine  
si ispira: la lotta alle discriminazioni, le pari  
opportunità e l'inclusione di tutti e tutte nella  
comunità universitaria.

La nostra Costituzione all'art. 3 sancisce il  
principio di eguaglianza formale e sostanzia-  
le e su questi dobbiamo costruire la nostra  
quotidiana azione, tramite la scienza e la  
conoscenza che ci consentono di liberarci  
da pregiudizi e ignoranza.

In questi volumi non troverete verità precon-

fezionate, ma idee, prospettive, informazioni che vi saranno utili per orientarvi in un mondo sempre più complesso, più piccolo e interconnesso, in cui troppo spesso vince chi grida di più o chi altera i fatti.

L'auspicio è che ogni libro vi consenta di guardare la società e il mondo da un punto di vista diverso, aprendovi nuove porte e nuove strade da percorrere.

Buona lettura e buona avventura.

**Roberto Pinton**

Magnifico Rettore

dell'Università degli Studi di Udine

**A Marina Brollo,  
Maestra e amica,  
grati per tutto  
quello che continua  
a insegnarci**



## 1. INTRODUZIONE

Queste pagine sono pensate innanzitutto per le studentesse e gli studenti dell'Università degli studi di Udine, che siano appena iscritte/i o che siano già da qualche tempo parte della nostra comunità accademica. Ciò non toglie che la loro lettura possa essere utile anche a chi sta per ultimare gli studi superiori e, in generale, a tutte le persone che vogliono cominciare un percorso di consapevolezza e di conoscenza dei principi e delle regole che ci consentono di vivere in una società inclusiva e rispettosa delle differenze individuali. Affronteremo il tema delle discriminazioni dal punto di vista del diritto, perché il nostro

mestiere è insegnare e fare ricerca proprio in materia di diritto antidiscriminatorio. In genere, i 'non addetti ai lavori' sono spaventati dall'affrontare letture su temi giuridici e desistono prima ancora di cominciare. E ciò – è bene dirlo chiaramente – soprattutto perché chi comunica il diritto non si preoccupa di farsi comprendere: le nostre leggi (e, purtroppo, anche molte sentenze e saggi giuridici) sono spesso scritte con un italiano zoppicante; gli operatori del diritto, e gli avvocati tra loro, vengono educati a usare un linguaggio da iniziati, inidoneo alla comunicazione diffusa; chi fa cronaca in ambito giudiziario spesso non ha le basi per comunicare correttamente le notizie.

Eppure, ogni qual volta ci siamo trovati a parlare di diritto con un linguaggio comprensibile a persone non esperte, l'attenzione è stata sempre massima e, alla fine degli incontri, è emerso il desiderio di saperne di più. È proprio per questo che siamo convinti che si possano far conoscere a chiunque le basi del diritto antidiscriminatorio, privilegiando

un linguaggio semplice e diretto. Del resto, siamo abituati alla divulgazione scientifica in ambito medico, ambientale, letterario, storico e così via elencando; non vi è ragione per non abituarsi anche alla divulgazione giuridica. Tanto più che il diritto concerne aspetti della vita che riguardano chiunque e che determinano il grado di democrazia della nostra società. Si pensi al diritto al voto, al diritto alla salute, o, in generale, alla tutela dei diritti fondamentali.

Il nostro obiettivo è dunque offrire a chi leggerà queste pagine una conoscenza di base del diritto antidiscriminatorio e dei meccanismi, soprattutto giuridici, per combattere le discriminazioni, proprio a partire da quell'ambiente che viviamo tutti i giorni: le aule universitarie. Il nostro percorso prenderà avvio da una riflessione sul concetto di discriminazione. Ci serviremo prevalentemente delle definizioni legali, ma cercheremo di andare oltre quelle definizioni concentrandoci sulla discriminazione quale fenomeno sociale. Infatti, le discriminazioni, come tutti i fatti e gli

atti umani, preesistono al diritto e non hanno bisogno di una definizione giuridica per essere comprese. La definizione giuridica serve unicamente a delimitare il campo di azione delle regole che ci diamo per organizzare il nostro 'stare insieme'.

Successivamente, passeremo in rassegna i principi e le regole del diritto antidiscriminatorio, con una particolare attenzione a quelle che caratterizzano il nostro Ateneo. Per chi non ne fa parte, forse, sarà poco interessante, ma ci sentiamo di invitarli a non trascurare quelle pagine. Infatti, sapere che tutti gli Atenei italiani – non solo il nostro – hanno regole simili potrà essere di stimolo a ricercare disposizioni analoghe di altre pubbliche amministrazioni. Il che dovrebbe interessarci molto, perché chiunque stia leggendo queste pagine avrà a che fare, prima o poi, con una pubblica amministrazione.

Non potendo affrontare per ragioni di spazio tutti i temi connessi al diritto antidiscriminatorio, abbiamo deciso di accennare solo a due questioni inerenti alle regole della nostra

Università. Dedicheremo, infatti, parte dell'esposizione a una presentazione delle istituzioni preposte al contrasto delle discriminazioni, con particolare riferimento al Comitato unico di garanzia (CUG) e ai meccanismi sanzionatori previsti per la violazione del divieto di discriminazione.

La sanzione – nel linguaggio del diritto – è la conseguenza prevista in caso di infrazione di una regola di comportamento. Le sanzioni costituiscono un meccanismo sociale (prima che giuridico) di rinforzo della regola, perché il timore della punizione determina una maggiore attenzione nel rispettare la norma. Norberto Bobbio ci ha insegnato che accanto alle sanzioni negative (quelle che solitamente associamo all'idea di punizione) si possono annoverare le sanzioni positive (quelle che solitamente associamo all'idea di premio). Solitamente le prime fanno emergere storie che preferiremmo non fossero mai accadute. Sfortunatamente, ciò ci espone costantemente alla narrazione delle violazioni del divieto di discriminazione e non al racconto

di storie di inclusione. Ci auguriamo che chi leggerà questo libro si adoperi per creare iniziative volte a diffondere la conoscenza di storie positive e di gesti significativi di inclusione. È un modo per innescare quel 'desiderio mimetico' che può contribuire a trasformare la società tutta in un sistema relazionale inclusivo e rispettoso delle differenze.

## **2. COS'È LA DISCRIMINAZIONE?**

Fin dalle sue prime apparizioni nei testi delle Convenzioni internazionali, la discriminazione viene associata a un trattamento diseguale, a una 'distinzione' subita da chi è portatore di una determinata caratteristica personale o vive una determinata condizione. L'attenzione, in quei testi, è tutta concentrata sulla condizione della vittima e sulle conseguenze negative che subisce. In controluce, però, si può osservare il meccanismo che porta a quel risultato: l'esercizio di un potere, grazie al quale alcune persone vengono considerate prive di valore e progressivamente marginalizzate e silenziate.

Nella sua genesi, il diritto antidiscriminatorio

ha una stretta connessione con le disegualianze materiali e con le differenze tra una persona e l'altra, che sono osservabili nel corso di tutta la storia dell'umanità. È illusorio pensare che le discriminazioni siano un fenomeno caratterizzante la società moderna e contemporanea. È forse banale constatare che ci sono sempre state. Meno lo è sottolineare che, in passato, a mancare era l'idea che a chiunque debba essere riconosciuto un valore intrinseco, una dignità, in nome della quale rispettare l'autodeterminazione e favorire in tutti i modi la realizzazione di ogni persona. Nella nostra Costituzione, non troviamo una definizione di discriminazione. Anzi, questa parola non viene usata affatto. È anche per tale motivo, che solitamente la sua definizione legale è attinta dalle direttive europee antidiscriminatorie, sebbene non siano le uniche fonti normative utili a tal fine. La principale tassonomia che esse ci indicano distingue la discriminazione diretta dalla discriminazione indiretta. Con l'espressione 'discriminazione diretta' si

intende: il trattamento meno favorevole che una persona subisce in forza di una sua caratteristica o condizione personale rispetto al trattamento che un'altra persona in una situazione analoga riceve, ha ricevuto o potrebbe ricevere. Con l'espressione 'discriminazione indiretta', invece si intende: il particolare svantaggio che subiscono le persone in ragione di una loro caratteristica o condizione, a causa di una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri.

La fenomenologia delle discriminazioni, però, non si esaurisce in queste definizioni. Infatti, nel linguaggio del legislatore di Bruxelles (e più ancora nella giurisprudenza della Corte di giustizia) la parola discriminazione è un termine 'ombrello' (una sineddoche), utilizzato per indicare qualsiasi comportamento che possa minare l'effettività del principio di uguaglianza. Spigolando tra le sentenze della Corte di giustizia e nei considerando delle direttive, ci accorgiamo dell'esistenza delle discriminazioni multiple, delle discriminazioni collettive, di quelle per associazione, per

esempio. E poi constatiamo che le molestie, l'ordine di discriminare e la discriminazione ritorsiva sono tutti epifenomeni delle regole di contrasto alla violazione del principio di uguaglianza, tanto quanto la discriminazione in sé e per sé considerata.

Alla luce di tali premesse, si potrebbe pensare che il diritto antidiscriminatorio sia una trovata estemporanea del legislatore europeo. E invece, occorre rammentare non solo che più di cinquanta anni prima di quelle direttive, la Costituzione italiana conteneva tutte le premesse per la fondazione di un sistema coordinato di regole per combattere le discriminazioni, ma anche che – in modo espresso – molte Convenzioni internazionali, a cui l'Italia aderisce da gran tempo, hanno introdotto nel nostro ordinamento il divieto di discriminare. Si aggiunga, inoltre, che già nel 1970, l'art. 15 dello Statuto dei lavoratori sanzionava con la nullità ogni atto discriminatorio. Se così stanno le cose, si deve prendere atto che la lotta alle discriminazioni è un obiettivo del nostro sistema giuridico ben prima e – va detto – a

prescindere dalle direttive europee. Ciò non significa certo negare che la loro emanazione abbia dato nuovo slancio alla ricerca su questo tema e che abbia costituito la spinta a sistematizzare le regole italiane previgenti. Arrivati a questo punto, dovrebbe essere chiaro che non ci possiamo accontentare di far coincidere il concetto di discriminazione con quello di 'trattamento differenziato'. La marginalizzazione e l'esclusione sociale di una persona o di un gruppo spesso non derivano da un trattamento comparativamente deteriore rispetto a quello riservato ad altri. E ciò accade per diversi motivi, per esempio perché una certa condizione non è condivisa da tutte le persone. Si pensi allo stato di gravidanza: non è possibile in questo caso ragionare in termini di trattamento differenziato tra uomini e donne, dal momento che i primi biologicamente non possono vivere la gestazione. Ciò non ci impedisce di osservare e stigmatizzare il sistema di marginalizzazione ed esclusione delle donne incinte o in età fertile, che per questo motivo sperimentano conseguenze negative sulle

opportunità lavorative, stipendiali, culturali, sociali a cui invece gli uomini hanno pienamente accesso senza ostacoli, in forza di un più generale privilegio che deriva loro da un risalente predominio sociale sulle donne.

Ancora. Una modalità di marginalizzazione e di esclusione sociale consiste nel molestare una persona, ossia nel degradare la sua dignità. Ciò che induce a sussumere la molestia nel concetto legale di discriminazione è che, al fondo, la violazione del principio di uguaglianza coincide sempre con il riconoscimento del valore personale e sociale della vittima, cioè della sua dignità.

Ciò posto, a voler sintetizzare i tratti distintivi della discriminazione possiamo dire che si tratta di un trattamento (i) che si sviluppa all'interno di un rapporto asimmetrico di potere (ii) che esclude un soggetto da un certo contesto sociale o gli nega un qualche beneficio o tutela (iii) e che in ogni caso è violativo della dignità umana e sociale e della autodeterminazione della vittima. Il presupposto di ogni trattamento discriminatorio è

la considerazione dell'altra persona come inferiore e quindi umiliabile sulla base dei pregiudizi di chi detiene il potere e gode di privilegi economici, sociali e alle volte giuridici in quanto appartenente a una classe dominante. A monte della discriminazione vi è un atteggiamento culturalmente determinato che si annida nelle abitudini, nei valori e nelle opinioni stereotipate che caratterizzano l'intera società. Per questo la discriminazione va considerata e contrastata anzitutto come fenomeno sistemico.

Dietro comportamenti, atti, prassi discriminatorie, infatti, si scopre inevitabilmente l'esistenza di pregiudizi e stereotipi che connotano la famiglia di provenienza, il contesto amicale o sociale di appartenenza di chi li agisce. Alcuni di questi pregiudizi sono a tal punto pervasivi e diffusi da caratterizzare perfino l'azione delle istituzioni che governano la collettività. Il che genera un paradosso: le stesse istituzioni che dovrebbero sorvegliare e quindi impedire e sanzionare gli autori di una discriminazione, finiscono per non attivarsi, rafforzando con

la loro omissione l'accettabilità sociale della violazione dell'uguaglianza o peggio per agire esse stesse comportamenti discriminatori.

La maggior parte delle persone non è consapevole di quanto abbia interiorizzato certi pregiudizi e stereotipi. È questa la ragione per la quale sia a livello individuale, sia a livello collettivo e istituzionale spesso non siamo in grado di riconoscere l'esistenza di una discriminazione. Letteralmente non la vediamo, poiché fin dalla più tenera età apprendiamo che è giusta e socialmente accettata (e a volte addirittura incoraggiata) la svalutazione delle caratteristiche e delle condizioni che connotano la vita di determinate persone. Arriviamo perfino a giustificare la conservazione di meccanismi di esclusione di individui e gruppi sociali, appellandoci retoricamente alla tradizione e alla cultura. Non si riesce a comprendere che l'aver trascurato diritti e libertà di determinate persone in passato non può giustificare la perpetuazione di un tale atteggiamento. Si dimentica che il diritto è in una relazione circolare con la tradizione e la

cultura di una collettività: ne è influenzato, ma a sua volta è in grado di influenzarle.

In tale prospettiva, è essenziale comprendere che il diritto è una risorsa a disposizione di chiunque, non solo degli 'esperti', per cambiare la cultura del contesto in cui viviamo. Infatti, non solo ci offre alcune chiavi di lettura per analizzare certi fenomeni, ma ci consente di inibire autoritativamente i comportamenti, gli atti e le prassi escludenti che purtroppo osserviamo intorno a noi. Inoltre, offre un beneficio non trascurabile: la possibilità di dare voce alle vittime attraverso il processo, con ricadute inevitabili sull'intero sistema sociale, che così viene sollecitato a prendere coscienza e a riflettere sulla dinamica di potere che ha generato quella certa violazione del principio di uguaglianza.

Nell'approccio sistemico, il contrasto delle discriminazioni va considerato un dovere di tutte e tutti: anche se non siamo le vittime di una discriminazione, la nostra inazione o la tolleranza verso la discriminazione, di cui siamo testimoni, ci mette nella scomoda posi-

zione di contribuire a legittimare socialmente quel meccanismo di esclusione.

È sempre bene non trascurare l'interazione tra il piano collettivo e il piano individuale. Detto in altri termini, la discriminazione non è un problema della singola persona discriminata, ma si riflette su tutta la società. Da ciò consegue che non sia efficiente far ricadere solo su chi subisce un trattamento escludente l'intero onere di sovvertire un certo sistema di potere. Occorre condividere lo sforzo di destrutturazione dei meccanismi fondativi delle discriminazioni, contribuendo ciascuno a proprio modo a cambiare il sistema di relazioni in cui è inserito, stimolando prima di tutto le istituzioni al rispetto del principio di uguaglianza. Ovviamente, per raggiungere l'obiettivo non basterà solo la leva giuridica. Senza il convergere di più iniziative, sul piano culturale, politico, economico e sociale, sarà arduo far emergere con chiarezza l'incompatibilità di ogni discriminazione con la legalità costituzionale e con il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

### **3. I PRINCIPI DEL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO**

Prima di entrare nel merito e chiederci quali siano i principi che governano il diritto antidiscriminatorio, molto brevemente sarà bene chiarire cosa sia un principio in ambito giuridico e perché sia tanto importante avere consapevolezza della sua esistenza.

Un principio è una regola, che ha caratteristiche del tutto peculiari rispetto a tutte le altre regole. Una regola – o norma, a voler utilizzare un linguaggio più rigoroso – è un comando in forza del quale ci viene indicato come comportarci in una determinata situazione. In altri termini, da una regola ci aspettiamo che ci venga detto molto puntualmente qual

è il comportamento da tenere. Chi non ha dimestichezza con il diritto, ritiene che tutte le norme giuridiche abbiano un contenuto determinato e dettagliato, sicché leggendole si potrà con certezza sapere cosa fare in una certa circostanza, senza rischiare di andare incontro a una sanzione o, vedendola in positivo, per ottenere un risultato utile al soddisfacimento di un proprio bisogno. In effetti, molte norme sono scritte esattamente così. Anzi alcune – come quelle penali – non possono non essere scritte in tal modo perché, a salvaguardia della libertà personale, se un determinato fatto non è puntualmente previsto come reato non si può essere puniti per averlo commesso. Si tratta di una regola sulle regole penali molto risalente nel tempo, consacrata dall'art. 25 Cost.

I principi sono regole indeterminate nel loro contenuto. Solitamente essi fissano un obiettivo da raggiungere, mentre non ci indicano precisamente né a chi sono rivolti né quali siano i contesti specifici in cui vadano applicati. Prendiamo l'esempio di un principio

a cui abbiamo già accennato: il principio di uguaglianza. Se leggiamo l'art. 3 Cost., al primo comma troviamo l'affermazione che tutti hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza che possa assumere rilevanza una certa condizione personale e sociale. Il comando implicito è che qualsiasi relazione giuridicamente rilevante dovrà essere improntata al rispetto della pari dignità sociale e dell'uguaglianza dei protagonisti della relazione stessa. Non ci viene detto come si possa ottenere questo risultato, né cosa voglia dire in concreto, né se ci siano precisi destinatari di questo comando, né quali siano le conseguenze della sua mancata osservanza. Non sappiamo praticamente niente. Sappiamo solo che la pari dignità sociale e l'uguaglianza 'devono' improntare tutte le nostre relazioni giuridiche e ovviamente informare l'azione delle istituzioni che sovrintendono l'organizzazione della nostra società. Si tratta di una regola trasversale – di un principio – che permea tutto il nostro sistema giuridico tanto in ambito privato, tanto in ambito pubblico.

Vista la sua indeterminatezza, sarebbe facile giustificare la mancata osservanza di un principio semplicemente adducendo l'impossibilità di percepire in cosa consista il comportamento doveroso. A chi ci chiedesse conto delle nostre azioni contrastanti con il principio di uguaglianza potremmo eccepire di non sapere che ci riguardasse, o ancora di non essere riusciti a capire cosa fare in concreto dal momento che né la Costituzione né il legislatore si sono espressi con precisione. Per questo viene spontaneo domandarsi che ragione pratica abbiano i principi. Qualche esempio può aiutare a comprendere meglio. Tanti nostri studenti e studentesse sono nati/e e cresciuti/e in Italia, ma non hanno la cittadinanza italiana. Ipotizziamo che un bel giorno appaia un annuncio per un posto di lavoro stagionale in un bar, con la precisazione che l'aspirante barista debba avere la cittadinanza italiana. È evidente che tale requisito non abbia alcuna rilevanza rispetto all'idoneità della persona a svolgere quel lavoro. Si tratta di un trattamento differenziato che il datore di

lavoro riserva ai cittadini stranieri, perché evidentemente nella sua mente hanno meno dignità sociale dei cittadini italiani, tanto da non volerli assumere. In un caso simile possiamo osservare la violazione di un preciso dovere di comportamento sulle condizioni di accesso all'occupazione, previsto dalle norme vigenti, che prescrivono il divieto di discriminare in base alla cittadinanza. Un ragionamento analogo si può fare per altre caratteristiche e condizioni personali (orientamento religioso, convinzioni personali, handicap, età, orientamento sessuale), tutelate in base al d. lgs. n. 216/2003. Ma – ecco il punto – se ci trovassimo dinanzi a una caratteristica o condizione personale non considerata espressamente dalle norme in vigore, come ci comporteremmo? Prendiamo il caso delle persone trans. Qui la caratteristica personale da proteggere è l'identità di genere. Le direttive antidiscriminatorie non ne fanno menzione. Ma nessuno dubita che dinanzi a una politica di assunzione discriminatoria anche le persone trans sarebbero protette. Per arrivare a questa

conclusione o interpretiamo la parola sesso, che ritroviamo nel d. lgs. 198/2006, c.d. Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (in particolare, gli artt. 25 e 27), riferendola al sesso anagrafico e non al sesso biologico (qualsiasi cosa si intenda con questa espressione), oppure – più semplicemente – ci ricordiamo che esiste un principio nel nostro ordinamento che ci impone di trattare tutte e tutti nello stesso modo, senza che abbia rilevanza la condizione personale e sociale del/della protagonista della vicenda, salvo ovviamente che tale distinzione abbia una oggettiva giustificazione. Ed è così che il principio torna utile: ci consente di allargare le maglie delle previsioni legislative. Se il principio non ci obbligasse a tale interpretazione estensiva delle regole vigenti, l'obiettivo che ci impone di raggiungere (l'uguaglianza nel nostro caso) non potrebbe essere realizzato. C'è poi un'altra funzione importantissima che i principi assolvono. È la così detta funzione integrativa. A dispetto di quanto credono i più, l'ordinamento non è affatto completo: ci

sono moltissime vicende che non vengono regolate per i più diversi motivi. Questo significa che, in moltissime circostanze, manca l'indicazione della regola di comportamento da seguire. Si tratta di un vuoto normativo, tecnicamente di una lacuna. Quando ciò accade, non è immaginabile che non si trovi una via di uscita, salterebbe altrimenti il funzionamento dello Stato di diritto, in forza del quale la società è organizzata secondo regole sancite da organi competenti in base alla Costituzione, e non certo secondo l'arbitrio del più forte. Uno dei modi di affrontare tale vuoto normativo è appunto il ricorso ai principi generali dell'ordinamento statale e in primo luogo ai principi espressi dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali e dalle norme dell'ordinamento europeo.

Un caso che ha recentemente affrontato e risolto il CUG dell'Università di Udine, concerneva la richiesta di una persona in transizione dal genere femminile al genere maschile. Al momento della stipula di un contratto di lavoro con l'Ateneo, l'interessato ha chie-

sto di socializzare il suo genere di elezione, nonostante non avesse ancora ottenuto la rettificazione degli atti anagrafici e quindi risultasse legalmente di sesso femminile. Non esiste nessuna disposizione, in nessuna legge vigente, che prenda in considerazione tale richiesta. Tuttavia, è possibile affermare che non esiste nessun dovere del datore di lavoro di accoglierla? Come si può risolvere un caso del genere?

La risposta si può costruire a partire da una disposizione contenente una clausola generale: l'art. 2087 del Codice civile, infatti, obbliga il datore di lavoro a porre in essere tutte le misure utili a garantire il benessere fisico e morale del lavoratore. Cos'è il benessere? Il codice civile non ce lo dice, ma è evidente che nell'esempio che stiamo facendo lo stare-bene sul posto di lavoro significa prima di tutto essere accolti e trattati per quello che si è: un uomo nel caso di specie a dispetto di quello che dice la carta d'identità. Ecco, dunque, una prima risposta al vuoto normativo. Approfondendo la riflessione, nella Costituzio-

ne troviamo una serie di principi che possono guidarci nell'individuare la regola di comportamento capace di colmare il vuoto legislativo: prima di tutto, il principio personalista, espresso dall'art. 2 Cost., che impone la tutela dei diritti inviolabili degli esseri umani; subito dopo, il principio di uguaglianza, che – come già sappiamo – è contenuto nell'art. 3, anche se in questo caso sarà bene andare oltre il primo comma e considerare che il secondo comma impone la rimozione degli ostacoli che a) limitano la libertà e l'uguaglianza, b) impediscono il pieno sviluppo della persona umana e c) l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; infine, l'art. 36 Cost. che, rafforzando il concetto di dignità sociale di cui all'art. 3 Cost., ci ricorda che le condizioni di lavoro devono essere tali da assicurare un'esistenza dignitosa (cioè, innanzi tutto, rispettosa del suo valore di essere umano) alla persona che lavora.

È la lettura complessiva di questi principi che ha condotto il CUG dell'Ateneo udinese a re-

digere un parere argomentato, volto all'accoglimento della richiesta del lavoratore. È chiaro che, fermo il risultato da raggiungere (il benessere del lavoratore, nel caso particolare), il modo per concretizzarlo può essere molto variabile e in questa scelta vi è una certa discrezionalità. Ciò che conta ai nostri fini, però, è chiarire che non abbiamo sempre bisogno di norme puntuali che ci dicano come comportarci. Certo, se ci fossero, la soluzione sarebbe più immediata, ma la loro assenza non rende meno doveroso assicurare (magari con un po' di fantasia) a chiunque un'esistenza libera e dignitosa in ogni relazione giuridica. Finora abbiamo riflettuto su cosa siano e perché siano utili i principi per l'organizzazione della società in cui viviamo. Passiamo ora ad analizzare brevemente i principi rilevanti per il contrasto delle discriminazioni, ossia il principio personalista e il principio di uguaglianza, per comprenderne le potenzialità sovversive degli assetti di potere che connotano la nostra società.

Cominciando dal 'principio personalista', pos-

siamo ben dire che esso rappresenta la cifra del nostro intero ordinamento. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è certamente la tutela della persona e dei suoi diritti inviolabili il cardine intorno al quale ruota tutto il sistema giuridico. Le persone sono quelle in carne e ossa, non il soggetto astratto che aveva riempito le pagine dei cultori del diritto nei secoli precedenti. Gli esseri umani vengono considerati come inseriti in un reticolo di relazioni sociali, grazie alle quali riescono a realizzare pienamente i loro progetti di vita. È interessante notare come la tutela della persona e dei suoi diritti inviolabili non sia soltanto appannaggio dello Stato o del legislatore o di un qualche apparato amministrativo periferico. È vero che l'art. 2 Cost. fa riferimento a un 'riconoscimento' e a una 'garanzia' che deve costantemente sostenere i diritti inviolabili delle persone, con ciò facendoci immaginare la necessità di una loro formalizzazione da parte di una pubblica autorità, ma se si prosegue nella lettura della seconda parte dell'articolo ci si imbatte in una frase che

è spesso sottovalutata: «La Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». A chi è rivolto, dunque, questo comando? E cos'è precisamente la solidarietà?

L'art. 2 Cost. si rivolge a ciascuno di noi, in quanto protagonisti delle relazioni sociali in cui sono in gioco i diritti fondamentali di tutte le persone coinvolte, non solo i nostri. Ci impone di essere solidali, cioè di favorire con le nostre azioni la piena espressione dell'altro e – ove ce ne sia bisogno – di attivarci per favorire il pieno godimento degli altrui diritti inviolabili. Si tratta di una solidarietà molto concreta, che si può esprimere in tanti modi: la mobilitazione attraverso il volontariato, la denuncia pubblica delle discriminazioni a cui assistiamo, l'attivazione dei meccanismi di supporto, la creazione di politiche di inclusione, ove avessimo il potere di proporle e implementarle, solo per fare qualche esempio. Proprio a partire dall'art. 2 Cost., la Corte costituzionale ha elaborato un diritto di cui non vi è traccia nel testo della Carta fondamentale: il

diritto all'autodeterminazione. Un'espressione che non nasce nelle sale della Consulta, ma che era stata pronunciata originariamente nelle piazze delle lotte per i diritti delle donne, private dalla società del governo autonomo sul proprio corpo e spesso sulle proprie vite. Il diritto all'autodeterminazione è la pretesa di dire l'ultima parola sulle decisioni che coinvolgono gli aspetti più intimi e personali della nostra vita: la sfera sessuale e la salute sono solo due degli ambiti in cui più ricorrenemente questo diritto viene invocato. Il principio personalista è la base per giuridificare una pretesa al pieno governo di sé. Che ha a che fare tutto questo con la discriminazione? Molto, se si pensa alla discriminazione come quel fenomeno che agendo sul contesto sociale, sottrae alla persona ogni possibilità di realizzazione di sé coerentemente con i propri valori e i propri ideali, anche quando tali scelte non incidono minimamente sui diritti di altri. Veniamo ora al 'principio di uguaglianza'. 'Divieto di discriminare', 'parità di trattamento', 'uguaglianza formale', 'assenza di distinzioni'

(che non siano oggettivamente giustificabili) sono espressioni che si equivalgono: indicano tutte lo stesso fine, ossia la massima inclusione possibile di tutte le persone nel contesto sociale considerato. Da tempo, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha qualificato il principio di non discriminazione come immanente al sistema giuridico europeo. In base alla prossimità semantica appena evidenziata, possiamo affermare che il principio di uguaglianza (parità) di trattamento sia un principio pervasivo tanto quanto il principio di non discriminazione. E ciò tanto nell'ordinamento europeo quanto in quello italiano. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato che il principio di uguaglianza è uno dei principi supremi dell'ordinamento, tanto da non poter essere eliminato neppure con una riforma costituzionale. Una tale statuizione ha riflessi di grande rilievo pratico, perché ne consegue che tutte le relazioni giuridiche devono essere rispettose del principio di uguaglianza e non discriminazione, se vogliono mantenersi nell'alveo della legalità costituzionale.

## **4. LE REGOLE DEL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO**

Per fare un elenco di tutte le disposizioni che vigono in Italia in materia di diritto antidiscriminatorio occorrerebbero molte pagine. Rinviamo, pertanto, al nostro *Codice di diritto antidiscriminatorio* (Pacini editore) che le raccoglie in maniera sistematica.

Un elenco succinto lo si può trovare nell'art. 28 d. lgs. n. 150/2011. Quest'articolo disciplina gli aspetti processuali dell'azione antidiscriminatoria: ci dice come possiamo tutelarci contro le discriminazioni, invocando la protezione dello Stato attraverso la magistratura. È importante che la maggior parte delle persone conosca questa disposizione, perché

– con un’eccezione significativa rispetto alla regola comune – la vittima di una discriminazione può agire in giudizio in primo grado, cioè davanti al Tribunale, senza l’assistenza tecnica di una/un avvocat/a/o. Tale previsione, tuttavia, lascia perplessi, dal momento che una norma pensata per favorire l’accesso alla giustizia dovrebbe essere supportata da servizi di assistenza per le persone che hanno meno dimestichezza con il mondo del diritto. Al primo comma dell’art. 28 d. lgs. n. 150/2011, troviamo menzionate le principali fonti normative per il contrasto delle discriminazioni: il Testo unico in materia di immigrazione, precisamente l’art. 44 d. lgs. n. 286/1998, che concerne la discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi; il d. lgs. n. 215/2003 sulla discriminazione per razza o origine etnica; il d. lgs. n. 216/2003 riguardante la discriminazione per religione, convinzioni personali, handicap, età o orientamento sessuale; la legge n. 67/2006 sulla discriminazione per disabilità; il Codice della pari opportunità tra

uomo e donna, d. lgs. n. 198/2006, che tutela contro le discriminazioni fondate sul sesso nell'accesso ai beni e servizi e loro fornitura nonché in ambito lavorativo. Quest'elenco è evidentemente non esaustivo, ma stimola una riflessione, perché tace di alcune ipotesi che pure dovrebbero destare una particolare attenzione. Solo a titolo di esempio, la povertà sembra che non sia una condizione capace di esporre una persona al rischio di esclusione sociale. Oppure, si pensi alle persone anziane rispetto all'accesso ai servizi, specialmente quelli di natura sanitaria. Tali ipotesi, trascurate dal legislatore, non sono affatto irrilevanti dal punto di vista giuridico, proprio grazie a un uso accorto dei principi che abbiamo illustrato nel paragrafo precedente.

Pur consapevoli della complessità e della mole della legislazione in materia, per ragioni di sintesi, ci limitiamo a richiamare solo alcune regole trasversali. In particolare, ci soffermeremo, sulla legittimazione ad agire, sull'attenuazione dell'onere della prova, sui limiti in cui si possono operare eccezioni

al principio di uguaglianza, sulla strategica rilevanza delle azioni positive e sul significato di questa espressione. Infine, dedicheremo un cenno al problema dell'assenza nel nostro Paese di un'autorità amministrativa indipendente che si occupi istituzionalmente della lotta alle discriminazioni.

Cominciamo subito a chiarire chi sono i soggetti che possono rivolgersi all'autorità giudiziaria per ottenere una tutela contro le discriminazioni. Come abbiamo già ricordato, l'azione giudiziale assume un'importanza strategica per il cambiamento culturale della società, perché rende conoscibili determinati accadimenti anche alle persone che non ne sono direttamente interessate, accrescendo la loro consapevolezza circa l'esistenza di alcune dinamiche di potere, destinate altrimenti a rimanere nell'ombra. L'azione giudiziaria ha bisogno di un meccanismo di accensione: come un motore, non parte da sola. Questa 'accensione' coincide con la scelta della vittima di rivolgere la sua domanda di giustizia a un magistrato. Purtroppo, in Italia soprattutto

rispetto ad alcune tipologie di discriminazioni, osserviamo una scarsità di pronunce giudiziarie. È un dato che indirettamente ci dimostra quanto poco le persone reagiscano alle violazioni del principio di uguaglianza. Sono certamente molteplici le ragioni di un tale stato di cose. Sicuramente c'è la scarsa consapevolezza dei propri diritti, a cui si aggiunge il costo e la lentezza della giustizia. Si può inoltre immaginare che abbia un peso il senso di isolamento che le vittime vivono nel proprio ambiente di provenienza. E, non ultimo, il disimpegno morale diffuso in molte parti del nostro Paese, supportato dall'idea che tanto non cambierà nulla.

L'*under reporting*, ossia la scarsa propensione a denunciare le violazioni del principio di uguaglianza, è lo spettro che le direttive europee e le norme processuali italiane concernenti l'azione antidiscriminatoria cercano di esorcizzare, prevedendo la possibilità che enti e associazioni rappresentative delle vittime agiscano in giudizio, sia nel caso di discriminazioni in cui una vittima non sia individuabile

(si pensi al caso dell'annuncio di una politica di assunzione discriminatoria) sia nel caso in cui la stessa vittima decida di non procedere in autonomia e indichi un'associazione o un ente come proprio sostituto processuale.

Si aggiunga che le discriminazioni non colpiscono soltanto singole persone, ma possono riguardare interi gruppi sociali. Pertanto, quando non è possibile individuare una vittima o più vittime determinate, è necessario immaginare un sistema per mobilitare la macchina della giustizia che prescindendo dalla domanda del singolo. È per questa ragione che la Corte di giustizia ritiene indispensabile per il raggiungimento della piena uguaglianza prevedere che in questi casi possano agire in giudizio anche le associazioni e gli enti, il cui fine statutario sia la tutela di interessi di carattere collettivo.

Altra regola tipica del diritto antidiscriminatorio, e che anzi da tempo connota le disposizioni europee in materia, attiene all'inversione dell'onere della prova. Per comprenderne l'importanza, c'è bisogno di ricordare la re-

gola comune in materia di prova nell'ambito del processo civile. Solitamente – non solo del nostro Paese – l'accadimento dei fatti posti a fondamento di una pretesa deve essere provato da chi agisce in giudizio. Se seguissero la regola generale e quella prova non venisse raggiunta, l'autore della discriminazione non sarebbe condannato. È evidente quindi che la parte attrice (cioè chi agisce in giudizio) sia in una posizione più debole rispetto alla parte convenuta (cioè, chi viene chiamato in giudizio), perché sopporta interamente il rischio di non riuscire a provare i fatti costitutivi della sua pretesa. Ciò vuol dire aumentare le probabilità che chi si rende autore di discriminazioni non risponda delle sue azioni. Invece, spostando l'onere della prova dall'attore al convenuto, non è più la persona discriminata a dover provare i fatti a fondamento della sua domanda, ma l'autore della discriminazione a dover provare che quanto afferma l'attore non è mai accaduto. L'art. 28 d. lgs. n. 150/2011 non detta una vera e propria inversione dell'onere della

prova, ma una sua attenuazione. In pratica, la persona discriminata non si può limitare ad affermare di essere stata discriminata, ma deve indicare con precisione i fatti che possano consentire al giudice di presumere la veridicità della sua affermazione. Il presunto autore della discriminazione si sottrarrà alla condanna solo dando la prova dell'insussistenza della discriminazione. Anche in questa versione edulcorata, la regola probatoria appena esposta rappresenta un vantaggio per le persone discriminate che spesso sono disincentivate ad agire in giudizio proprio al pensiero della difficoltà, o addirittura della impossibilità di reperire documenti o testimoni che confermino con precisione la loro versione dei fatti. Si dovrebbe sapere che si tratta di preoccupazioni eccessive, poiché sarà sufficiente che la domanda giudiziale contenga il racconto più fedele possibile di quanto accaduto. Se il convenuto non riuscirà a dare la prova che non c'è stata alcuna discriminazione, dovrà subire le conseguenze della pronuncia giudiziale.

Procedendo nella nostra sintetica esposizione delle regole principali del diritto antidiscriminatorio, prendiamo in considerazione le 'eccezioni' al principio di uguaglianza. In base alle direttive europee, è immaginabile che si venga esclusi legittimamente da una certa relazione giuridica, purché tale esclusione sia giustificata «oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari». Non costituisce mai una violazione del principio di uguaglianza, dunque, quel trattamento che: a) non sia fondato su una motivazione arbitraria, espressione della personale visione del mondo di chi agisce; b) tenda a realizzare un interesse tutelato dall'ordinamento; c) sia messo in atto con modalità che permettano di bilanciare tutti gli interessi in campo e d) in ogni caso, manchi un'alternativa.

Qualche esempio può essere chiarificatore. Riservare a una donna l'offerta di lavoro per una sfilata di abiti femminili non può essere considerata una discriminazione nei confronti degli uomini; sarà invece certamente

discriminatorio escludere una donna trans. Quale sarebbe la giustificazione oggettiva per non assumerla, in un caso del genere? Escludere una persona omosessuale da un ristorante o da un bed & breakfast, una persona migrante irregolare da un pronto soccorso e così via elencando sono tutti casi in cui il trattamento differenziato non ha alcuna giustificazione oggettiva e non è necessario a perseguire un interesse meritevole di tutela del soggetto che agisce la discriminazione. Ancora una volta il principio di uguaglianza ci guida nell'individuazione delle eccezioni legittime, anche quando il legislatore non si è espresso. È l'ennesima riprova che in questo campo un intervento puntuale del legislatore è (molto) utile, ma non indispensabile. Cambiando scenario e abbandonando gli strumenti legali in senso stretto, è utile accennare anche alla rilevanza delle 'politiche sociali di inclusione'. Con tale espressione ci riferiamo a tutte quelle azioni, pratiche e interventi che mirano a rendere operativo lo 'stato sociale', ossia quel sistema di go-

verno e organizzazione della società volto a realizzare il benessere delle persone. Il diritto antidiscriminatorio sollecita quella particolare tipologia di politica sociale volta alla promozione dei gruppi socialmente esclusi. Il raggiungimento di tale obiettivo non è più affidato esclusivamente alla pubblica amministrazione (cioè all'apparato istituzionale dello Stato), poiché chiunque abbia il potere di prendere decisioni che incidano sulle relazioni tra le componenti di una certa formazione sociale (l'ambiente di lavoro, la scuola, l'Università, e così via) ha il dovere di realizzare 'azioni positive', giustamente considerate una leva sociale strategica per un cambiamento sistemico.

Le azioni positive tendono a riequilibrare i rapporti di forza tra i gruppi socialmente esclusi e il resto della collettività in maniera strutturale, in modo tale che l'esclusione che essi sperimentano si riduca progressivamente fino ad annullarsi. Le quote rosa sono le azioni positive più largamente conosciute, ma non sono l'unica tipologia di azione posi-

tiva che conosciamo. Per esempio, ogni due anni il CUG delle pubbliche amministrazioni approva e successivamente cerca di realizzare un 'piano di azioni positive'. Di cosa si tratta? Alla luce delle criticità rilevate con indagini periodiche, si pianificano interventi di diversa natura (informativi, assistenziali, redistributivi) per aumentare il livello di inclusione e di benessere presente in quella certa amministrazione. Come precisa la Corte di giustizia, le azioni positive sono per loro stessa natura strumenti temporanei, perché se messe in atto in maniera efficace e costante sono idonee a incidere sui presupposti sociali, economici e culturali che stanno alla base delle discriminazioni, diventando con il tempo superflue.

In chiusura, segnaliamo l'esistenza di un grande vuoto del diritto italiano, ossia l'assenza di un'autorità amministrativa indipendente, deputata a combattere le discriminazioni. Nonostante la chiara previsione dell'art. 13 della direttiva 2000/43/CE, il nostro legislatore si è limitato a costituire l'UNAR (Ufficio nazionale

antidiscriminazioni razziali), le cui competenze sono state estese ad altri fattori di discriminazione, a dispetto della denominazione originaria. Si tratta di un ente che non può considerarsi un organismo 'indipendente', poiché è sottoposto al controllo politico del Governo, incardinato com'è presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La mancanza di indipendenza e di poteri che garantiscano efficacia all'azione dell'UNAR è stata contestata tanto dal Rapporto ECRI (European commission against racism and intolerance) sull'Italia del 18 marzo 2016 (§ 25-29), quanto dalle Osservazioni contenute nel report del CERD (Committee on the elimination of racial discrimination) del 9 dicembre 2016 (§ 12 e 13). Si noti, peraltro, che la direttiva prima ricordata suggerisce agli Stati membri la possibilità che tale organismo sia incardinato in un'Agenzia «incaricata, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali». A questo riguardo, da diverse legislature sono all'attenzione del Parlamento progetti di legge che prevedono la creazione di

una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali. L'Italia è infatti uno dei pochissimi Paesi europei a risultare ancora inadempiente alla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 1993 e alla risoluzione del Consiglio d'Europa (97) 11 del 30 settembre 1997 circa la costituzione di tale istituzione. Nell'attuale legislatura, presso la prima Commissione permanente Affari costituzionali della Camera dei Deputati, è in corso di svolgimento la discussione dei progetti di legge abbinati Atto Camera 1323 e 855 concernenti appunto l'istituzione di una tale Autorità indipendente. Siamo ancora a uno stadio iniziale del percorso parlamentare, nonostante l'approvazione della legge sia diventata improcrastinabile almeno dal 2010, quando l'Italia si è impegnata ad attuare la menzionata Risoluzione ONU in occasione della sua candidatura al Consiglio dei diritti umani.

## **5. LE REGOLE ANTIDISCRIMINATORIE DELL'ATENEO DI UDINE**

Analizziamo ora brevemente le regole del nostro Ateneo sul contrasto delle discriminazioni. È bene ricordare fin d'ora che anche per queste norme il termine discriminazione andrà inteso in senso estensivo fino a ricomprendere le molestie, cioè quei comportamenti indesiderati violativi della dignità della persona, in qualsiasi modo realizzati.

Il testo principale a cui far riferimento è lo Statuto di Ateneo, in particolare l'art. 1, che individua le finalità dell'istituzione e l'art. 23, che istituisce il CUG, il cui funzionamento e le cui finalità sono oggetto di un apposito Regolamento. Altrettanto importante è il Codice

etico e di comportamento (d'ora in avanti, Codice) più precisamente gli artt. 13, 16, in cui sono indicate le sanzioni, e 18. Solo per inciso, grazie al richiamo dell'art. 1 dello Statuto, il Codice è una delle principali linee di indirizzo dell'attività dell'Ateneo, al pari «dei principi dell'ordinamento giuridico [e] delle norme legislative che fanno espresso riferimento alle Università statali». Si tratta, dunque, di regole che sono parametro di legittimità dell'attività dell'amministrazione e che tutte le componenti dell'Ateneo, ossia le/i dipendenti (docenti e personale tecnico amministrativo) e le/gli studentesse/i devono rispettare.

Prima di addentrarci nell'esposizione di queste norme, va sottolineata la stretta connessione tra la finalità principale dell'Ateneo e il tema che stiamo affrontando, ossia il 'progresso della cultura'. L'Università svolge un ruolo sociale strategico, poiché attraverso l'attività di ricerca, didattica e trasferimento della conoscenza fa circolare una serie di analisi, acquisizioni e riflessioni capaci di sovvertire stereotipi e pregiudizi, difficilmente

superabili senza questo costante lavoro di carattere culturale. Il Preambolo del Codice ribadisce il posizionamento sociale dell'Università quale luogo di «elaborazione della cultura, cardine di una società aperta e democratica, nonché fattore di progresso morale, sociale ed economico della società». In una simile cornice, è iscritta la previsione del quinto comma dell'art. 1 dello Statuto, che così recita: «[L'Università] garantisce altresì il rispetto del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra donne e uomini nell'accesso al lavoro, agli uffici pubblici e alle cariche accademiche, nonché nella stessa attività lavorativa». Il riferimento è alla sola uguaglianza di genere, con l'evidente scopo di enfatizzare un problema che, pur essendo da tempo oggetto di previsioni normative nel nostro paese, affligge ancora la nostra società con pesanti ricadute sul mercato del lavoro, oltre che sulla qualità delle relazioni interpersonali. Ciò non vuol certo dire che il principio di uguaglianza non sia ritenuto altrettanto fondamentale se

riferito ad altre caratteristiche o condizioni personali, economiche e sociali. Al secondo comma dello stesso articolo, infatti, si precisa che il perseguimento delle finalità dell'Ateneo è garantito nel rispetto dei 'principi dell'ordinamento giuridico', in primo luogo di quelli sanciti dalla Costituzione, che non limita affatto il principio di uguaglianza a una caratteristica o condizione personale specifica.

Conferma la correttezza di questa lettura estensiva proprio l'art. 23 dello Statuto, che istituisce il CUG. Il secondo comma di quest'articolo, infatti, chiarisce che tale organismo ha il compito di promuovere «azioni di contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale, fisica o psicologica». È evidente che – data l'ampiezza delle competenze del CUG – l'impegno dell'Ateneo alla lotta contro le discriminazioni sia a tutto campo e non certamente limitato al genere. Se non bastano queste precisazioni, dovrebbe eliminare ogni dubbio residuo, l'art. 9 del Regolamento del CUG che (forse in maniera

ridondante) al secondo comma e al nono comma fa espresso riferimento a una serie di caratteristiche personali e sociali da tenere in particolare considerazione, mentre al settimo comma usa come parametro dell'azione del CUG 'il rispetto della dignità della persona', andando così al cuore della discriminazione a prescindere dalla caratteristica personale presa in considerazione.

Altro aspetto qualificante del Preambolo del Codice è l'individuazione dei 'valori' su cui è esso fondato e che tutte le componenti della comunità accademica devono 'rispettare e promuovere'. Si noti l'uso della parola valore e non della parola principio. Non si tratta di un sinonimo, ma di un concetto molto diverso. Se un principio ci indica il fine da raggiungere, un valore ci consente di scegliere quale sia la regola più desiderabile tra quelle applicabili in un determinato caso. E dal momento che il principio è una regola, il valore consente anche di scegliere e temperare più principi in ipotesi confliggenti. In un contesto normativo, l'individuazione di questo criterio di selezione

non è rimessa alla scelta individuale, ma è imposta. Pertanto, i valori contenuti nel Codice andranno rispettati a prescindere dalle proprie convinzioni personali.

I valori che il Codice indica sono sei: 1) rispetto dell'uguaglianza e della dignità umana; 2) difesa della libertà e dei diritti individuali; 3) rifiuto di qualsiasi forma di ingiusta discriminazione e riconoscimento delle diversità individuali e culturali; 4) onestà, integrità e professionalità; 5) imparzialità, equità, trasparenza e leale collaborazione; 6) promozione della coscienza individuale e collettiva attraverso studio, ricerca scientifica e diffusione della conoscenza. Se avessimo lo spazio per analizzarli uno a uno, ci accorgeremmo quanto, in modo più o meno incisivo, tutte queste indicazioni siano preziose per la costituzione di una comunità inclusiva.

Entrando nel merito del contrasto alle discriminazioni, analizziamo la prima sezione del Codice, denominata Codice etico, vincolante per tutte le componenti dell'Ateneo, quindi anche per le studentesse e gli studenti.

Nell'art. 3, si esprime con un'efficace sintesi la visione della persona tenuta presente nella redazione del testo. Ogni persona ha un tratto che l'accomuna a tutte le altre: l'appartenenza a «un'unica umanità», come chiarisce il secondo comma. Da ciò consegue l'esigenza di riconoscere a chiunque pari dignità umana, la cui violazione – come sappiamo – costituisce l'essenza della discriminazione. Tuttavia, ogni persona è portatrice di una sua peculiarità: il termine prescelto è diversità. Quest'ulteriore sottolineatura ha un'importante ricaduta pratica: i comportamenti di chiunque faccia parte dell'Ateneo devono essere improntati all'«attenzione e valorizzazione reciproca» dei tratti caratteristici di ogni persona.

Tutto ciò quanto ai rapporti interni, ma proprio perché la comunità accademica è un luogo di elaborazione culturale aperto alla società, l'impegno al contrasto alle discriminazioni non si può esaurire al suo interno. L'ultimo periodo dell'art. 3, secondo comma, precisa infatti che l'Università si impegna «a porre attenzione e a segnalare le ingiuste discrimi-

nazioni che si attuano nella nostra società e che riguardano singole persone, comunità e popoli». In tal modo, ci si attribuisce un compito che va oltre la dimensione territoriale e si fa universale. Una base importante su cui fondare, per esempio, l'impegno del nostro Ateneo per l'attuazione della Agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile. Deve essere chiaro che le regole appena esposte non sono affidate alla buona volontà delle persone. Tali regole individuano precisi doveri di comportamento, la cui violazione può determinare l'apertura di un procedimento dinanzi alla Commissione di garanzia, in base all'art. 16 del Codice, e può condurre all'irrogazione delle sanzioni previste dallo Statuto.

Diversamente dalla prima sezione del Codice, la seconda, dedicata al Codice di comportamento, è applicabile solo al personale dipendente dell'Ateneo. La violazione delle disposizioni in essa contenute determina l'apertura di un procedimento disciplinare, che si seguirà anche nel caso in cui la condotta

violò contemporaneamente sia il Codice etico sia il Codice di comportamento. L'indicazione generale che possiamo trarre dalla lettura della seconda parte del Codice è che bisogna far attenzione al modo in cui si svolge il proprio lavoro, perché esso contribuisce a realizzare «le finalità istituzionali e degli obiettivi strategici dell'Università» (art. 18, terzo comma), tra cui abbiamo visto rientrare la tutela della dignità umana e l'attenzione e la valorizzazione delle peculiarità di cui ogni persona è portatrice. Tale indicazione generale va però integrata: da un lato, ricordando che su ciascun lavoratore grava un dovere di rispettare la dignità delle colleghe e dei colleghi; dall'altro lato, sottolineando che in base alla previsione dell'art. 18, sesto comma, ci si deve astenere «da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sugli utenti o che comportino discriminazioni».



## 6. LE ISTITUZIONI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

Nella *vulgata* comune, le istituzioni di parità hanno sempre scarsamente brillato, connotandosi più come 'burocrazia' che come luoghi possibili di dibattito e di progresso sociale, con riguardo al 'genere' in particolare. La scarsa affezione dell'opinione pubblica, se non proprio la mancanza di conoscenza di tali enti, ha comportato una loro progressiva eclissi di visibilità e perdita della percezione della loro importanza strategica dal punto di vista sociale.

Si deve riconoscere che a ogni livello territoriale vi è stata una certa apatia delle consigliere e dei consiglieri di parità, certamente

determinata (anche, se non in tutto) dalla crisi politica, finanziaria e dal riordino istituzionale (eternamente) *in fieri*. Tutt'oggi né le altre istituzioni, né la società nel suo complesso percepiscono il ruolo e le funzioni di tali soggetti: anzi peggio, spesso si additano come componenti di quella 'casta' che, a detta di molti, perpetua se stessa e nulla più. La sfiducia nelle istituzioni ha coinvolto e travolto le istituzioni di parità, facendo facili proseliti l'idea che la promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità debba svolgersi impiegando sì tali organismi, ma a costo zero o quasi.

Senza ripercorrere qui genesi e dibattito intorno alle istituzioni di parità nel diritto antidiscriminatorio nazionale, si rammenta che la figura della/del Consigliera/e di parità è stata concepita come fulcro dell'attuazione degli obiettivi della legge n. 125/1992 (poi trasfusa nel Codice delle pari opportunità) anche in virtù della sua articolazione territoriale (nazionale, regionale e provinciale), che la rende idonea a rilevare, nei diversi contesti territoriali

e nei diversi mercati del lavoro, situazioni di squilibrio di genere nell'accesso al lavoro, nella formazione e nelle condizioni di lavoro. Il meccanismo istituzionale si è intrecciato con quello dei Comitati per le pari opportunità e con gli organismi di repressione del fenomeno del *mobbing*, oggi unificati nei Comitati unici di garanzia «per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni», previsti dall'art. 21 l. n. 183/2010, i cosiddetti CUG. Ne è risultata una capillare diffusione delle istituzioni di parità e pari opportunità, con frequenti sovrapposizioni e duplicazioni delle competenze e quindi degli interventi.

L'intervento di riordino della cosiddetta burocrazia di parità, avvenuto con il *Jobs Act* del Governo Renzi (d. lgs. n. 151/2015) si è svolto lungo quattro linee direttrici: la trasparenza nelle nomine (art. 31), il rinnovamento delle cariche (art. 32), la semplificazione dei compiti (art. 33) e, soprattutto, i risparmi previsti dal riordino (artt. 34, 35, 36).

L'art. 31 d. lgs. n. 151/2015 riscrive in profondità

l'art. 12, Codice delle pari opportunità. Per la consigliera o il consigliere nazionale di parità, nulla cambia: la consigliera o il consigliere nazionale di parità, effettivo e supplente, sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali «di concerto con il Ministro per le pari opportunità» (se e quando ve ne sia uno/a). Invece, l'investitura nel ruolo di consigliera o consigliere di parità «regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge n. 56/2014, effettivi e supplenti» avviene previa «valutazione comparativa» delle idonee e degli idonei, che debbono essere dotati di «specifico competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro, comprovati da idonea documentazione» per svolgere «funzioni di promozione e di controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini nel lavoro». Nell'esercizio delle funzioni loro attribuite «le consigliere ed i consiglieri di parità

sono pubblici ufficiali ed hanno l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria dei reati di cui vengono a conoscenza per ragione del loro ufficio».

La nomina è rimessa a un «decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali su designazione delle regioni, delle città metropolitane e degli enti di area vasta», eliminando in un sol colpo il coinvolgimento del «Ministro per le pari opportunità», la «designazione» a opera di regioni e province e l'intervento delle «commissioni rispettivamente regionali e provinciali tripartite» di concertazione e di consultazione delle parti sociali previste nel c.d. Decreto Montecchi (artt. 4 e 6 d. lgs. n. 469/1997). Alla condivisione con le parti sociali si sono preferiti la compattezza politica e l'introduzione di un meccanismo latamente 'meritocratico' e più trasparente. In estremo omaggio al merito, scompare il *favor mulieris* per cui «a parità di requisiti professionali si procede alla designazione e nomina di una consigliera di parità» (vecchio art. 12, c. 4, Codice delle pari opportunità). E, parimenti, in

ossequio alla trasparenza e alla miglior fruibilità da parte dei cittadini, i decreti di nomina non sono più pubblicati in Gazzetta ufficiale ma «sul sito internet del Ministero del lavoro e delle politiche sociali [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)».

Il novellato art. 14 Codice delle pari opportunità ritorna alla formulazione originale, per cui il mandato delle consigliere e dei consiglieri dura quattro anni ed è rinnovabile per una sola volta (e non per due, come previsto nella versione novellata nel 2010). Ma «per la determinazione della durata complessiva del mandato si computano tutti i periodi svolti in qualità di consigliera e consigliere, sia effettivo che supplente, anche non continuativi e anche di durata inferiore a quattro anni». Sicché può trovarsi 'fuori dai giochi' anche chi, supplente, non abbia di fatto esercitato alcuna attività. Si scardina l'idea, assai comune nella pubblica amministrazione, che il supplente si stia esercitando per la pienezza dell'incarico *pro futuro*: al contrario, l'attuale formulazione spinge al massimo ricambio. Vi è però una forte stabilità dell'incarico, in

grado di resistere anche ai mutamenti politici. Il legislatore del *Jobs Act* affronta il tema dell'indipendenza delle istituzioni di parità rispetto agli stravolgimenti elettorali, memore della nota vicenda dello *spoils system* subito dalla Consigliera nazionale nel 2008. La questione, approvata nelle aule di giustizia, così come avanti al Parlamento e financo alla Commissione europea, viene infine risolta espungendo dall'ambito di applicazione del sistema di sostituzione dell'alta dirigenza le consigliere ed i consiglieri di parità.

«Compiti e funzioni» delle consigliere e dei consiglieri di parità sono ridefiniti dall'art. 33 d. lgs. n. 151/2015, che sostituisce il previgente art. 15 Codice delle pari opportunità con una opportuna semplificazione terminologica e un adeguamento al riordino delle istituzioni e delle fonti europee. Si conferma la struttura piramidale della burocrazia di parità, per cui «le consigliere e i consiglieri regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta sono componenti delle commissioni di parità del corrispondente livello territoriale, ovvero

di organismi diversamente denominati che svolgono funzioni analoghe». La consigliera o il consigliere nazionale, o in sua sostituzione la supplente o il supplente, è componente del Comitato nazionale, mentre viene meno l'attività del Collegio istruttorio (introdotto dall'art. 7 l. n. 125/1991, previsto dall'art. 11, Codice delle pari opportunità e infine abrogato dal d. lgs. n. 151/2015).

Quanto al livello europeo, ai sensi del nuovo art. 15, c. 3, Codice delle pari opportunità «le consigliere e i consiglieri nazionale e regionali partecipano ai tavoli di partenariato locale e ai comitati di sorveglianza di cui al regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013» (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo e al Fondo di coesione).

Il confronto con la precedente disciplina mostra il forte e doppio legame con il Ministero del lavoro. Da un lato, infatti, nella programmazione delle sue linee di intervento, la Consigliera nazionale deve tener conto della

programmazione annuale del Ministero, che dunque rappresenta un limite esterno per la sua attività. Dall'altro lato, le «inchieste», divenute meramente facoltative e realizzabili per il solo tramite strutture ed enti strumentali del Ministero medesimo (art. 15, c. 2, nuovo Codice delle pari opportunità), sono meno «indipendenti» di prima e prive dell'apporto degli «esperti» non legati al Ministero: circostanza che costituisce il limite interno dell'attività della Consigliera nazionale. Il rapporto annuale delle consigliere e dei consiglieri (regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta) viene oggi «redatto sulla base di indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali» e inviato entro il 31 dicembre di ogni anno, ovvero, al massimo, entro il 31 marzo dell'anno successivo (a pena di decadenza dall'ufficio, art. 15, c. 6, Codice delle pari opportunità).

Le dolenti note in tema di risparmi si sono tradotte in tagli a strutture, emolumenti, fondi per l'attività e hanno colpito anche la Rete (oggi Conferenza) nazionale delle Istituzioni

di Parità. L'art. 34 d. lgs. n. 151/2015 novella interamente l'art. 16 Codice delle pari opportunità e conferma l'allocazione degli uffici delle consigliere e dei consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta di cui alla legge n. 56/2014, presso le relative autonomie territoriali e l'ufficio della consigliera o del consigliere nazionale di parità presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ma l'autonomia funzionale di tali Uffici non gode di appositi trasferimenti, dovendosi contenere «nell'ambito delle risorse esistenti e a invarianza della spesa» delle amministrazioni ospitanti (art. 16, c. 1, ult. periodo, Codice delle pari opportunità). La scure si abbatte ancor più violentemente su permessi, indennità di carica e fondo per l'attività.

Quanto ai permessi, il previgente art. 17 Codice delle pari opportunità, garantiva sino a cinquanta ore lavorative mensili medie retribuite alla consigliera o al consigliere nazionale di parità e sino a trenta ore lavorative mensili medie retribuite per la consigliera

o per il consigliere provinciale. Nell'odierna formulazione (art. 35, c. 1, d. lgs. n. 151/2015) il monte ore resta invariato, ma «l'eventuale retribuzione dei suddetti permessi è rimessa alla disponibilità finanziaria dell'ente di pertinenza che, su richiesta, è tenuto a rimborsare al datore di lavoro quanto in tal caso corrisposto per le ore di effettiva assenza». Come dire che si tratta di permessi non retribuiti. Sulla medesima onda, la vecchia indennità mensile, prevista «nei limiti delle disponibilità del Fondo di cui all'art. 18» e già unico appannaggio per le consigliere ed i consiglieri lavoratori autonomi o liberi professionisti, diventa facoltativa per gli enti territoriali (mentre rimane obbligatoria a favore della consigliera o del consigliere nazionale di parità, che possono godere anche di permessi non retribuiti, ovvero, in alternativa, essere collocati in aspettativa senza assegni per la durata del mandato, godendo di un'«indennità complessiva» onnicomprensiva). Proprio sul Fondo in esame si sono abbattuti i maggiori tagli e, oltre alle risorse, anche le atti-

ività erogabili attraverso il Fondo sono state assai comprese, limitandosi a finanziare le spese relative alle attività della consigliera o del consigliere nazionale di parità, le spese per missioni, le spese relative al pagamento di compensi per indennità, i rimborsi e le remunerazioni dei permessi di cui sopra. In particolare, non sono più imputabili a carico del Fondo né le spese relative alle azioni in giudizio promosse o sostenute ai sensi degli artt. 36 e 37 Codice delle pari opportunità, né le spese per il funzionamento della Rete (oggi Conferenza) nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità, dallo svolgimento delle cui attività «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 19, c. 3, Codice delle pari opportunità, come sostituito ex art. 36 d. lgs. n. 151/2015).

## 7. IL COMITATO UNICO DI GARANZIA

Ultima delle disposizioni specificamente dedicate alle pubbliche amministrazioni dal c.d. Collegato Lavoro, l'art. 21 l. n. 183/2010 ha ricostruito le «misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni» intese come «l'assenza di qualunque forma di [...] *violenza morale o psichica*» [c. 1, lett. a)], il *benessere organizzativo* nell'ambiente di lavoro [c. 1, lett. b)], da realizzare (anche) attraverso la costituzione di un *Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*» [c. 1, lett. c)]. La tecnica usata dal legislatore è

la novellazione del d. lgs. n. 165/2001, cioè del Testo unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni, sia nei suoi principi generali (artt. 1 e 7), sia nella parte «speciale» dedicata al tema delle pari opportunità [art. 57, emendato dalle lettere da c) a e)].

Il risultato di tale operazione è la *reductio ad unum* dei Comitati per le pari opportunità e dei Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing* e la loro trasformazione in Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, noti con la sigla CUG. Secondo la previsione del (nuovo) art. 57 d. lgs. n. 165/2001, il CUG deve garantire in primo luogo le «pari opportunità», compito questo ereditato dai Comitati per le pari opportunità istituiti in tutte le pubbliche amministrazioni ex art. 61 d. lgs. n. 29/1993 e affiancati dalla c.d. burocrazia di parità ex l. n. 125/1991 e d. lgs. n. 196/2000, con l'effetto di una «disseminazione di organismi di parità a diversi livelli secondo una logica incrementale» all'insegna del «pluralismo organizzativo», con il rafforzamento

dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di occuparsi della formazione e dello sviluppo professionale dei dipendenti (che non viene più «curato», ma «assicurato») e la garanzia dell'«assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». Tale identico disposto è collocato anche in coda al nuovo c. 1 dell'art. 7 d. lgs. n. 165/2001: questa *raddoppiata* previsione assume una notevole importanza, ove si consideri che per la prima volta nel settore pubblico una legge nazionale prevede espressamente la tutela del lavoratore contro il fenomeno del *mobbing*, cui pare senz'altro riconducibile la «violenza morale o psichica» sui luoghi di lavoro. Sino a oggi, infatti, il fondamento legislativo di salvaguardare il personale rispetto a tale fenomeno era ricavato direttamente dall'art. 2087 c.c., quale «obbligo di adottare tutte le misure necessarie al fine di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del dipendente» e variamente declinato, non senza problemi, dalla legislazione regionale. Tra i beni di cui il Comitato è garante è il

neo-legificato «benessere organizzativo» (art. 7 d. lgs. n. 165/2001), che aveva già assunto rilevanza per le pubbliche amministrazioni attraverso la «Direttiva del ministro della funzione pubblica sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni» del 23 marzo 2004. Si tratta di un'elaborazione (adattata al lavoro pubblico) del concetto di «salute» accolto dall'Organizzazione mondiale della sanità quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità» e già espressamente introdotto nell'ordinamento italiano, anche per il lavoro nel settore privato, con il d. lgs. n. 81/2008, art. 2, lett. o). A dispetto dell'apparente sottolineatura della cura per la persona, è chiaramente leggibile in queste norme una ricerca di produttività ed efficienza delle pubbliche amministrazioni, da raggiungersi *anche* attraverso il benessere fisico e psicologico delle persone, con la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento

della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni. Si è sostenuto, infatti, che per lo sviluppo e l'efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia – oltre che la sicurezza – degli ambienti di lavoro, costituiscano elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Per migliorare le prestazioni e gli effetti delle politiche pubbliche, sarebbe dunque importante offrire alle persone la possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscono gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale.

Tra le priorità di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche c'è la creazione di specifiche condizioni che possano incidere sul miglioramento del sistema sociale interno, delle relazioni interpersonali e, in generale,

della cultura organizzativa. Si pone dunque all'attenzione delle amministrazioni pubbliche un aspetto rilevante per lo sviluppo delle motivazioni al lavoro, spesso trascurate nella tradizionale gestione del personale in ambito pubblico: si tratta, dunque, di rendere le amministrazioni pubbliche datori di lavoro «adeguati», sollecitando l'interesse per aspetti non monetari del rapporto di lavoro e consentendo l'avvio di modelli gestionali delle risorse umane diretti a favorire il miglioramento degli ambienti di lavoro e, soprattutto, l'aumento dei livelli di produttività, sui cui evidentemente vigila il Comitato unico.

Assai interessanti per comprendere il ruolo del CUG sono le modifiche apportate all'art. 1, c. 1, lett. c), d. lgs. n. 165/2001, con l'inserimento della tutela contro «qualunque forma di discriminazione» e all'art. 7 d. lgs. n. 165/2001 (Gestione delle risorse umane), con l'integrale sostituzione del primo (scarno) comma con una disposizione lunga e articolata. In particolare, nel nuovo c. 1 dell'art. 7 si esplicitano le ipotesi di discriminazione cui le amministra-

zioni si debbono opporre («diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua») non solo quando avvengano «nell'accesso al lavoro» e «nel trattamento» (vecchio c. 1) ma anche ove esse si collochino «nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro» (nuovo c. 1). Emergono così alcuni «nuovi» criteri che le pubbliche amministrazioni debbono seguire per la gestione del proprio personale, esplicitando il riallineamento della disciplina interna con la nozione europea di discriminazione. L'art. 21, c. 1, lett. c) del Collegato Lavoro modifica l'art. 57 d. lgs. n. 165/2001, introducendo nella disposizione cinque nuovi commi che vengono premessi al comma 1. Il nuovo comma 01 dell'art. 57 d. lgs. n. 165/2001 stabilisce per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di costituire al proprio interno il «*Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*» chiamato a sostit-

tuire, unificandone le competenze, i Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, costituiti quale strumento di origine contrattuale a partire dalla tornata contrattuale 2006-2009 nei diversi comparti negoziali, sulla base della «Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche» del 27 maggio 2007. Il tutto espressamente «senza nuovi oneri per la finanza pubblica».

In base all'art. 57, c. 02, d. lgs. n. 165/2001, il CUG ha composizione paritetica e viene formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. È inoltre fatta salva la possibilità di ammettere ai lavori del Comitato unico anche soggetti non facenti parte dell'amministrazione ed esperti esterni, secondo i regolamenti dei Comitati. La Direttiva per il funzionamento dei Comi-

tati unici (4 marzo 2011) prevede forti poteri dell'organo, che, per realizzare i propri compiti – propositivi, consultivi e di verifica – ha diritto a ottenere «tutti i dati e le informazioni necessari a garantirne l'effettiva operatività» anche al fine di formulare proposte in tema di «progetti di riorganizzazione dell'amministrazione, [...] piani di formazione del personale, orari di lavoro, forme di flessibilità lavorativa, [...] criteri di valutazione del personale, contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze». Il CUG, quindi, assume la veste di luogo di confronto anche sindacale.

L'art. 57, c. 03, affida al CUG *compiti propositivi, consultivi e di verifica* e lo chiama a *collaborare* con la consigliera o il consigliere nazionale di parità, e un ruolo fondamentale nell'«ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi for-

ma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori».

La razionalizzazione dei Comitati per le pari opportunità (CPO) e contro il *mobbing* presenti nelle pubbliche amministrazioni e la loro forzosa/forzata collaborazione con le istituzioni di parità nazionali-centrali rappresentano indubbiamente una decisa inversione di rotta sia rispetto alla matrice contrattuale dei Comitati paritetici, sia riguardo alle determinazioni che gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita (Regioni, Province, Comuni, Università) avevano assunto (o potrebbero assumere) in materia. In ogni caso, si tratta di strumenti di non immediata applicabilità, condizionati dalla necessità di penetrare nell'*humus* delle singole amministrazioni prima di poter dare frutti.

Se pare potersi riconoscere all'art. 21 del Collegato Lavoro una certa forza espansiva, e cioè l'idoneità a essere un adeguato strumento di *mainstreaming* per la diffusione della cultura delle pari opportunità e di contrasto rispetto a fenomeni insidiosi (e deleteri)

quali le discriminazioni e il *mobbing* sui luoghi di lavoro, purtroppo però la scelta di unificare in un unico Comitato i soggetti diversi, che per l'innanzi si occupavano di questioni molto differenti tra loro, con una struttura, una composizione e un ambito di operatività imposto in via generale e astratta, sembra un'opzione insoddisfacente soprattutto nelle istituzioni universitarie, proprio in virtù della loro autonomia.

Anche in questo caso le idee cammineranno sulle gambe di persone in carne e ossa e dipenderà da loro, in particolare dai dirigenti pubblici, il modo in cui saranno interpretate le norme in vigore. Non è scontato, infatti, che si scelga di farle diventare leve per la promozione e lo sviluppo delle persone che lavorano e non invece strumenti di parità meramente formale e di 'burocrazia' di genere e antidiscriminatoria.



## **Bibliografia essenziale**

M. Balboni (a cura di), *The European Convention on Human Rights and the Principle of Non-Discrimination*, Editoriale scientifica, 2017.

M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007.

M. Barbera, A. Guariso (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria*, Giappichelli, 2020.

N. Bobbio, *La natura del pregiudizio*, in *Elogio della mitezza e altri scritti morali*, Il Saggiatore, 2014.

O. Bonardi (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione*, Ediesse, 2018.

M. Brollo, S. Serafin (a cura di), *Dialogare con le istituzioni. Il lessico delle pari opportunità*, Forum editrice universitaria udinese, 2008.

- *Il corpo delle donne. Tra discriminazioni e pari opportunità*, Forum editrice universitaria udinese, 2010 (2013, I ristampa).

- *Donne, politica e istituzioni: le imprese delle donne*, Forum editrice universitaria udinese, 2012.

- *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Forum editrice universitaria udinese, 2012.

- *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Forum editrice universitaria udinese, 2013.

G. Carapezza Figlia, *Divieto di discriminazione e autonomia contrattuale*, ESI, 2013.

M. Cartabia, T. Vettor (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza*, Giuffrè, 2009.

T. Casadei (a cura di), *Lessico delle discriminazioni. Tra società, diritto e istituzioni*, Diabasis, 2008.

- *Il rovescio dei diritti umani. Razza, discriminazione, schiavitù. Con un dialogo con Étienne Balibar*, DeriveApprodi, 2016.

- *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Aracne, 2017.

E. Consiglio, *Che cos'è la discriminazione? Un'introduzione teorica al diritto antidiscriminatorio*, Giappichelli, 2020.

A. Davis, *Donne, razza e classe*, Edizioni Alegre, 2018.

M. Dogliani, C. Giorgi, *Art. 3 Costituzione italiana*, Carocci editore, 2017.

L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2018.

V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Edizioni Università di Trieste, 2016.

M. Fioravanti, *Art. 2 Costituzione italiana*, Carocci editore, 2017.

Fundamental Rights Agency, *Manuale del diritto europeo della non discriminazione*, 2018, scaricabile dal sito dell'Agenzia.

F. Fusco, *La lingua e il femminile nella lessicogra-*

*fia italiana tra stereotipi e (in)visibilità*, Edizioni dell'Orso, 2012.

L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in «Foro italiano», 1996, pp. 1961-1976.

C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, 2014.

J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, 2ª ed., 2013.

D. Maffei, *Discriminazione (diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Giuffrè, 2011, p. 490 e ss.

M. Mantello, *Autonomia dei privati e principio di non discriminazione*, ESI, 2009.

H. Mayer, *I diversi*, Garzanti, 1992.

B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto di genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, 2019.

M. Roberts, M.F. Moscati (a cura di), *Family Mediation, Contemporary Issues*, Bloomsbury Professional, 2020.

P. Romito, *Un silenzio assordante: la violenza occultata su donne e minori*, Franco Angeli, 2005.

P. Romito, M.C. Feresin, *Le molestie sessuali. Riconoscerle, combatterle, prevenirle*, Carocci, 2019.

L. Sitzia, *Pari dignità e discriminazione*, Jovene, 2011.

F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, 2013.

D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche - Profili giuridici di tutela*, Armando editore, 2011.

S. Vantin, *L'eguaglianza di genere tra mutamenti sociali e nuove tecnologie. Percorsi di diritto antidiscriminatorio*, Pacini editore, 2018.

C. Volpato, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Laterza, 2019.

G. Zanetti, *Eguaglianza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 2004.

- *Filosofia della vulnerabilità - Percezione, discriminazione, diritto*, Carocci, 2019.

## **Ringraziamenti**

Desideriamo ringraziare Valeria Filì, delegata del Rettore alle Pari opportunità e presidente del CUG, nonché tutto il comitato scientifico della Collana per averci onorato di inaugurarla con questo testo. Un grazie anche a tutte e tutti le/i componenti del CUG, che hanno fortemente sostenuto la proposta della sua Presidente di diffondere la cultura dell'inclusione attraverso questa iniziativa editoriale.

Abbiamo voluto dedicare questo breve saggio a Marina Brollo, non solo per l'affetto che ci lega a lei, ma soprattutto perché è stata tra le prime a spronarci a studiare il diritto antidiscriminatorio, di cui si è occupata come studiosa, oltre che come prima Presidente del Comitato pari opportunità di Ateneo e delegata del Rettore alle Pari opportunità. Da ultimo, è sempre grazie al suo impegno che abbiamo arricchito l'offerta didattica del nostro Ateneo con l'attivazione del Master in inclusione delle diversità (MIND).

Ci fa enormemente piacere che la scrittura di queste pagine sia coincisa con l'avvio di EQUAL, il primo portale italiano di diritto antidiscriminatorio, che abbiamo creato come iniziativa di trasferimento della conoscenza e strumento di didattica innovativa.

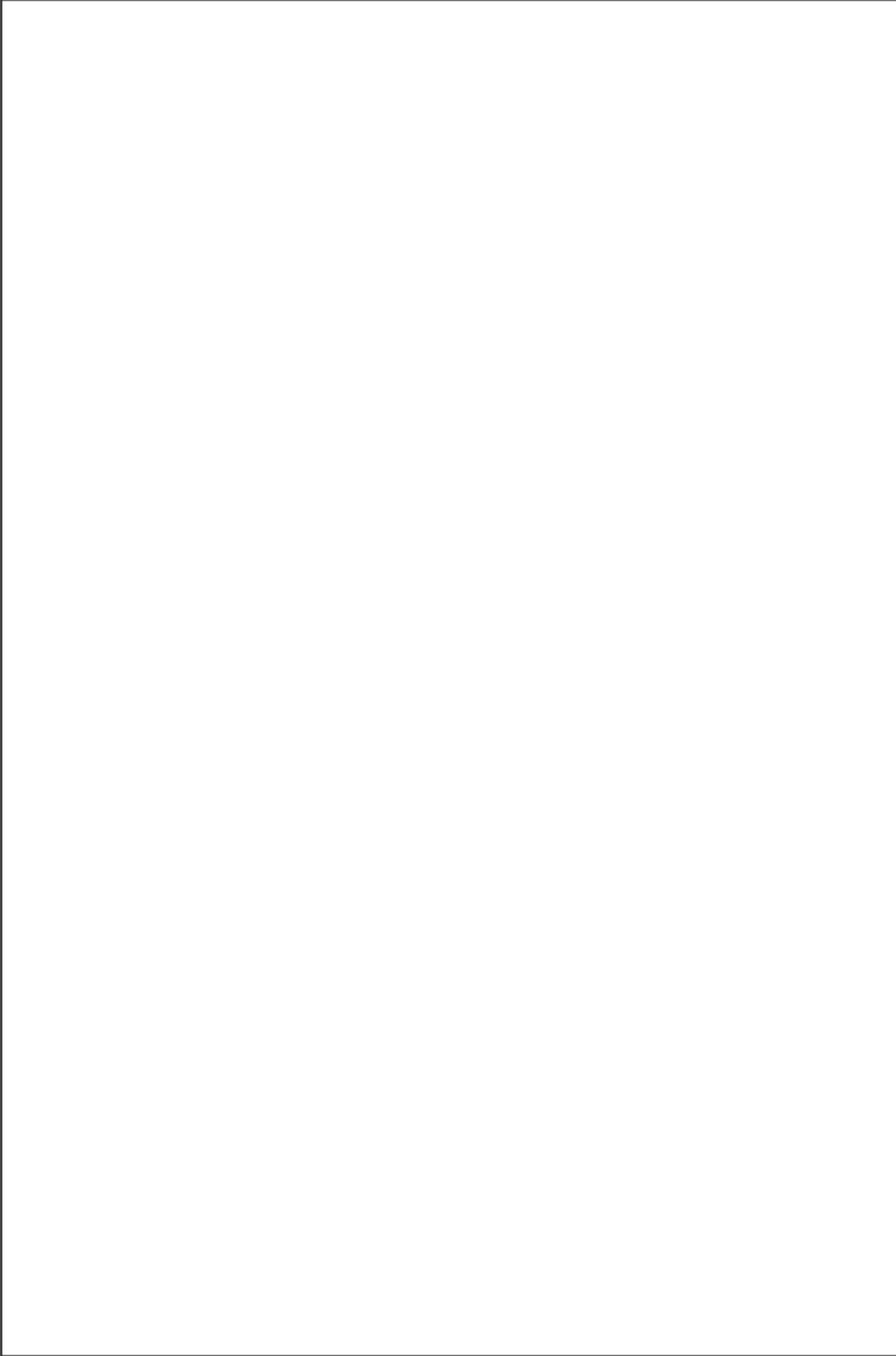
Speriamo che tutti questi sforzi, tra loro combinati, accrescano la consapevolezza del maggior numero di persone possibile circa i loro diritti e le relative tutele, a partire dalle nostre studentesse e dai nostri studenti. Il nostro auspicio è che chi leggerà queste pagine si senta spronato a impegnarsi per la costruzione di una società più giusta e inclusiva.

*Udine, 13 maggio 2021*

Francesco Bilotta

Anna Zilli

Gli autori afferiscono al gruppo interdisciplinare di ricerca 'Laboratorio lavoro' presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Udine, sono Componenti del Consiglio di Corso del Master in Inclusione delle diversità e coordinano il portale EQUAL - Il diritto antidiscriminatorio. Hanno curato il *Codice di diritto antidiscriminatorio*, per i tipi della Pacini editore.



## **diversa-mente**

1. Francesco Bilotta, Anna Zilli, *Combattere le discriminazioni. Principi e regole per una società inclusiva* (2021).

L'accessibilità dei volumi della collana alle persone con disabilità o con DSA è garantita tramite i servizi disponibili sul sito web a questo indirizzo:  
[www.forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/diversa\\_mente](http://www.forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/diversa_mente)

L'Università di Udine e Forum editrice intendono in tal modo dare anticipata attuazione alla Dir. UE 2019/882 (European Accessibility Act).