



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

Inclusione e Pari Opportunità nel mondo del lavoro:
Una Risorsa per lo Sviluppo Sostenibile

Relatore

Vania Brino

Laureanda

Chiara Bidoli

Matricola 858285

Anno accademico

2019/20

Sommario

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	3
LA RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE DI REDDITO, DI DIRITTO E OPPORTUNITÀ	3
1.1 Un’agenda universale per lo sviluppo sostenibile	3
1.2 Dall’economia lineare a un nuovo modello di sviluppo con Agenda 2030	10
1.3 La riduzione delle diseguaglianze: un concetto polisemico	16
1.4 La segregazione lavorativa degli extracomunitari in un mercato del lavoro polarizzato ..	32
CAPITOLO 2	45
IL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO: UNO STRUMENTO IN CONTINUA EVOLUZIONE.....	45
2.1 Il razzismo istituzionale	45
2.2 Il diritto a non essere discriminati: diritto europeo fondamentale basato sul concetto di dignità umana	54
2.2.1 La direttiva 2000/43/CE – direttiva di razza	63
2.3 I principi fondamentali delle politiche dell’OIL: dignità, uguaglianza, sicurezza e libertà .	68
2.4 Il principio di non discriminazione nella tutela giuridica multilivello italiana	74
2.4.1 Il principio di uguaglianza formale e sostanziale	75
2.4.2 Il licenziamento discriminatorio: un’eccezione di “tendenza”	85
2.5 La discriminazione delle donne “Black”: un concetto intersezionale	87
2.6 Pari diritti e opportunità, per tutti gli italiani	95
CAPITOLO 3	114
LA GESTIONE E LA VALORIZZAZIONE DELLA DIVERSITÀ SOGGETTIVA ATTRAVERSO IL DIVERSITY MANAGEMENT.....	114
3.1 Diverso da chi?	114
3.2 I potenziali vantaggi della gestione della diversità	120
3.2.1 L’applicazione del diversity management in IKEA: un’arma a doppio taglio.....	127
3.3 I limiti italiani all’applicazione del diversity management.....	135
CONCLUSIONE.....	144
BIBLIOGRAFIA.....	146
SITOGRAFIA.....	152

INTRODUZIONE

Il diritto all'inclusione e alle pari opportunità nel mondo del lavoro sono tematiche centrali del diritto giuslavoristico da molto tempo, solo negli ultimi anni però esse sono divenute un punto di riferimento essenziale per un nuovo modello di sviluppo: lo sviluppo sostenibile.

Questo concetto complesso che spazia dalla sfera economica a quella sociale e ambientale vede nell'inclusione sociale, economica e politica di tutte le persone, nella garanzia di pari diritti e opportunità e quindi nell'eliminazione di leggi e pratiche discriminatorie, una delle chiavi per il suo successo.

Il punto di partenza dell'elaborato è costituito da una breve spiegazione di quali siano gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile che le Nazioni Unite, e l'Italia di conseguenza, si è prefissata di raggiungere entro il 2030 per diventare più resiliente, ed essere in grado quindi di *"rimbalzare in avanti"* rispondendo agli shock globali che tutti i paesi del mondo negli ultimi anni stanno affrontando.

Essendo il tema ampio e complesso si è scelto dapprima di porre l'attenzione su un particolare obiettivo di sostenibilità, ovvero il *sustainable development goal 10*, che prevede entro il 2030 la *"Riduzione delle diseguaglianze all'interno e tra le nazioni"*.

Il tema viene analizzato in relazione all'ambito lavorativo italiano in cui l'inclusione e la garanzia di pari diritti e opportunità divengono gli strumenti per la riduzione delle diseguaglianze e sinonimi di diritto all'equità e di diritto a non essere discriminati per ragione alcuna.

La seconda parte dell'elaborato si concentra sull'evoluzione del diritto antidiscriminatorio, in Europa e in Italia, esso viene presentato come strumento giuridico necessario per garantire l'eguaglianza formale e sostanziale di tutti i lavoratori e permettere loro di ottenere un lavoro dignitoso, in cui possono esprimere il loro pieno potenziale.

Questa branca del diritto, nel tempo, è diventata ampia e comprensiva di diverse caratteristiche soggettive riconosciute come meritevoli di tutela, ho deciso di conseguenza di prestare particolare attenzione a due fattori, tra loro interconnessi.

Alla luce della rilevanza che ha assunto negli ultimi anni in Italia il dibattito sull'eliminazione delle discriminazioni razziali, ho scelto di fare delle valutazioni che vedono nei fattori razza e origine etnica i principali fili conduttori.

L'ambito lavorativo che viene preso in considerazione nell'elaborato è quello pubblico, esso è infatti rappresentato in modo diretto dallo Stato, il quale secondo la Costituzione è il garante del diritto di equità sostanziale. Il settore pubblico dovrebbe quindi divenire il principale esempio per ciò che riguarda la garanzia di pari diritti e opportunità a tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro razza o origine etnica. Tuttavia, negli anni sono stati presentati spesso ricorsi giudiziari da parte di stranieri, esclusi dai concorsi pubblici a causa della loro cittadinanza non italiana, fattore che si lega intrinsecamente alla loro razza o origine etnica. Questa parte verrà affrontata di seguito attraverso l'approfondimento di alcune sentenze, collegando il caso pratico alle norme giuridiche previamente analizzate.

Il fine principale è quello di evidenziare come la discriminazione razziale porti molto spesso alla perdita di importanti risorse umane che sono fonte di valore strategico per le imprese pubbliche, ma anche private. La diversità viene presentata come risorsa da valorizzare, necessaria ad acquisire preziose competenze per incrementare la competitività e la resilienza del sistema produttivo italiano.

La gestione della diversità nell'impresa prende il nome di Diversity Management, esso è uno strumento c.d *soft* che trova nel riconoscimento di pari diritti e opportunità ai lavoratori la base necessaria per la valorizzazione dell'eterogeneità delle risorse umane.

In questa prospettiva il valore sociale creato si lega con la creazione di un valore economico di lungo termine e come in una reazione a catena questo si riflette anche sulla sfera ambientale, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

CAPITOLO 1

LA RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE DI REDDITO, DI DIRITTO E OPPORTUNITÀ

1.1 Un'agenda universale per lo sviluppo sostenibile

Il 25 Settembre 2015, in occasione del settantesimo anniversario dell'ONU, i Capi di Stato e di Governo e gli Alti rappresentanti degli Stati membri si riunirono a New York per stabilire quale sarebbe stata la direzione a cui il mondo avrebbe dovuto guardare negli anni successivi. In un periodo in cui la lista delle sfide globali continuava ad allungarsi si ritenne necessario creare un piano d'azione, a cui tutti aderissero per assicurare alla popolazione mondiale un futuro sostenibile.

Questo evento si inserisce in un contesto mondiale preoccupante, che vede miliardi di persone che vivono nella povertà e sono privati di una vita dignitosa, disparità per tutto ciò che concerne opportunità, ricchezza e potere. Minacce globali che incombono sulla salute, disastri naturali, crescita di conflitti, crisi umanitarie, scarsità di risorse, perdita di biodiversità e cambiamento climatico.

Era necessario agire nell'interesse di tutti i popoli elaborando obiettivi e traguardi universali futuri, per questo nacque Agenda 2030.

L'assemblea generale delle Nazioni Unite dichiarò <<da ora al 2030, di voler porre fine alla povertà e alla fame in ogni luogo; di combattere le diseguaglianze all'interno e fra le nazioni; di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive; di proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne e delle ragazze; di assicurare la salvaguardia duratura del pianeta e delle sue risorse naturali [...] di creare le condizioni per una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, per una prosperità condivisa e un lavoro dignitoso per tutti, tenendo in considerazione i diversi livelli di sviluppo e le capacità delle nazioni>>¹.

¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, pg.18, New York, 25-27 Settembre 2015

Questa Agenda ebbe una rilevanza e una portata senza precedenti, poiché si rivolgeva al mondo intero, paesi sviluppati e in via di sviluppo, con il fine di non lasciare nessuno indietro, riconoscendo che la dignità della persona umana è fondamentale e prescinde dal luogo e dal segmento della società a cui si appartiene, facendo emergere come concetto chiave l'inclusione sociale.

Questi nuovi obiettivi erano un'evoluzione rispetto agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio², elaborati quasi 15 anni prima, poiché <<oltre a perseguire l'evoluzione di priorità come la sconfitta della povertà, la salute, l'educazione, la sicurezza alimentare e la nutrizione, stabiliscono anche una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali>>.³

Agenda 2030 infatti ha lo scopo di condurre il mondo verso lo sviluppo sostenibile, che comprende tre dimensioni fondamentali: economica, sociale e ambientale. Queste sono intrinsecamente interconnesse e interdipendenti così come gli obiettivi che compongono l'agenda.

Una prima definizione di sviluppo sostenibile venne data già nel 1987, in occasione della redazione del Rapporto Brundtland da parte della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, che aveva l'obiettivo di elaborare una "Agenda globale per il cambiamento".

Nella definizione in questione si afferma che: L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità di soddisfacimento dei bisogni di quelle future.⁴

Da qui emergono due concetti chiave, l'equità intragenerazionale e intergenerazionale. Il primo si riferisce alla possibilità per tutte le persone facenti parte di una stessa generazione di avere le risorse necessarie e sufficienti per soddisfare i propri bisogni, il

² Gli Obiettivi del Millennio, chiamati anche Millennium Development Goals, erano 8 obiettivi orientati ai Paesi in via di sviluppo che ci si prefiggeva di raggiungere entro il 2015: sradicare la povertà estrema e la fame; rendere universale l'istruzione primaria; promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; ridurre la mortalità infantile; ridurre la mortalità materna combattere l'HIV/Aids, la malaria e le altre malattie; garantire la sostenibilità ambientale; sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, pg.6, New York, 25-27 Settembre 2015

⁴ WCED, Rapporto Brundtland, 1987. Il testo completo è disponibile al sito: <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1987-rapporto-brundtland.pdf>

secondo si riferisce invece all'equità tra la generazione attuale e quelle future. Lo sviluppo economico deve quindi permettere di soddisfare i bisogni di tutte le generazioni nel breve, nel medio e nel lungo termine, e garantire così a tutti i popoli della terra un benessere durevole nel tempo. Condizione fondamentale per il perseguimento di questi obiettivi è il rispetto dell'ambiente naturale, da cui vengono tratte tutte le risorse per il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni, attuali e future.

La dimensione economica in questo modo si lega intrinsecamente alla dimensione sociale e ambientale.

Un'altra definizione di sviluppo sostenibile è stata data dal WWF che lo ha definito all'interno del "Living Planet Report" come la capacità di vivere nei limiti di un solo pianeta. Ovvero, la capacità di vivere in maniera dignitosa ed equa per tutti, senza distruggere i sistemi naturali da cui traiamo le risorse per vivere e senza oltrepassare le loro capacità di assorbire gli scarti e i rifiuti dovuti alle nostre attività produttive.⁵

La dimensione ambientale è quindi essenziale per il raggiungimento degli obiettivi sociali ed economici, questi possono essere soddisfatti solamente se le risorse che il pianeta offre sono utilizzate in modo responsabile, rispettando i limiti naturali della Terra. Tuttavia, in un momento storico in cui le risorse naturali vengono consumate a un tasso più veloce di quello naturale di rigenerazione emergono in modo sempre più evidenti gli ostacoli con cui il mondo si deve scontrare per creare un futuro sostenibile. Il giorno dell'*Earth overshoot day*, ovvero la data in cui il consumo di risorse da parte dell'uomo eccede ciò che gli ecosistemi della terra sono in grado di rigenerare quell'anno, nel 2019 è caduto il 29 Luglio. Dagli anni Settanta, periodo in cui il mondo ha iniziato a sovrasfruttare le risorse della Terra, e in cui si è iniziato a calcolare questa data, l'*Earth overshoot day* non è mai stato registrato così presto.

L'uomo sta ad oggi utilizzando le risorse naturali a un ritmo medio di 1,75 volte superiore rispetto alla capacità di rigenerazione degli ecosistemi, il che equivale a dire che utilizziamo ad oggi 1,75 pianeti Terra per soddisfare i nostri bisogni. Il sovrasfruttamento

⁵ Si veda il sito WWF:

https://www.wwf.it/il_pianeta/sostenibilita/il_wwf_per_una_cultura_della_sostenibilita/

è possibile perché intacchiamo il capitale naturale del nostro pianeta, compromettendo ulteriormente la sua capacità futura di rigenerazione delle risorse.⁶

Si pensi che <<le uniche nazioni che consumano le risorse naturali che producono sono quelle caratterizzate dal reddito del Sud Sudan, mentre se tutti consumassero come l'Italia, di pianeti ce ne vorrebbero già due e mezzo, addirittura cinque con i consumi degli Stati Uniti>>. ⁷

Il modello di sviluppo che ad oggi stiamo perseguendo non permette quindi il raggiungimento di un'equità inter e intra generazionale, né rispetta i limiti naturali della Terra, dimostrandosi in netto contrasto con le definizioni di sviluppo sostenibile date precedentemente.

La dimensione economica è in questa prospettiva la protagonista del consumo di risorse naturali che vengono impiegate nell'industria per la produzione di beni di consumo e servizi per la società, le stesse imprese quindi sono chiamate a contribuire in modo significativo alla realizzazione di Agenda 2030. Esse devono includere nella loro *mission* il valore della sostenibilità, porlo alla base di ogni loro azione e agire proattivamente per creare valore non solo economico, ma anche sociale e ambientale. Ciò significa che la ricchezza economica diventa uno strumento per la sopravvivenza dell'impresa nel lungo termine e la base per creare valore per la società in cui essa si colloca, nel rispetto dell'ambiente.

Pertanto <<Lo sviluppo sostenibile riconosce che la sconfitta della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, la lotta contro le disuguaglianze fra paesi e all'interno degli stessi, la salvaguardia del pianeta, la creazione di una crescita economica duratura, aperta a tutti e sostenibile e la promozione dell'inclusione sociale sono elementi legati fra loro e interdipendenti>> e per questo viene richiesto un nuovo e radicale approccio in capo a tutte le Nazioni. ⁸

⁶ si veda il sito Global Footprint Network: <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>

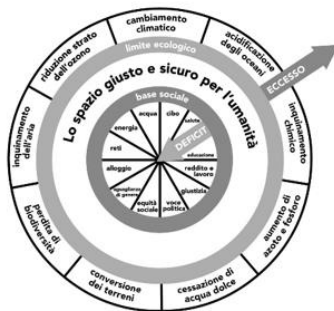
⁷ Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, pg.22, Editori Laterza, 2018

⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, pg.5, New York, 25-27 Settembre 2015

<<Per troppo tempo la sostenibilità è stata interpretata solo come un problema legato alle questioni ambientali, causando di conseguenza delle gravi problematiche economiche e sociali in tutti il mondo, e non certo perché la questione ambientale non sia vitale per la sopravvivenza del genere umano>>.9

Secondo la prospettiva di Kate Raworth ci si dovrebbe dirigere verso la cosiddetta “Economia della ciambella” (Doughnut Economies). Questa visione parte dal presupposto

Figura 1. Doughnut economy Kate Raworth



che il benessere umano dipende da un lato dal mantenimento delle risorse in un buono stato naturale complessivo e dall'altro dalle esigenze del genere umano di condurre una vita dignitosa e con le giuste opportunità. <<Quindi, come esiste un confine esterno all'uso delle risorse, una sorta di tetto oltre a cui il degrado ambientale diventa

inaccettabile e pericoloso per l'umanità, esiste un livello sociale di base (un pavimento) sotto il quale la deprivazione umana diventa inaccettabile e altrettanto insostenibile. Combinando tale pavimento con il tetto definito dai confini planetari si definisce uno Spazio Operativo Sicuro, la ciambella (Figura 1), al cui interno lo sviluppo va ricondotto, ponendo al centro di tale processo una gestione sostenibile delle diverse forme di capitale da cui esso dipende, come indicato dalla commissione Bundtland >>.10

Per permettere alle Nazioni di orientarsi in questo sistema complesso Agenda 2030 è stata progettata sulla base di 17 macro-obiettivi (riportati nella Figura 2), composti a loro volta da numerosi target, 169 in totale.

9 Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, pg.24, Editori Laterza, 2018

10 ibidem, pg.26

Figura 2. Sustainable Development Goals



FONTE: L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Report ASVIS 2018

Questa strutturazione risulta necessaria a causa della complessità degli obiettivi principali di riferimento, per esempio: la riduzione delle disuguaglianze (obiettivo numero 10), il lavoro dignitoso e la crescita economica (obiettivo numero 8) e la lotta al cambiamento climatico (obiettivo numero 13) non sono obiettivi raggiungibili dai singoli attori e risulterebbero talmente generici da non permettere un'azione e dei risultati concreti. Ogni macro-obiettivo è quindi suddiviso in più target specifici, che ne agevolano l'orientamento e l'azione.

Per la realizzazione dell'Agenda è necessario porre particolare attenzione all'obiettivo numero 17, che si riferisce alla Partnership Globale. Essendo degli obiettivi che riguardano tutte le nazioni, sviluppate e in via di sviluppo, viene riconosciuto un ampio grado di libertà nell'impostazione dei traguardi nazionali tenendo conto delle specificità della propria nazione. Ogni governo potrà inoltre decidere come incorporarli nelle politiche e nei processi di pianificazione nazionale ma sarà necessario che venga mantenuto un alto grado di collaborazione tra le nazioni, considerando in un'ottica di solidarietà globale, soprattutto i paesi in via di sviluppo e le persone più povere e vulnerabili, solo in questo modo ci si assicurerà l'effettiva realizzazione degli obiettivi.

L'importanza della creazione di una partnership globale è stata evidenziata anche durante la terza conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, tenutasi ad Addis Abeba in Etiopia, in cui si legge << This global partnership should reflect the fact that the post-2015 development agenda, including the sustainable development goals, is global in nature and universally applicable to all countries while taking into account different national realities, capacities, needs and levels of development and respecting national policies and priorities>>. ¹¹

Durante la conferenza sono stati definiti numerosi strumenti per l'applicazione concreta dell'Agenda, non solo finanziari, riconoscendo la necessità di adottare un approccio ambizioso, comprensivo e trasformativo che comprenda le tre dimensioni chiave della sostenibilità: economico, sociale e ambientale. Questo processo deve essere supportato da istituzioni, politiche efficaci e un buon governo a tutti i livelli, comprendendo mobilitazione delle risorse finanziarie, trasferimento di tecnologie sicure per l'ambiente ai paesi in via di sviluppo e l'intervento da parte della finanza pubblica sia domestica che internazionale. Importanti ruoli vengono anche posti in capo al settore privato, soprattutto alle micro-imprese, le cooperative e le multinazionali senza tralasciare il ruolo delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni filantropiche.

È evidente che per l'attuazione dell'Agenda sia necessaria anche la partecipazione dei singoli cittadini i quali sono inoltre consumatori, educatori ed elettori. Solo attraverso questo approccio universale di partecipazione sarà possibile intervenire in profondità nel modo con cui il mondo consuma, produce, crea lavoro, assicura il benessere delle persone, gestisce le istituzioni e definisce i suoi valori. Questa partecipazione "dal basso" permette di generare sinergie, individuare soluzioni innovative, condividere obiettivi e strumenti, controllare i comportamenti di imprese, soggetti politici e media, spingendo il cambiamento a favore dello sviluppo sostenibile. ¹²

La dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 Settembre si è conclusa riconoscendo che con l'elaborazione di Agenda 2030 si è presa <<Una decisione di grande importanza storica. Decidendo di costruire un futuro migliore per tutte le

¹¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, pg.5-6, New York, 25-27 Settembre 2015

¹² Giovannini Enrico, *L'utopia Sostenibile, Politiche per lo sviluppo sostenibile*, Editori Laterza, 2018

persone, compresi i milioni a cui è stata negata la possibilità di condurre una vita decente, dignitosa e gratificante e raggiungere il loro pieno potenziale umano. Possiamo essere la prima generazione che riesce a porre fine alla povertà; così come potremmo essere l'ultima ad avere la possibilità di salvare il pianeta. Il mondo sarà un posto migliore nel 2030 se riusciremo a raggiungere i nostri obiettivi>>. ¹³

Ad oggi sono trascorsi cinque anni dall'inizio di questo percorso verso la sostenibilità ed è importante cercare di capire quali sono stati i progressi e le difficoltà che si sono incontrate.

Per monitorare i risultati raggiunti dai governi alla luce degli obiettivi di sostenibilità, fu stabilito che ogni quattro anni si sarebbe tenuto un dibattito sull'attuazione dell'Agenda 2030 in sede di assemblea Generale dell'ONU, a livello di capi di stato e di Governo. La prima verifica si è effettuata nel 2019.

Nel complesso è emersa una significativa mobilitazione di tutti i governi, tuttavia come si legge nel rapporto dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile del 2019 <<gli otto giorni di dibattito hanno portato alla conclusione che non si sta facendo abbastanza per mantenere gli impegni assunti nel 2015 >>. ¹⁴ Siamo in ritardo e dobbiamo accelerare. (António Guterres, 2019)

Stiamo vivendo in un momento di forte crisi globale, siamo giunti alla consapevolezza che il modello di sviluppo che abbiamo creato e utilizzato fino ad oggi non è sostenibile. Le conseguenze disastrose che si sono avute sul piano economico, sociale e ambientale sono sempre più evidenti, ed è necessario agire in fretta per trovare delle soluzioni, prima che gli effetti negativi causino danni irreversibili.

1.2 Dall'economia lineare a un nuovo modello di sviluppo con Agenda 2030

¹³ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, pg.12, New York, 25-27 Settembre 2015

¹⁴ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, pg.18, Roma, 4 Ottobre 2019

Il modello di sviluppo che fino ad oggi ha guidato la crescita economica, ovvero il modello di economia lineare, ha generato la situazione catastrofica illustrata in precedenza, di cui oggi tutti siamo testimoni.

L'impatto che l'attività umana ha avuto sulla Terra però è ancora più grave se viene guardato dal punto di vista scientifico poiché, secondo alcuni studiosi questa ha dato avvio a una vera e propria era geologica, denominata dal Premio Nobel per la chimica Paul Crutzen "*Antropocene*".

<<Fino a dodicimila anni fa vivevamo in un periodo geologico chiamato Olocene nel quale, sfruttando senza limiti la natura, l'umanità ha sviluppato la sua civiltà sostanzialmente come ospite di un Pianeta generoso di risorse per la nostra crescita e che si è trovato in una situazione di relativa stabilità rispetto ai propri cambiamenti geofisici. Nell'Antropocene, cioè nell'era in cui attualmente viviamo, la prospettiva si è rovesciata: è l'uomo, con i suoi comportamenti, a determinare lo stato e l'evoluzione dell'intero pianeta>>. ¹⁵

A differenza delle altre epoche geologiche, che rappresentano dei periodi di tempo molto lunghi, l'Antropocene è iniziato solo 65 anni fa, in questo breve lasso di tempo l'uomo è riuscito a lasciare una traccia indelebile sulla Terra attraverso le sue attività, causando anche dei danni del tutto o quasi irreversibili, come l'alterazione e la distruzione di molti habitat naturali, l'estinzione di intere specie, la compromissione dell'assetto idrogeologico della terra, la modifica del clima.

<<Bastano questi pochi dati per renderci conto delle dimensioni del problema che abbiamo di fronte: non *the end of oil*, la fine del petrolio temuta qualche anno fa (...) ma *the end of everything*>>. ¹⁶

Secondo alcuni studiosi ci sono già i temuti segnali della cosiddetta "tempesta perfetta" ovvero del tracollo della civiltà come noi la conosciamo, cosa che conferma le previsioni fatte dal Club di Roma già nel 1970.

¹⁵ Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, pg.19, Editori Laterza, 2018

¹⁶ ibidem, pg.21

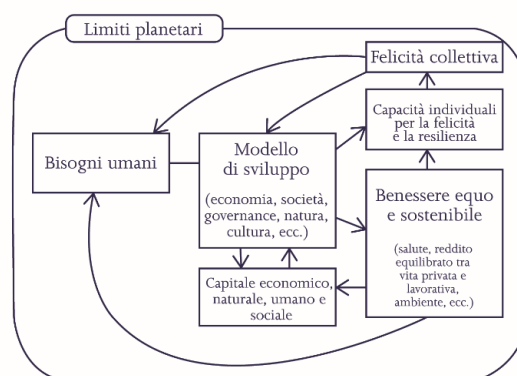
Appare pertanto evidente che il modello fino ad oggi adottato per la crescita economica debba essere cambiato velocemente e radicalmente, di fronte a questi shock gli stati si devono dimostrare resilienti ovvero, devono aver la capacità di reagire positivamente e sfruttare questa situazione non per tornare al punto di partenza ma per fare “un balzo in avanti” verso un futuro più sostenibile.

Il modello di sviluppo orientato alla sola massimizzazione del Pil, che fino ad oggi ha guidato l’idea di crescita economica infinita, deve lasciare spazio a un nuovo modello, in cui il capitale economico viene messo in relazione con il capitale sociale e ambientale.

Questo passaggio risulta obbligato per due ragioni fondamentali: il Pil non è l’unica misura rappresentativa del benessere umano, infatti le persone traggono beneficio anche dalle migliori condizioni di salute di cui possono godere, dal lavoro, dai rapporti interpersonali, dalla qualità dell’ambiente in cui vivono; non è pensabile poter immaginare come sostenibile un mondo economico orientato a conseguire per sette miliardi di persone una crescita senza fine del Pil per abitante, in un pianeta finito come il nostro.¹⁷

Il nuovo modello di sviluppo sostenibile, che tiene in considerazione questi limiti, è stato proposto nel 2013 da Enrico Giovannini, durante un incontro organizzato dal governo in Bhutan. Ne viene riportata di seguito in Figura 3 una rappresentazione grafica.

Figura 3. Schema di funzionamento di un nuovo modello di sviluppo



FONTE: L’Utopia sostenibile, Enrico Giovannini

¹⁷ Giovannini Enrico, L’utopia Sostenibile, L’Antropocene e la transizione a uno Spazio Operativo Sicuro, Editori Laterza, 2018

Il modello di sviluppo deve collocarsi entro i limiti planetari ovvero, deve rispettare il tasso naturale di rigenerazione delle risorse e permettere così il raggiungimento dell'equità inter e intra generazionale. Questo non deve essere orientato solo alla produzione di Pil ma anche di un benessere equo e sostenibile che viene ricollegato alle diverse sfumature della sostenibilità. In questo modo si innesca un meccanismo di retroazione sulle tre forme di capitale (economico, sociale e ambientale) permettendone una rigenerazione continua che alimenta a sua volta il modello di sviluppo.

Il benessere individuale influenza inoltre la felicità dell'individuo, intesa come soddisfazione che si trae dalla propria vita. L'aumento del benessere personale permette ad ognuno di soddisfare e superare la sfera egoistica dei bisogni, portando alla comprensione nella dimensione individuale anche dei bisogni della collettività e dell'ecosistema. Si ha in questo modo un impatto positivo sia sulla sfera dei bisogni umani che sul modello di sviluppo. Il collegamento dei diversi elementi permette la creazione di una macchina che si auto alimenta e che ha la capacità di generare valore nel lungo termine, preservando la capacità di resilienza necessaria per reagire a possibili shock.

Un'evoluzione più complessa di questo modello è lo schema di funzionamento di un sistema economico-sociale-ambientale-istituzionale sostenibile proposto da Giovannini nel saggio "L'utopia sostenibile" (Figura 4).

Oltre agli elementi già citati ne vengono inseriti altri quali:

- La Terra, sistema chiuso che assorbe luce solare e restituisce calore
- il benessere della società viene scomposto in componenti materiali, come beni e servizi, e componenti immateriali
- Decisioni di investimento conseguenti alla produzione di Pil, vanno a rigenerare il capitale consumato nei processi di produzione. Questi ultimi impattano a loro volta sul capitale fisico e naturale.
- Il modello di produzione scelto, va a influire su l'organizzazione dei processi produttivi e gli scarti sia fisici, come la spazzatura, che "umani" ovvero disoccupati, poveri ecc. Gli scarti a loro volta influiscono sul benessere delle persone e della società nel suo complesso.

- I “servizi ecosistemici”, ovvero i benefici generati dall’ecosistema a favore del genere umano, i quali agiscono positivamente sul capitale sociale e umano¹⁸. Su di esso invece influiscono negativamente gli scarti fisici.
- I “servizi sociosistemici”, ovvero quelli generati dalla società a beneficio degli esseri umani e necessari alla vita economica e sociale. Questi impattano positivamente sul capitale sociale e umano.

In questo schema possono poi essere inseriti tutti gli obiettivi di Agenda 2030, i quali << smettono di essere semplicemente elementi scollegati di una “lista di sogni” negoziata tra i governi, e diventano un vero e proprio “piano di battaglia” per migliorare il funzionamento del sistema e aumentare il benessere della società nel breve e nel lungo termine>>. ¹⁹

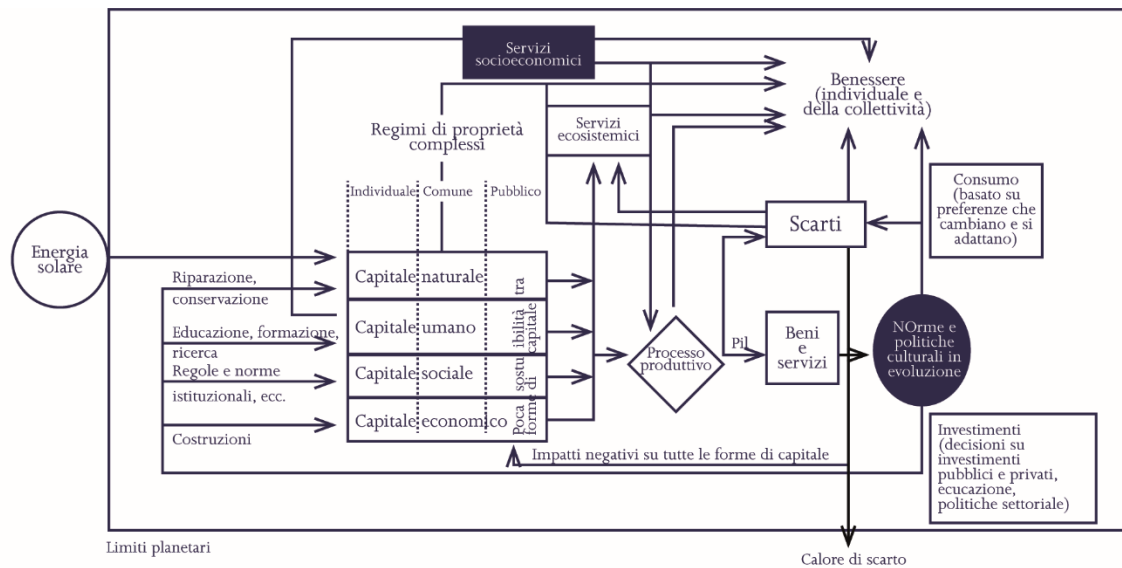
Gli Obiettivi si collegano ai diversi elementi dello schema, si riportano di seguito alcuni esempi:

- Gli obiettivi sul cibo, la salute, l’educazione migliorano il capitale umano
- Gli obiettivi sull’innovazione e le infrastrutture contribuiscono al capitale fisico/economico
- Gli obiettivi relativi all’acqua e alla biodiversità influiscono sul capitale naturale
- Gli obiettivi riguardanti l’energia e la generazione di lavoro influiscono sui processi di produzione
- L’obiettivo riguardante il consumo e la produzione sostenibile impatta sugli scarti generati
- Il funzionamento delle istituzioni impatta sui servizi sociosistemici

¹⁸ Nello schema il capitale sociale viene distinto in: sociale con riferimento agli elementi della collettività; umano con riferimento alla sfera individuale della persona. Nei modelli di sostenibilità questi due elementi vengono compresi nel capitale sociale.

¹⁹ Giovannini Enrico, L’utopia Sostenibile, pg.64, Editori Laterza, 2018

Figura 4. Posizionamento degli SDGs nello schema di funzionamento di un sistema economico-sociale-ambientale- istituzionale sostenibile



FONTE: L'Utopia Sostenibile, Enrico Giovannini

Il modello di sviluppo sostenibile ivi proposto rappresenta il punto di partenza per le riflessioni che seguiranno.

Il tema principale dell'elaborato sarà l'analisi dell'obiettivo numero 10 "Riduzione delle disuguaglianze" elemento che va ad impattare sulla sfera rappresentata nello schema da "Benessere individuale e della collettività".


Mai come oggi il mondo si presenta diviso dalle disuguaglianze, le persone più vulnerabili sono le più esposte agli effetti disastrosi dei cambiamenti climatici, e al continuo declino dei sistemi economici sotto l'insostenibile peso dei ritmi di produzione ad oggi raggiunti.

Le disuguaglianze sono laceranti per la società, poiché innescano un insieme di reazioni a catena che impattano su tutti gli obiettivi che le Nazioni si propongono di raggiungere entro il 2030, per vivere in un futuro più sostenibile.

1.3 La riduzione delle disuguaglianze: un concetto polisemico

L'analisi di Agenda 2030 proseguirà prendendo in considerazione un particolare obiettivo, ovvero l'obiettivo numero 10, riferibile all'eliminazione delle disuguaglianze all'interno e fra le nazioni. L'attenzione in seguito verrà focalizzata su alcuni target che si riferiscono ad accezioni particolari del termine disuguaglianza. Per comprendere meglio come si articola l'obiettivo numero 10 si riporta di seguito l'insieme dei target che lo compongono (Figura 5).

Figura 5. SDG 10 – Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni



GOAL 10: RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE
Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni

Target

<p>10.1 Entro il 2030, raggiungere e sostenere progressivamente la crescita del reddito del 40% più povero della popolazione ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale</p> <p>10.2 Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro</p> <p>10.3 Garantire a tutti pari opportunità e ridurre le disuguaglianze di risultato, anche attraverso l'eliminazione di leggi, di politiche e di pratiche discriminatorie, e la promozione di adeguate leggi, politiche e azioni in questo senso</p> <p>10.4 Adottare politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza</p> <p>10.5 Migliorare le regolamentazione e il controllo dei mercati e delle istituzioni finanziarie e globali e rafforzarne l'applicazione</p>	<p>10.6 Assicurare maggiore rappresentanza e voce per i Paesi in via di sviluppo nel processo decisionale delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali a livello mondiale al fine di fornire istituzioni più efficaci, credibili, responsabili e legittime</p> <p>10.7 Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite</p> <p>10.a Attuare il principio del trattamento speciale e differenziato per i Paesi in via di sviluppo, in particolare per i Paesi meno sviluppati, in conformità con gli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio</p> <p>10.b Promuovere l'aiuto pubblico allo sviluppo e i relativi flussi finanziari, compresi gli investimenti esteri diretti, agli Stati dove il bisogno è maggiore, in particolare i Paesi meno sviluppati, i Paesi africani, i piccoli Stati insulari in via di sviluppo e i paesi senza sbocco sul mare in via di sviluppo, in accordo con i loro piani e programmi nazionali</p> <p>10.c Entro il 2030, ridurre a meno del 3% i costi di transazione delle rimesse dei migranti ed eliminare i corridoi di rimesse con i costi più alti del 5%</p>
--	--

FONTE: L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, ASVIS 2018

Il monitoraggio dello sviluppo degli obiettivi da parte delle nazioni è stato affidato in sede di realizzazione di Agenda 2030 all'High Level Political Forum. Organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, responsabile della politica dell'intera organizzazione in materia di sviluppo sostenibile.

Il monitoraggio degli SDGs (sustainable development goals) richiede un procedimento complesso, sono infatti state organizzate, nel Luglio 2019, diverse giornate di discussione riferite a specifici temi, raggruppando gli obiettivi per aree tematiche. Particolare attenzione è stata data all'obiettivo numero 10 in occasione della giornata dedicata al tema *"Empowering people and ensuring inclusiveness and equality"*. Sono stati analizzati i progressi raggiunti e le maggiori sfide che sono state riscontrate nella sua applicazione, così come le relazioni che sussistono tra questo obiettivo e gli altri contenuti nell'Agenda. È importante specificare che l'ineguaglianza a cui si riferisce l'obiettivo viene intesa sia come differente distribuzione delle risorse tra la popolazione, sia come differente riconoscimento di diritti di opportunità e di strumenti per il perseguimento della sicurezza sociale. Il contesto in cui si inserisce la riflessione sulle ineguaglianze nel mondo si presenta migliore rispetto a quello rinvenibile prima degli anni Duemila, data in cui erano stati elaborati gli Obiettivi del Millennio, grazie ai progressi che sono stati fatti fino al 2015 dal punto di vista della riduzione della povertà. Tuttavia, il contesto rimane profondamente segnato da disuguaglianze in termini di ricchezza, benessere, accesso al cibo, alle cure mediche, all'educazione, alle risorse naturali ed essenziali per vivere e avere una vita dignitosa.

L'High Level Political Forum in quest'occasione ha sottolineato che è essenziale <<Capire che lo sviluppo non è sostenibile se le persone sono escluse dalle opportunità, dal libero accesso ai servizi, dalla possibilità di avere una vita migliore>>. ²⁰

Si deve quindi richiamare il concetto, introdotto precedentemente, dell'inclusione sociale. Secondo la prospettiva di sostenibilità nessuno deve essere lasciato indietro in questo processo, tutti devono poter avere pari diritti, opportunità e godere di una vita dignitosa, cosa possibile solo se si prescinde dall'età, dal sesso, dalla disabilità, dall'etnia, dall'origine, dalla religione o dallo status economico delle persone. Si tratta quindi di permettere a tutti di potersi realizzare, anche ai soggetti più vulnerabili e che attualmente non hanno le risorse per farlo, riconoscendo loro i diritti umani fondamentali.

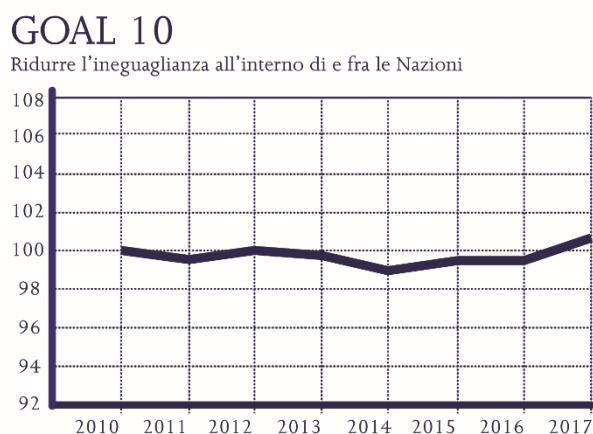
²⁰ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects, pg.2, Geneva, 2-3 Aprile 2019

Per verificare qual è stata la performance dei vari stati, in merito all'obiettivo numero 10 negli ultimi anni facciamo, riferimento al rapporto dell'ASVIS del 2019.

A livello europeo la situazione viene rappresentata dal grafico riportato nella Figura 6.

Dal 2010 si evidenzia una situazione di stabilità fino al 2013 e una successiva tendenza negativa causata dal peggioramento della disuguaglianza a livello di reddito disponibile, Il leggero miglioramento del 2017 è guidato invece dall'aumento del PIL pro capite.

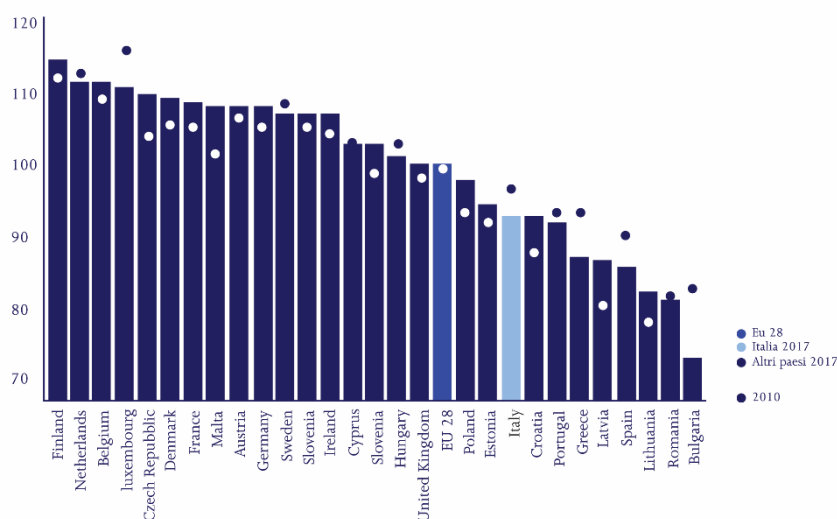
Figura 6. SDG 10 – Europa



FONTE: L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Report ASVIS 2019

In una prospettiva generale l'Europa presenta una performance stabile nel tempo in tema di riduzione delle ineguaglianze all'interno e fra le nazioni. Prendendo in considerazione i singoli stati tuttavia emerge che l'Italia da questo punto di vista presenta una performance peggiore di quella media europea e ha sperimentato un continuo declino rispetto al 2010, come molti altri paesi (Figura 7).

Figura 7. SDG 10 – Performance dei singoli stati europei



FRONTE: L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Report ASVIS 2019

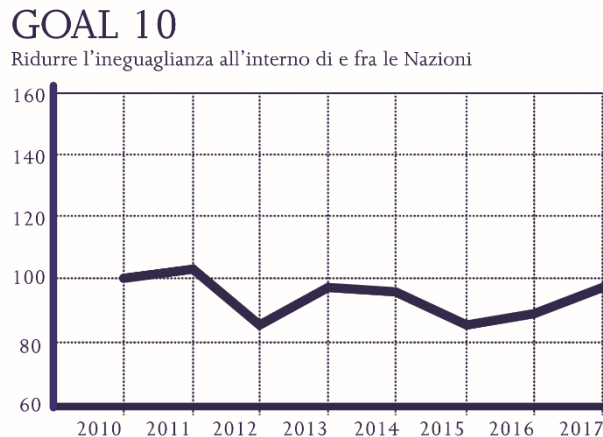
Questa tendenza è stata confermata dal Rapporto sulla legge di bilancio 2020, redatto dall'ASVIS in data 26 Febbraio, in cui si sottolinea che le misure fino ad oggi adottate per la riduzione delle disuguaglianze hanno rappresentato un primo passo necessario ma non ancora sufficiente per raggiungere l'SDG 10. L'indice composito relativo al 2018 mostra un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente, dovuto principalmente all'aumento del reddito medio disponibile pro-capite, che passa da 22.245 euro nel 2017 a 22.658 nel 2018.²¹ Al contrario il rapporto fra il reddito disponibile equivalente ricevuto dal 20% della popolazione con più alto reddito e quello del 20% con il più basso reddito rimane elevato, registrando anche un aumento nell'ultimo decennio passando da 5,4 nel 2006-2007 a 5,8 del 2015, rispetto a una media europea di 5,2.²²

L'andamento della performance dell'Italia riguardo all'SDG 10 dal 2010 al 2018 è riportato in figura 8.

²¹ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), Legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030, pg.14, Roma, 26 Febbraio 2020

²² Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, Editori Laterza, 2018

Figura 8. SDG 10 – Performance italiana



FONTE: L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Report ASVIS 2019

La Legge di Bilancio 2020 rileva che nella nazione non emerge una visione organica e programmatica di contrasto alle forti diseguaglianze che oggi lacerano il Paese. Dal punto di vista delle disuguaglianze in termini di distribuzione di reddito e della ricchezza è emerso un cambio di direzione, ma le risorse per investimenti e misure pre-redistributive, rimangono limitate; per quanto siano quelle che in modo più diretto possono impattare sulla formazione dei redditi primari e sull'accesso ai servizi essenziali per i ceti più deboli.

<<Si avverte la carenza di una diagnosi che consenta di comprendere come il complesso di questi fattori non sia solo fonte di ingiustizie sociali e quindi del risentimento di molti, ma anche all'origine dello stallo di produttività del Paese>>²³

Il compimento dell'obiettivo numero 10 risulta complesso e multidimensionale, è necessario che vengano eliminate non solo le barriere economiche ma anche sociali e politiche. In questo processo devono essere coinvolti pertanto più attori non solo quelli facenti parte il governo ma anche della società.

La struttura di quest'ultima può generare spinte contrarie che limitano la possibilità di successo di questa strategia, le persone potrebbero essere incentivate a mantenere una

²³ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), Legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030, pg.61, Roma, 26 Febbraio 2020

distinzione tra gruppi per tutelarsi da un continuo decremento degli standard di vita, cambiamenti sociali repentini che aumentano la percezione di un futuro sempre più incerto.

Come conseguenza la situazione comporta un minor livello di collaborazione tra persone, limitando la realizzazione dell'inclusione sociale, dove nessuno viene lasciato indietro, principio che vede nella partnership intra e internazionale il mezzo per il suo successo.

In questo mondo globalizzato tuttavia ci sono molti altri eventi che influenzano l'equilibrio delle nazioni, si prenda ad esempio i disastri ambientali che causano perdita di biodiversità e conseguentemente diminuiscono il numero di risorse disponibili a cui la popolazione ha accesso per rispondere ai suoi bisogni fondamentali. Alcuni territori diventano inoltre particolarmente inhospitali a causa delle condizioni climatiche avverse a cui spesso seguono eventi climatici catastrofici che colpiscono popolazioni già povere, vulnerabili e prive dei mezzi necessari per raggiungere una soluzione. Per questo è necessario che le misure per la sostenibilità ambientale siano costruite per favorire in primo luogo le fasce più deboli e vulnerabili della popolazione.²⁴

I paesi con un tasso di povertà maggiore e scarsamente sviluppati inoltre guardano ai paesi sviluppati come terre di opportunità, in cui poter raggiungere un livello di vita dignitoso, mediante un lavoro più retribuito e diritti maggiormente riconosciuti. Come riporta l'HLPF <<La migrazione è uno dei percorsi più efficaci che le persone possono percorrere per ottenere un lavoro più retribuito e oltrepassare le barriere di mobilità socio-economica. Lo spostamento verso un altro paese spesso triplica il salario dei migranti permettendo loro di scappare dalla povertà e dare un supporto alla famiglia attraverso le rimesse>>.²⁵

Ci sono tuttavia notevoli barriere, riconducibili soprattutto alla legislazione dei vari paesi, che limitano la possibilità di migrare in altri territori, soprattutto se si prende in considerazione la migrazione dai paesi extraeuropei verso l'Europa.

²⁴ ibidem, pg.60

²⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects, pg.5, Geneva, 2-3 Aprile 2019

I flussi migratori, sempre più frequenti verso i paesi europei, hanno contribuito a creare negli ultimi anni società sempre più multiculturali, ma hanno fatto nascere al contempo degli scontri legati all'integrazione tra persone autoctone e migranti.<< L'importanza della diversità culturale, della non discriminazione e della prevenzione alla violenza così come il bisogno di incrementare la capacità di promuovere pratiche e leggi non discriminatorie>> è necessaria per raggiungere l'integrazione, concetto complesso composto da inclusione e coesione sociale.²⁶

L'integrazione è definita dalla stessa IOM (International Organisation for Migration) << un processo di mutuo adattamento tra i migranti e la società ospitante, in cui i migranti sono incorporati all'interno della vita sociale, economica, culturale e politica della comunità ospitante>>.²⁷

I processi di integrazione variano in accordo alle politiche nazionali che considerano la durata, il motivo e la tipologia di migrazione (per esempio migrazione economica, protezione internazionale, studio, lavoro). <<Il comune denominatore è che l'integrazione contribuisce alla creazione di una società stabile e inclusiva>>²⁸ in cui nessuno viene discriminato per ragioni legate alla propria etnia, razza, cultura, avendo accesso a pari diritti e opportunità rispetto la popolazione autoctona, obiettivi che si mostrano in linea con il target 10.3.

Per fare in modo che il processo di integrazione abbia successo è importante che tutti nella società partecipino in un'ottica di collaborazione, considerando non solo la società civile e i migranti ma anche le organizzazioni intergovernative, il settore privato e il settore pubblico.

Imprese pubbliche e private che valorizzano la diversità, utilizzandola come driver per la creazione di una forza lavoro competitiva sono esempi per l'intera società, utili nel processo di integrazione sociale dei migranti. Essi infatti possono essere portatori di competenze e conoscenze diverse e strategicamente importanti per l'ambito lavorativo,

²⁶ International organisation for migration (IOM), Integration and social cohesion: key element for reaping the benefits of migration, Global Compact Thematic Paper, pg.2, 2017

²⁷ ibidem

²⁸ ibidem, pg.3

oppure rispondere grazie alla loro formazione alla carenza di manodopera in alcuni settori, come il settore sanitario pubblico.

Come riportato dall'Asvis nel rapporto del 2019 << occorre un approccio cooperativo per ottimizzare i benefici della migrazione e gestire i rischi e le sfide che il fenomeno pone per gli individui e le comunità dei Paesi di origine, di transito e di destinazione>>. ²⁹

Dopo questa prima analisi globale dell'obiettivo 10 è importante in virtù del tema dell'elaborato approfondire in particolare tre target riferibili all'SDG 10: il 10.1 che riguarda l'inequiva distribuzione della ricchezza all'interno della popolazione e gli obiettivi 10.2 e 10.3 che si riferiscono a diritti e opportunità.

Il target 10.1 ha il fine di migliorare la condizione economica di coloro che fanno parte del 40% della popolazione più povera a livello globale, secondo l'HLPF << L'ineguaglianza tra paesi ha subito un aumento negli ultimi tre decenni con il 10 % della popolazione più ricca che cattura una quantità di ricchezza prodotta a livello nazionale più alta rispetto al rimanente 50% della popolazione>>. ³⁰

Un semplice esempio che permette di capire l'evoluzione di questo trend è quello riportato da F. Perocco nel suo libro *Le grandi questioni sociali del nostro tempo*. A livello globale nel 2010 erano necessari i primi 388 miliardari al mondo per pareggiare la ricchezza netta della metà più povera del mondo, nel 2014 bastavano i primi 80 miliardari e nel 2016 soltanto i primi 8. Nel 2015 l'1% più ricco dell'umanità possedeva più ricchezza netta del resto del pianeta.

Nel 2018 l'uomo più ricco del mondo, in base alla lista Forbes, era il fondatore di Amazon, ovvero Jeff Bezos. Il suo patrimonio ammontava a 112 miliardi di dollari, per avere un metro di paragone si pensi che appena l'1% della sua ricchezza equivale a quasi l'intero budget sanitario dell'Etiopia, un Paese con 105 milioni di abitanti. Quando lo intervistarono per chiedere quali fossero i suoi progetti di investimento dichiarò di aver

²⁹ Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, pg.16, Roma, 4 Ottobre 2019

³⁰ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects*, pg.3, Geneva, 2-3 Aprile 2019

deciso di investire nei viaggi spaziali, perché non gli veniva in mente un altro modo per spendere il proprio denaro.³¹

Un altro caso emblematico è quello statunitense che ha visto un impressionante crescita economica affiancarsi a un aumento della disparità in termini di ricchezza. Il PIL reale a partire dagli anni Settanta è cresciuto costantemente, nel 1976 si attestava intorno ai 5.669 miliardi di \$ nel 1986 aveva già raggiunto quota 7.852 miliardi di \$, nel 1996 di 10.561 miliardi di \$ fino ad arrivare al 2016 a una quota di 16.662 miliardi di \$. Questa ricchezza prodotta a livello nazionale tuttavia non ha trovato una distribuzione equa che andasse a incrementare il benessere di tutta la popolazione. Tra gli anni Ottanta e Duemila infatti il reddito medio del 50% degli americani facenti parte del segmento più povero della società era aumentata del 6%, mentre il reddito del 1% più ricco era aumentato del 229%.³²

Se guardiamo alla situazione italiana, secondo i dati pubblicati da Oxfam Italia³³ alla fine del primo semestre del 2018 la distribuzione della ricchezza nazionale netta vedeva il 20% più ricco degli italiani detenere il 72% della ricchezza nazionale, il successivo 20% controllare il 15,6% della ricchezza, lasciando al 60% più povero dei nostri concittadini appena il 12,4% della ricchezza nazionale. Il top-10% (in termini patrimoniali) della popolazione italiana possiede oggi oltre 7 volte la ricchezza della metà più povera della popolazione.

L'andamento dell'indice di Gini è un dato che può essere utilizzato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza, che ci permette in questo caso di fare delle valutazioni sulla performance dell'Italia riguardo al target 10.1. Il numero calcolato ricade all'interno di un range che va da 0 a 100, dove 0 rappresenta la massima uguaglianza, dove tutti percepiscono esattamente lo stesso reddito e 100 la

³¹ OXFAM Italia, *Bene pubblico o Ricchezza privata?*, pg.9, 28 Gennaio 2019

³² Perocco Fabio, *La crescita strutturale delle disuguaglianze nell'era neo-liberista, Le grandi questioni sociali del nostro tempo*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing, vol. 6, pp. 55-86, 2018

³³ Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*) è una confederazione internazionale di organizzazioni non profit che si dedicano alla riduzione della povertà globale, attraverso aiuti umanitari e progetti di sviluppo.

massima disuguaglianza, dove una persona percepisce tutto il reddito di un paese mentre gli altri hanno un reddito nullo.

Nel caso italiano l'indice di Gini mostra un trend sostanzialmente statico tra il 2006 e il 2016, oscillando tra il 32,0 e il 32,7. Si presenta invece un ridotto calo tra il 2015 e 2016, da 33,1 a 32,7, seppure ancora distante dal minimo registrato nel 2007 pari a 31,2 punti.

Per avere un metro di paragone si consideri che la maggior parte degli stati sviluppati dell'Unione Europea ha un indice di Gini che si colloca tra il 24 e il 36. Mentre Stati come il Brasile e il Messico raggiungono quote che si collocano in un range tra il 45 e il 62.

Nel 2018 l'indice ha raggiunto quota 33,4, valore³⁴più alto mai registrato, il quale raffrontato alla media europea pari a 30,9 posiziona l'Italia al diciannovesimo posto (su 28 paesi) per equità distributiva tra i Paesi dell'Unione europea per cui sono disponibili i dati. Si può dire quindi che complessivamente la performance italiana riguardo al target 10.1 misurato tramite questo indice dimostra un progressivo peggioramento dal 2006 ad oggi, con sporadici e temporanei miglioramenti.

I target 10.2 e 10.3 mirano invece a creare una società inclusiva anche per i soggetti più vulnerabili. Gli obiettivi specifici a cui si riferiscono i target sono:

- ❖ **10.2** Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro
- ❖ **10.3** Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito

L'HLPF riconosce che la privazione di diritti e lo svantaggio sul piano sociale sono spesso radicate nell'esclusione dal mercato del lavoro, dalla partecipazione politica e dalla ricchezza.

Queste divisioni sociali possono diventare nel tempo più marcate se sostenute da un contesto che invece di stimolare l'integrazione aumenta la demarcazione tra gruppi,

³⁴ Si veda il sito: <https://www.truenumbers.it/indice-di-gini-italia-2018/>

intesi come costrutto sociale, tramite pratiche discriminatorie che limitano le opportunità e la piena realizzazione degli individui.

È importante giunti a questo punto fare una precisazione riguardo ai termini inclusione sociale e pratiche discriminatorie, richiamati rispettivamente dal target 10.2 e 10.3.

Nel target 10.2 si specifica che si vuole aumentare l'inclusione sociale indipendentemente da distinzioni riconducibili al sesso, età, disabilità, razza, etnia, origine, religione o status economico.

Le pratiche discriminatorie non vengono invece definite nel target 10.3 ma possiamo trovare riferimenti in merito nel quadro giuridico europeo e nazionale.

L'articolo 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in virtù del principio di non discriminazione: vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

In ambito nazionale possiamo invece richiamare la definizione data dall'articolo numero 43 del Testo Unico sull'Immigrazione del 1998, chiamato anche legge Turco-Napolitano.

Secondo l'Art. 43 comma 1 <<costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica>>.

Sia il concetto di inclusione sociale che di pratiche discriminatorie si riferiscono quindi a più categorie di soggetti vulnerabili sulla base di caratteristiche soggettive. Nei capitoli che seguiranno ci riferiremo a questi termini considerando prevalentemente le pratiche discriminatorie relative ai fattori etnici, razziali (considerati nell'ordinamento italiano come sinonimi) a quelli riconducibili all'origine nazionale e allo status economico;

facendo delle riflessioni in merito alle pratiche discriminatorie che spesso interessano persone portatrici di queste diversità e che hanno la conseguenza di limitarne l'inclusione sociale ed economica.

Da questa prima analisi dell'obiettivo emerge che le ineguaglianze all'interno e fra le nazioni possono assumere accezioni differenti, la complessità del tema aumenta ulteriormente qualora si consideri l'accezione del termine ineguaglianza in riferimento agli altri obiettivi di Agenda 2030.

Questo termine viene interpretato in molti modi differenti, l'ineguaglianza a livello globale viene riscontrata anche in termini di accesso all'educazione, alle risorse alimentari (obiettivo 2), all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari (obiettivo 6) o in termini di opportunità riconosciute a donne e ragazze (obiettivo 5).

La lettura degli obiettivi di sostenibilità deve essere globale e adeguata a far emergere le *sinergie* che sussistono tra target e tra obiettivi, anche tra quelli che apparentemente non sembrano correlati in modo così stretto. L'intervento in una particolare sfera d'azione, che può portare dei benefici in quel campo, potrebbe provocare delle conseguenze negative su un'altra dimensione. Si pensi ad esempio alla migrazione, essa porta alla creazione di ambienti multiculturali, che permettono di offrire in ambito lavorativo, a chi migra, opportunità di realizzazione personale superiori, grazie anche ai maggiori diritti riconosciuti rispetto al proprio paese. Questo contribuisce ad aumentare l'inclusione sociale ed economica di queste persone, ottenendo dei miglioramenti in riferimento al target 10.2. Tuttavia, senza le dovute competenze di supporto che permettano di gestire e valorizzare questa diversità si potrebbe incorrere in una diminuzione della probabilità di garantire un equo trattamento a tutti, così come pari diritti e opportunità, compromettendo il raggiungimento di una vita e un lavoro dignitosi. Questo effetto andrebbe a incidere sia sulla performance relativa al target 10.3 comportando minori diritti e opportunità riconosciute, sia sulla performance relativa all'SGD numero 8, che prefigge il raggiungimento di una vita e un lavoro dignitoso per tutti.

L'SDG 10 è anche correlato con gli obiettivi 13,14 e 15 che riguardano la sostenibilità ambientale poiché è <<ampiamente riconosciuto che le persone più povere e con scarsi

diritti civili riconosciuti sono le più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, dei disastri naturali e della scarsità di risorse>>.³⁵

Nei paesi più poveri e in via di sviluppo solitamente la vita delle persone dipende in modo più stretto dalle risorse naturali, i lavori più diffusi sono infatti l'agricoltura, la pesca, la silvicoltura.

A causa dei danni provocati a queste attività economiche sensibili al clima la produttività decresce e questo crea un impatto globale negativo sulla ricchezza che la nazione può realizzare. <<Gli impatti climatici più importanti finora sono avvenuti nelle regioni tropicali, dove si trovano la maggior parte dei paesi in via di sviluppo>> e questo aggrava complessivamente la loro situazione riducendo ulteriormente i mezzi con cui potrebbero cercare di adottare delle soluzioni a problemi così complessi.³⁶

<<Gli sforzi per ridurre le emissioni di gas serra, l'esaurimento delle risorse naturali, il degrado dell'ecosistema rappresenta la promessa per aumentare la resilienza dei più vulnerabili, ma è anche necessario assicurarsi che i cambiamenti nell'uso delle risorse, nella legislazione e nella struttura economica non riduca le opportunità dei gruppi più vulnerabili>>.³⁷

L'impatto globale su queste popolazioni dipenderà quindi dalla loro esposizione ai cambiamenti climatici e dalla loro vulnerabilità. Le conseguenze tuttavia non sono solamente riscontrabili sul piano economico lavorativo, come la diminuzione della produttività dovuta al degrado ambientale, ma anche sul piano sociale sul quale si rileva un'emergenza legata ai decessi conseguenti a queste calamità. Come si legge nel Rapporto sullo sviluppo Umano, elaborato dalle Nazioni Unite nel 2019 << Tra il 2030 e il 2050 è probabile che il cambiamento climatico causerà più di 250.000 morti dovute alla malnutrizione, malaria, dissenteria, stress termico. Centinaia di milioni di persone, entro il 2050, potrebbero essere esposte a climi talmente torridi da causarne la morte, e i

³⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects*, pg.6, Geneva, 2-3 Aprile 2019

³⁶ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Climate change: exacerbating poverty and inequality*, Chapter 3, World Social Report 2020,pg.5, 21 Gennaio 2020

³⁷ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects*, pg.6, Geneva, 2-3 Aprile 2019

vettori di malattie, come le zanzare portatrici di malaria, con alta probabilità espanderanno il loro range di azione >>. Le temperature estreme e la forte siccità sperimentata in alcuni paesi inoltre <<pesano sulla salute della popolazione aggravando le malattie cardiovascolari e respiratorie>> peggiorando la situazione igienico sanitaria del territorio. Gli effetti dei cambiamenti climatici non fanno quindi che aumentare i punti di debolezza riscontrabili sul piano sociale ed economico.³⁸

L'insospetibilità crescente dei territori e la distruzione di numerose infrastrutture e centri abitati a seguito dei cambiamenti climatici ha portato inoltre, già nei decenni passati, a un aumento della migrazione delle popolazioni più vulnerabili, verso territori più ricchi e meno sensibili ad essi, in cui poter trovare delle condizioni di vita migliori e nuove fonti di sostentamento economico.

Si stima che << il numero di persone che sono state costrette a spostarsi a causa di eventi meteorologici estremi e disastri naturali siano state 24.1 milioni all'anno dal 2008 al 2018>>.³⁹

Il problema della migrazione climatica è destinato ad accentuarsi nei prossimi anni a causa del veloce declino del sistema naturale, acuendo problematiche come: le guerre per il controllo delle risorse sempre più scarse e la gestione dei flussi migratori in Europa.

È evidente che dall'Africa si genereranno dei flussi migratori sempre più consistenti, la cattiva notizia è che essa è ancora un continente "fuori controllo" dal punto di vista demografico: se nel 2015 con 1,2 miliardi di persone rappresentava il 16% della popolazione mondiale, nel 2050 avrà 2,5 miliardi di persone, rappresentando quasi il 26% della popolazione. Continuerà a crescere anche il numero di giovani informati e connessi con il mondo esterno, portando un ampio bacino di persone a muoversi in cerca di migliori opportunità.⁴⁰

Si evidenzia in questo modo che un problema che si colloca nella sfera sociale come quello della riduzione delle diseguaglianze non possa essere valutato prescindendo dalla

³⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Climate change: exacerbating poverty and inequality*, Chapter 3, World Social Report 2020, pg.5, 21 Gennaio 2020

³⁹ ibidem, pg.3

⁴⁰ Giovannini Enrico, *L'utopia Sostenibile*, pg.10, Editori Laterza, 2018

sfera economica e ambientale, è per questo motivo che Agenda 2030 sottolinea l'importanza delle sinergie tra obiettivi e definisce la sostenibilità come uno sviluppo duraturo raggiungibile solo se la sfera economica, sociale e ambientale evolvono all'unisono.

L'SDG 10 è collegato anche con l'obiettivo numero 16 che si riferisce alla pace, alla giustizia e a solide istituzioni. La riduzione delle disuguaglianze infatti richiede l'adozione di strumenti che permettano di garantire le libertà fondamentali in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali (target 16.10) promuovendo e applicando leggi non discriminatorie e politiche di sviluppo sostenibile (16.10.b). La lotta contro la discriminazione, in particolare quella di genere è il tema principale dell'SDG numero 5 che si propone di emancipare tutte le donne e le ragazze mettendo fine a pratiche abusive e forme di violenza, ancora oggi vastamente presenti nel mondo.

È evidente che in uno schema così ampio ogni azione che produce effetti positivi in un campo può produrne di negativi in un altro ed è per questo che i critici dello sviluppo sostenibile spesso ricorrono all'argomentazione che "se tutto dipende da tutto" allora il decisore non ha più modo di definire priorità, l'economista non può più indicare livelli attesi dall'adozione di una certa politica economica, e così via.⁴¹

In realtà, come sostiene Enrico Giovannini nel libro "L'utopia Sostenibile", si tratta di una critica del tutto infondata poiché già da oggi si cerca di tenere conto della complessità del sistema e dei costi benefici a medio-lungo termine facendo delle valutazioni trasversali a diversi campi, ad esempio la finanza e le assicurazioni valutano già normalmente i rischi derivanti da esternalità di varia natura, mentre le imprese adottano indicatori integrati di bilancio che considerano anche il loro impatto sociale e ambientale. Inoltre, si deve smentire la credenza che "tutto dipenda da tutto" o almeno che le relazioni tra i diversi target di Agenda 2030 abbiano tutte la stessa intensità.

Molti studi hanno infatti cercato di classificare gli Obiettivi e i Target in base al loro grado di interdipendenza, lo studio citato nel saggio considerato giunge a definire una tassonomia articolata in sette tipologie:

⁴¹ Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, pg.67-70, Editori Laterza, 2018

- obiettivi indivisibili, inestricabilmente legati al raggiungimento di altri obiettivi
- obiettivi rinforzanti, il cui raggiungimento aiuta il conseguimento di altri obiettivi
- obiettivi abilitanti, che creano le condizioni per favorire il raggiungimento degli altri obiettivi
- obiettivi consistenti, che hanno interazioni con altri obiettivi
- obiettivi limitanti, che limitano le opzioni per raggiungere altri obiettivi
- obiettivi contrastanti, che confliggono con altri obiettivi
- obiettivi incompatibili, che rendono impossibile il raggiungimento degli altri obiettivi

Tenendo conto di questa suddivisione è possibile per gli attori <<analizzare un programma di azione politico o aziendale selezionando al suo interno le azioni che possono essere condotte in parallelo, quelle da realizzare congiuntamente e quelle che invece richiedono una profonda trasformazione dei processi, senza la quale il raggiungimento dei diversi obiettivi diventa impossibile>>. ⁴²

Questa prima panoramica riguardante Agenda 2030 e suoi obiettivi ha il fine di far meglio comprendere qual è il contesto in cui la lotta contro le diseguaglianze si colloca. L'obiettivo dell'elaborato è calare l'SDG 10 nel contesto lavorativo italiano e cercare di capire come la nostra nazione si sta muovendo verso i traguardi di sostenibilità. Un primo paragrafo sarà dedicato al tema della diseguaglianza a livello di distribuzione della ricchezza e messo in relazione al momento storico di forte globalizzazione, che ha visto protagonista tutto il mondo negli ultimi anni. Si porrà particolare attenzione a come questa tendenza abbia provocato dei cambiamenti nel mercato del lavoro e sul piano sociale facendo aumentare le diseguaglianze sotto alcuni aspetti. La seconda parte dell'elaborato invece verterà sull'analisi delle diseguaglianze in termini di discriminazione attuata non riconoscendo pari diritti e opportunità in ambito lavorativo a tutte le persone, facendo una riflessione più approfondita in riferimento al settore pubblico.

⁴² Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, pg.67-70, Editori Laterza, 2018

1.4 La segregazione lavorativa degli extracomunitari in un mercato del lavoro polarizzato

La Globalizzazione è stata un fenomeno pervasivo, che ha interessato tutti i popoli della Terra. Così come si legge in *Globalizzazione e Disuguaglianze* di L. Gallino (2007) dagli inizi del Duemila non è rimasto nessun angolo di alcun continente, alcun gruppo umano o popolazione, le cui condizioni di vita non subiscono direttamente o indirettamente, per il meglio o per il peggio, l'influenza del mercato mondiale.

Il mercato del lavoro italiano si colloca pienamente all'interno di un questo contesto che risponde alle logiche della globalizzazione, anche le piccole e medie imprese italiane ad oggi competono su un piano internazionale creando prodotti da destinare ai diversi mercati europei ed extraeuropei.

La globalizzazione ha portato ad un'apertura straordinaria delle frontiere commerciali di tutti i paesi, questo ha permesso di collegare i mercati delle diverse nazioni e spostare il livello della competizione dal piano locale a quello globale.

L'intenso scambio di merci e informazioni tra le nazioni è stato facilitato dall'aumento della velocità dei trasporti ma soprattutto dalle tecnologie informatiche e di comunicazione, si pensi alla possibilità per imprese di tutto il mondo di creare un sito commerciale consultabile su internet, a livello globale, per l'esposizione dei propri prodotti. Dal punto di vista dei consumatori questi strumenti hanno avuto un impatto positivo, la possibilità di avere un'offerta pressoché illimitata di prodotti e servizi per soddisfare i propri bisogni ha portato a un aumento del loro benessere e della loro soddisfazione. La consultazione delle offerte e la loro comparazione è stata facilitata dalle tecnologie, che hanno permesso di comprimere il tempo di queste operazioni e superare le problematiche legate allo spazio fisico che separava l'acquirente dall'offerente.

Le grandi opportunità di guadagno per le imprese, conseguenti all'ampliamento del mercato di sbocco, sono stata affiancate tuttavia da ostacoli derivanti dall'aumento dei competitors nel settore. Sono definiti competitors infatti tutti coloro che offrono dei beni o dei servizi che rispondono a uno stesso bisogno da soddisfare, pertanto anche le

imprese collocate in altri paesi sono diventate attrici attive nell'offerta di beni e servizi per il soddisfacimento dei bisogni del mercato italiano.

L'espansione priva di regole dei mercati ha incrementato in questo modo la competizione tra individui e imprese, che hanno dovuto combattere per la loro sopravvivenza, fossero o no attrezzati per farlo.⁴³

Le imprese italiane a tale proposito si sono scontrate con delle problematiche, riconducibili soprattutto alle dimensioni dell'impresa tipica italiana, la micro-impresa o piccola impresa. Queste hanno infatti dovuto scontrarsi sul piano internazionale con competitors molto più grandi, multinazionali e grandi imprese, che lavorando su ampia scala, a differenza delle imprese italiane, avevano il vantaggio di poter produrre molte più unità di prodotto, a un minor costo. L'offerta era quindi in grado di soddisfare una domanda più ampia ad un costo nettamente inferiore, ed essere sotto questo punto di vista più competitiva.

Un altro fattore che ha ricoperto un ruolo importante nelle strategie di costo delle imprese extraeuropee è stato il minor costo del lavoro. Questo differenziale di prezzo tra Italia ed extra-Europa era principalmente collegabile alle scarse protezioni sociali offerte ai lavoratori in molte parti del mondo, e al minor salario orario riconosciutogli, situazione rinvenibile ancora oggi in Nazioni in via di Sviluppo come l'Indonesia, il Vietnam o le Filippine.

Le imprese italiane per rimanere competitive e per sopravvivere ad un contesto dinamico e turbolento optarono per delle modifiche a livello operativo e per una complessiva riorganizzazione della produzione.

Per rispondere ai bisogni del un mercato globale si dovevano considerare le sfide inerenti alla quantità di beni da produrre a cui si aggiungevano quelle collegabili alle previsioni della domanda di mercato. La variabilità della domanda era cresciuta a livello esponenziale e il mercato si presentava suddiviso per nicchie, ognuna con le proprie specificità. L'organizzazione della produzione doveva quindi cercare di adattarsi al

⁴³ Gallino Luciano, *Globalizzazione e Disuguaglianze*, Editori Laterza, Bari, Gennaio 2007

contesto esterno, diventando più flessibile per seguire i mutamenti repentini del mercato, riferibili alla tipologia e alla quantità di prodotti richiesti.

Dall'altro lato le imprese dovevano cercare di essere competitive a livello di costo. L'applicazione di economie di scala abbastanza ampie da equiparare quelle delle grandi imprese non risultava essere una strada perseguibile. Fu quindi considerato il fattore lavoro come elemento chiave per il successo nella competizione globale. La riduzione del costo del lavoro tuttavia non poteva essere ottenuta tramite la diminuzione del salario o delle tutele dei lavoratori, questi ultimi infatti erano protetti da tutele sia sindacali che giuridiche, riconosciutegli dall'ordinamento nazionale.⁴⁴

La delocalizzazione della produzione all'estero fu quindi adottata come soluzione principale, le imprese si limitarono tuttavia ad esternalizzare solo le fasi produttive meramente esecutive, in cui potevano sfruttare il basso costo del lavoro di operai dequalificati. Le attività chiave per il successo delle proprie strategie commerciali rimasero invece localizzate nella nazione.

Questi elementi furono considerati come punto di partenza per creare un sistema produttivo più flessibile e competitivo e costituirono la base di diverse forme di organizzazione produttiva come la *lean production*, che attraverso la tecnica di produzione *just in time* permette di snellire il processo produttivo e diminuire i costi legati alle scorte di magazzino, producendo solo la quantità di beni richiesti in un dato momento. Questo implica conseguentemente una produzione che varia al variare della domanda, in cui possono essere previsti picchi di produzione in determinati periodi dell'anno alternati da periodi di stabilità. Per rispondere ai bisogni organizzativi anche la forza lavoro doveva essere impiegata e gestita in modo agile. Questa soluzione avrebbe permesso non solo una riduzione del costo del lavoro ma anche il suo inserimento nel bilancio come voce variabile e non più fissa

Il mercato del lavoro ha dovuto modernizzarsi per seguire i cambiamenti in atto, questa pressione a favore della flessibilizzazione ha portato all'adozione di strumenti innovativi

⁴⁴ Gallino Luciano, *Globalizzazione e Disuguaglianze*, Editori Laterza, Bari, Gennaio 2007

quali nuove tipologie di contratti, denominati atipici, perché si differenziavano appunto dal contratto tipico a tempo pieno e indeterminato.

Alcuni esempi di contratti atipici sono: il contratto a tempo determinato, part-time, a chiamata, formazione e lavoro, apprendistato, inserimento, somministrato, collaborazioni coordinate e continuative. Questi presentano diverse forme di flessibilità quali la flessibilità temporale che prevede una variazione dell'orario di lavoro rispetto a quello pieno, la flessibilità retributiva, la flessibilità organizzativa che riguarda la variazione delle prestazioni lavorative, la flessibilità spaziale inerente alla collocazione fisica dell'attività lavorativa e la flessibilità relativa alle procedure di avviamento al lavoro e assunzione dei lavoratori.

I vantaggi di cui le imprese hanno potuto beneficiare a seguito dell'introduzione di questi nuovi contratti atipici sono ricollegabili alla minor rigidità dei rapporti di lavoro e alla minore onerosità degli stessi, riconducibile sia a un minor costo di terminazione del rapporto di lavoro che a un minor costo unitario del fattore lavoro; dato da minor salario contrattuale, oneri contributivi e sociali.

La letteratura teorica è concorde nell'individuare nell'allentamento dei vincoli contrattuali un effetto diretto sull'aumento del turnover dei lavoratori, la maggior adattabilità della quantità di lavoro impiegata commisurata alle esigenze produttive comporta invece un incremento dei profitti dell'impresa.⁴⁵

La flessibilizzazione è stata quindi uno strumento per far fronte alle fluttuazioni della domanda impiegando esattamente la forza lavoro necessaria per rispondere alla domanda di breve termine e diventare più competitivi grazie a una maggior efficienza e minori costi di produzione.

Sul piano sociale, a seguito della flessibilizzazione del mercato del lavoro, si sono innescate conseguenze diverse e a volte opposte tra loro. Questo strumento nato per necessità organizzative è diventato anche un utile mezzo per i lavoratori per raggiungere un livello di conciliazione tra vita lavorativa e familiare migliore, si pensi ai lavoratori part-

⁴⁵ Berton Fabio, Richiardi Matteo, Sacchi Stefano, Flex-insecurity – Perché in Italia la Flessibilità diventa precarietà, Il Mulino, Bologna, 25 Giugno 2009

time che ottenendo una riduzione dell'orario di lavoro settimanale hanno potuto disporre di più tempo per la cura dei figli e della famiglia in generale. I contratti atipici hanno rappresentato per molti un passaggio intermedio verso l'occupazione stabile o il lavoro ideale, l'aumento del turnover permette infatti alle persone di avere più episodi di occupazione, anche se brevi, riducendo la durata della disoccupazione⁴⁶. Una minor disoccupazione, congiunta all'esperienza lavorativa acquisita svolgendo diverse mansioni, aumenta inoltre le probabilità future di trovare un nuovo lavoro e accedere eventualmente ad un contratto a tempo indeterminato.

I contratti a tempo determinato potrebbero essere inoltre utilizzati come periodi di prova al termine del quale il lavoratore può essere trattenuto all'interno dell'impresa a tempo indeterminato.⁴⁷Le forme di flessibilizzazione lavorativa con accezione spaziale invece possono essere utili mezzi per il lavoratore per preservare una propria autonomia organizzativa nello svolgimento di progetti e mansioni, permettendogli di scegliere l'orario e il luogo di svolgimento della prestazione.

Alla luce di questa prospettiva i lavoratori possono trovare in questo strumento il mezzo per ottenere un'occupazione soddisfacente e un lavoro dignitoso, definito dall'OIL⁴⁸ come un'occupazione che dà migliori prospettive per lo sviluppo personale e per l'integrazione sociale, libertà di manifestare le proprie opinioni, di organizzarsi e di partecipare alle decisioni riguardanti la propria vita. Questi meccanismi quindi possono essere utili strumenti per la realizzazione dell'obiettivo numero 8 di Agenda 2030 che prevede di raggiungere una crescita economica attraverso una piena occupazione e un lavoro dignitoso per tutti.

La flessibilizzazione lavorativa tuttavia presenta anche degli aspetti negativi che creano un impatto sociale non conforme al percorso di sostenibilità ricercato dall'Agenda. La flessibilità può anche essere considerata <<un processo di adattamento della vita del lavoratore alle esigenze delle organizzazioni produttive private e statali>>⁴⁹.

⁴⁶ Berton Fabio, Richiardi Matteo, Sacchi Stefano, Flex-insecurity – Perché in Italia la Flessibilità diventa precarietà, Il Mulino, Bologna, 25 Giugno 2009

⁴⁷ ibidem

⁴⁸ OIL è l'acronimo di Organizzazione internazionale del lavoro

⁴⁹ Ferrero Marco e Perocco Fabio, Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela, pg.30, Franco Angeli, Milano, 2012

La subordinazione del lavoro ai bisogni dell'impresa ha portato a un trasferimento del rischio di impresa, collegato alla variabilità della domanda, in capo al lavoratore che viene impiegato come una merce a seconda delle esigenze.

La discontinuità contrattuale determinata dai contratti atipici in molti casi non è compensata da transizioni frequenti verso nuove occupazioni. Come richiamato da Emilio Reyneri i collaboratori e i prestatori d'opera occasionali hanno una probabilità di cadere nella disoccupazione da 2 a 8 volte superiore a quella dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e dei lavoratori indipendenti tradizionali. Inoltre, i giovani che cominciano a lavorare in posizioni instabili hanno una più alta probabilità di ritrovarsi a 35 anni disoccupati o ancora intrappolati in queste posizioni lavorative rispetto a chi ha iniziato la sua carriera come dipendente a tempo indeterminato o libero professionista.⁵⁰

I periodi di inoccupazione con il passare degli anni possono diventare sempre più lunghi anche a causa della scarsa attrattività del lavoratore dovuta a un tempo prolungato fuori dal mercato del lavoro, e aumentare l'insicurezza lavorativa dovuta a un livello di protezione sociale non sufficiente.

Con il termine protezione sociale si intende l'insieme degli strumenti che la persona ha a disposizione per sostenersi durante il periodo di ricerca di una nuova occupazione o cessazione dell'attività lavorativa⁵¹. L'inoccupazione congiunta con una mancanza di protezioni sociali sufficienti causano conseguentemente un aumento della precarietà del lavoratore, definita come incapacità di provvedere nel medio periodo al proprio sostentamento.⁵²

Il fenomeno della precarietà non può quindi essere associato semplicemente al ricorso di contratti atipici, tale condizione investe il lavoratore che oltre a essere impiegato in modo flessibile sperimenta spesso periodi di inoccupazione, che non sono accompagnati da degli strumenti che gli permettano di preservare un certo livello di benessere economico. I contratti atipici spesso non garantiscono gli stessi strumenti di protezione sociale in caso di inoccupazione, garantiti invece dai contratti a tempo pieno e indeterminato, un

⁵⁰ Reyneri Emilio, *Lavoro e lavori nel contesto italiano*, A. Perulli (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Matelica, Halley 2007

⁵¹ Berton Fabio, Richiardi Matteo, Sacchi Stefano, *Flex-insecurity – Perché in Italia la Flessibilità diventa precarietà*, Capitolo Quarto, Il Mulino, Bologna, 25 Giugno 2009

⁵² ibidem

esempio sono le indennità per disoccupazione, per infortunio o malattia. Se il lavoratore non può contare su questi strumenti dovrebbe potersi tutelare in altro modo, attraverso una maggiore retribuzione, per esempio, potrebbe aumentare la probabilità di risparmiare nel periodo di lavoro e avere sufficienti risorse per sostenersi economicamente in quelli di non lavoro.⁵³

I contratti atipici invece prevedono spesso un salario esiguo che permette al lavoratore di provvedere solo ai bisogni nel breve periodo. Conseguentemente, solo considerando tutti questi elementi insieme si può associare la flessibilità con la precarietà.⁵⁴

Una carriera discontinua, con frequenti e lunghi periodi di inoccupazione, con un'attrattività del lavoratore per il mercato che decresce nel tempo e l'assottigliarsi di strumenti di protezione e sicurezza sociale si legano tra loro in un circolo vizioso, intrappolando il lavoratore in una condizione di precarietà e insoddisfazione. Inoltre, la percezione soggettiva dell'insicurezza lavorativa produce insoddisfazione per la propria attività: la probabilità di essere soddisfatti diminuisce quando non si ha fiducia nella possibilità di poter continuare ed eventualmente progredire nella propria occupazione.⁵⁵

Questa situazione porta a una minor motivazione nello svolgimento delle proprie mansioni e un minor *commitment* nei confronti dell'impresa, con scarsa disponibilità a impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi aziendali.

Il coinvolgimento dei dipendenti al contrario è la chiave di successo della strategia dell'impresa, solo se tutta l'organizzazione lavora per il perseguimento degli stessi obiettivi l'impresa riuscirà a essere sostenibile, perdurando nel lungo termine

Sulla percezione dell'insicurezza lavorativa inoltre può influire l'età del lavoratore, mentre i giovani possono contare anche a lungo sul sostegno dei genitori, gli adulti devono trovare in fretta una nuova occupazione per poter minimizzare il rischio di non

⁵³ Berton Fabio, Richiardi Matteo, Sacchi Stefano, Flex-insecurity – Perché in Italia la Flessibilità diventa precarietà, Capitolo Quinto, Il Mulino, Bologna, 25 Giugno 2009

⁵⁴ ibidem, Capitolo Quarto

⁵⁵ Pedaci Marcello, *Le determinanti dell'insicurezza del lavoro*, *Rassegna Sindacale-Lavori*, Vol. XV, p. 183-208, 2014

avere più i mezzi di sussistenza necessari, potendo contare per poco su esigue indennità di disoccupazione.⁵⁶

Occorre preoccuparsi dell'insicurezza del posto di lavoro, soprattutto per le persone adulte e anziane, e combinare la flessibilità del lavoro con un livello adeguato di protezione sociale e con livelli di equità consoni alle preferenze di un paese.⁵⁷

Le due tendenze opposte legate alla flessibilità, che vedono da un lato un incremento nella dignità lavorativa e dall'altro una sua diminuzione, hanno portato a una progressiva polarizzazione del mercato del lavoro, con la presenza di una piccola area di lavoro dignitoso stabile, ben retribuito e soddisfacente e una vasta area di lavoro nocivo precario, malpagato e frustrante composta da lavoratori precari a vita.⁵⁸

Come sottolineato da Fabio Perocco oggi di fronte a noi si erge un mondo più unificato e più ricco a livello di PIL, ma più polarizzato, più disuguale, in cui alle disuguaglianze storiche eredità del colonialismo si sono aggiunte nuove disuguaglianze prodotte dall'attuale tornata di globalizzazione.

Questo dualismo può essere analizzato sotto la prospettiva dell'SDG 10 come incremento dell'ineguaglianza in termini di distribuzione della ricchezza nel paese, con la formazione di una nicchia di lavoratori ben retribuiti contrapposta a un vasto bacino di lavoratori sottopagati. Il target 10.1 che prevede entro il 2030 di sostenere la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale sembra allontanarsi sempre di più a causa dell'incremento delle disuguaglianze in termini reddituali.

L'inclusione economica e sociale si presenta come elemento necessario per ridurre questa polarizzazione e perseguire uno sviluppo sostenibile sia economicamente che

⁵⁶ Reyneri Emilio, *Lavoro e lavori nel contesto italiano*, A. Perulli (a cura di), *Il futuro del lavoro*, pg.5, Matelica, Halley 2007

⁵⁷ *ibidem*, pg.1

⁵⁸ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Trasformazioni del lavoro e discriminazioni, Franco Angeli, Milano, 2012

socialmente, il quale prevede di realizzare a pieno il potenziale di ogni persona e rispettare la dignità di tutti.

Su tale scenario rappresentativo del mercato del lavoro italiano avvengono oggi le discriminazioni, intese come pratiche che riservano un trattamento sfavorevole ad alcune persone categorizzate all'interno di gruppi (intesi come costrutto sociale), in virtù di determinate caratteristiche soggettive.

Verrà analizzata di seguito la situazione particolare che le persone extracomunitarie si trovano ad affrontare nel momento in cui si inseriscono nel mercato lavorativo italiano, sottolineando come alcune pratiche discriminatorie siano diventate sistematiche e strutturali.

Con il termine extracomunitario ci riferiamo a tutte le persone che hanno una cittadinanza di un paese che non fa parte dell'Unione Europea. Inoltre, in questo elaborato ci limiteremo a considerare gli extracomunitari regolarmente soggiornanti che hanno la possibilità di svolgere attività lavorativa con un contratto per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato in Italia. A causa del complesso e mutevole sistema normativo risulterebbe infatti ostico affrontare tutte le diverse casistiche in cui è prevista la possibilità di lavorare, in suolo italiano, a persone extracomunitarie. Esse cambiano infatti a seconda che la persona sia richiedente asilo, protezione sussidiaria, apolide, familiare ricongiunto, studente che ha concluso o meno il proprio percorso di studi. La complessità accresce quando deve essere valutata la parentela con cittadini italiani, europei, stranieri e la possibilità di richiedere l'eventuale ricongiungimento con suddetti familiari in territorio italiano.

Si può affermare che in Italia l'impiego dei lavoratori immigrati ha seguito alcuni trend peculiari, da alcune indagini dell'Istat infatti è emerso che il mercato del lavoro risulta seguire una "segmentazione razziale". La gran parte dei lavoratori immigrati, a parità di età, livello di istruzione, anni di esperienza lavorativa e territorio di residenza, manifesta una probabilità tre volte superiore a un italiano di svolgere un lavoro a bassa qualifica.⁵⁹

⁵⁹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, nono rapporto annuale, 12 Luglio 2019

Dal rapporto del 2019 dell'Istat, riguardo l'impiego degli stranieri in Italia, emerge che essi sono presenti soprattutto in alcuni comparti dell'economia. Nell'agricoltura, caccia e pesca gli extracomunitari rappresentano il 11,4% dei lavoratori totali, nel settore alberghiero la percentuale sale invece al 13,5%, nelle Costruzioni rappresentano il 9,5% mentre in Altri servizi collettivi e personali rappresentano il 25,3%. Con riferimento al carattere dell'occupazione, circa il 90% dei lavoratori stranieri svolge un lavoro alle dipendenze, segmento che ha visto una variazione positiva tra il 2017 e il 2018 del 2,8%. La variazione tendenziale del numero di occupati indipendenti extraeuropei invece è negativa e pari a -5,5% rispetto al 2017.

La segmentazione professionale, con una netta preponderanza di profili prettamente esecutivi tra la forza lavoro straniera, è chiara e confermata dalla scarsa presenza di occupati impiegati in ruoli dirigenziali e simili: appena lo 0,2% degli occupati è dirigente e lo 0,4% quadro a fronte dell'1,9% e del 5,9% degli italiani. Nel 2019 si è registrata una quota pari al 10,6% di lavoratori che svolgono lavoro in proprio, a fronte del 14,7% registrato nel 2018.⁶⁰

Un secondo trend rilevante è quello della segregazione lavorativa delle donne immigrate, gran parte delle lavoratrici svolge mansioni inerenti al lavoro domestico di cura e di servizio, in qualità di collaboratrice domestica, addetta nelle imprese di pulizia, cameriera o inserviente di ospedale. Questi lavori sono ancora oggi ritenuti di "natura femminile" e considerati particolarmente adatti alle donne straniere che dimostrano verso queste mansioni una particolare predisposizione. Questo meccanismo costringe spesso le donne a rimaner confinate in questi ambiti con condizioni di vita e lavoro dure e faticose.⁶¹ Si pensi al lavoro di badante, che spesso non ha orari o giorni di riposo.

I lavoratori extracomunitari inoltre sono più soggetti a precarietà lavorativa rispetto a quelli autoctoni, determinando carriere discontinue con frequenti periodi di disoccupazione di breve durata. Questo meccanismo crea una situazione prolungata e

⁶⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, nono rapporto annuale*, 12 Luglio 2019

⁶¹ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Razzismo e disuguaglianze, Franco Angeli, Milano, 2012

continua di inclusione ed esclusione, poiché, secondo la normativa in materia di immigrazione, la condizione necessaria per mantenere il permesso di soggiorno per motivi lavorativi in Italia è di avere un contratto di lavoro valido. I dati Istat 2019 confermano quanto detto, il lavoro dipendente a termine degli stranieri è in netta crescita pari al +14,9% mentre il numero di lavoratori stranieri impiegati a tempo indeterminato è in diminuzione del -1,4%.⁶²

Il quadro complessivo che emerge da queste prime considerazioni è quello di un mercato del lavoro in cui i cittadini extraeuropei sono spesso confinati nei segmenti più bassi, sovente si afferma che «questa concentrazione di immigrati negli impieghi precari, faticosi e dequalificati si deve al fatto che “gli italiani non vogliono fare certi lavori”, laddove invece si dovrebbe puntualizzare che i lavoratori italiani si sono allontanati da certe occupazioni a causa del peggioramento delle condizioni lavorative ivi imposte e presenti».⁶³

Il mercato del lavoro risulta così strutturato secondo una gerarchia di posizioni socialmente e razzialmente definita, che nasconde una discriminazione sistematica, diretta e indiretta, istituzionale e quotidiana, trasformandola in una situazione normale.⁶⁴

Di seguito riserviamo particolare attenzione allo scarso riconoscimento dei titoli di studio. La mancata coerenza tra competenze formali e mansioni ricoperte è un elemento caratterizzante il mercato del lavoro italiano e non interessa solo i lavoratori nativi, ma anche gli stranieri. Per capire quale sia il grado di dispersione di capitale umano in Italia facciamo riferimento ai dati Istat del 2018 che vanno ad analizzare il fenomeno dell'*educational mismatch*.

Gli occupati extracomunitari in possesso di un'istruzione universitaria sono il 10% a fronte dei nativi che rappresentano il 23,6% del totale, tuttavia i lavoratori che hanno concluso un percorso universitario nelle discipline STEM (acronimo per Science, Technology, Engineering, Mathematics) sono sostanzialmente simili, nel caso degli occupati extra UE sono il 24,2% del totale dei laureati, mentre nel caso degli italiani sono il 24,5%. Il dato

⁶² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, nono rapporto annuale*, 12 Luglio 2019

⁶³ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, pg.69, Franco Angeli, Milano, 2012

⁶⁴ ibidem

preoccupante tuttavia riguarda l'effettivo impiego di queste persone altamente qualificate in mansioni *high skills*, nel caso degli italiani il 90% dei laureati in materie STEM sono impiegati in posizioni lavorative qualificate, la percentuale è dell'80% invece nei casi di lauree ad altro titolo. Nel caso dei laureati extraeuropei invece le percentuali sono nettamente inferiori, per i laureati STEM si attestano intorno al 26% mentre per lauree ad altro titolo al 24,4%. Considerando il rapporto Istat del 2019 non si nota un miglioramento in merito, i dati che stimano la sovraqualificazione degli occupati mostra una quota di lavoratori stranieri laureati occupati in una professione *low o medium skill* considerevole, pari al 63,1% a fronte del 17,5% stimato per gli italiani. In base a questi numeri si può dire che su 100 occupati stranieri con istruzione di terzo livello, 63 hanno competenze formali superiori a quelle che servirebbero per svolgere la mansione per la quale sono retribuiti; gli italiani nella medesima condizione sono invece poco meno di 18 su 100. Un'altra differenza rilevante è quella che si nota tra lavoratori stranieri UE ed extra UE, il tasso di sovraqualificazione dei lavoratori UE che si attesta al 46,2% è più contenuto di quello degli Extra UE pari al 73,6%. Rispetto agli italiani quindi i comunitari sovra-qualificati sono il 28,7% in più mentre la percentuale per gli extracomunitari è del 56,1%.⁶⁵

Ciò che emerge da questi dati è un'alta dispersione di capitale umano qualificato sia con competenze spendibili nel mondo dell'ICT e in settori ad alto contenuto tecnologico, in ampia crescita nell'economia, sia con competenze ad alta qualifica impiegabili negli altri segmenti del mercato del lavoro.

Le discipline STEM inoltre risultano indispensabili per attuare una trasformazione verso una economia "digicircolare" cioè simultaneamente digitale e circolare⁶⁶, permettendo all'Italia di cambiare la linearità del sistema economico per un modello che meglio si adatta al concetto di sostenibilità, ovvero l'economia circolare.

Le tecnologie risultano indispensabili per attuare quei processi di innovazione che portano alla revisione dell'intero ciclo del prodotto, che inizia dall'estrazione delle

⁶⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, nono rapporto annuale*, 12 Luglio 2019

⁶⁶ Giovannini Enrico, *L'utopia Sostenibile, Politiche per lo sviluppo sostenibile*, Editori Laterza, 2018

materie prime e si conclude non con la vendita, ma con lo smaltimento del prodotto stesso, portando alla creazione di loop⁶⁷ virtuosi.

I prodotti vengono in questo modo progettati fin dall'inizio per essere sostenibili dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale, permettendo dopo il loro utilizzo: la scomposizione nelle sue componenti che possono essere riutilizzate in altri processi o per creare nuovi prodotti, il riciclo o il recupero di materiali.

La valorizzazione del capitale umano qualificato nel mercato del lavoro dovrebbe essere il fattore essenziale per aumentare la competitività delle imprese italiane e garantire a tutti di ottenere un lavoro soddisfacente raggiungendo un'alta qualità della vita. Questi dati fanno inoltre emergere un significativo trattamento sfavorevole dei lavoratori, a parità di condizioni, in virtù di differenze riconducibili all'etnia, la razza o l'origine nazionale.

Si può affermare quindi che, sotto questo punto di vista, l'Italia non si stia muovendo nella giusta direzione per la realizzazione del target 10.3 che prevede di assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito.

⁶⁷ Il loop viene definito come un processo circolare, chiuso, in cui un bene dopo essere stato prodotto non viene semplicemente smaltito, come nell'economia lineare, ma "torna in circolo" per essere riutilizzato.

CAPITOLO 2

IL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO: UNO STRUMENTO IN CONTINUA EVOLUZIONE

Il mercato del lavoro italiano, alla luce delle osservazioni fatte nel capitolo precedente, per quanto possa aver aumentato la sua flessibilità grazie all'introduzione di strumenti contrattuali atipici, si dimostra ancora particolarmente rigido sul fronte della mobilità sociale. Gli stranieri extracomunitari rimangono infatti segregati all'interno di specifici ambiti lavorativi, per svolgere mansioni, che in alcuni casi vengono persino considerate più affini in relazione alla loro etnia o genere. Il sotto inquadramento minimizza ulteriormente la possibilità di accedere a lavori qualificati, che valorizzino le loro competenze e gli permettano di sviluppare una carriera conforme al percorso di studi che hanno concluso. La dispersione di capitale umano a causa *dell'educational mismatch* è in crescita e l'Italia perde progressivamente risorse preziose per aumentare la sua competitività.

Questo capitolo si propone di indagare quali siano le possibili cause alla base di questi meccanismi e come questi abbiano portato all'acuirsi dei fenomeni di discriminazione, mettendo in evidenza quali siano gli strumenti che la legge garantisce a ogni persona per difendersi di fronte a tali comportamenti illeciti. Verrà riservata particolare attenzione al settore pubblico, più volte chiamato in causa per l'applicazione di pratiche discriminatorie.

2.1 Il razzismo istituzionale

Le discriminazioni razziali hanno costituito e costituiscono un elemento centrale del mercato del lavoro odierno, esse sono la messa in pratica del razzismo, diventata una componente strutturale della società contemporanea dopo un lungo sviluppo nel tempo.⁶⁸

⁶⁸ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, L'acutizzazione del razzismo nell'Europa Infelix, Franco Angeli, Milano, 2012

Il termine razzismo, nel diritto penale, viene definito in modo generale come la violenza o l'odio rivolto verso gruppi di persone definite in base alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica.⁶⁹

Una definizione simile di detto termine è stata adottata dall'ECRI, che ha delineato il razzismo come << the belief that a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin justifies contempt for a person or a group of persons, or the notion of superiority of a person or a group of persons>>⁷⁰

Il razzismo, in modo più specifico, viene definito come <<un rapporto sociale di oppressione e sfruttamento comprendente un complesso ideologico che naturalizza relazioni diseguali e giustifica la subordinazione di un gruppo sociale ad un altro (...) esso è parte integrante dei processi di produzione e riproduzione delle disuguaglianze sociali>>.⁷¹

Il termine rapporto sociale suggerisce che l'origine di tale fenomeno sia da ricercare nei rapporti tra persone, non viene quindi presentato come un fattore congenito dell'individuo, ovvero un impulso istintuale che porta a un respingimento del diverso per paura.

Se fosse riconducibile alla paura dello sconosciuto ad oggi il razzismo sarebbe infatti scomparso. Nell'era della globalizzazione la mobilità internazionale ha creato ambienti multiculturali, e i contatti tra i diversi popoli sono aumentati esponenzialmente, i mezzi di trasporto hanno permesso di collegare i quattro angoli della terra offrendo l'opportunità a molti di conoscere culture ed etnie differenti. Quest'epoca caratterizzata da un incremento vertiginoso dei mezzi di comunicazione ad alta velocità ha dato avvio alla creazione di una rete intangibile che collega miliardi di persone sparse in tutto il mondo, quasi in tempo reale; dando contemporaneamente accesso al più grande bacino di informazioni mai creato. Considerando questi fattori non è possibile quindi pensare

⁶⁹ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010,

⁷⁰ ECRI «General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, paragrafo 1, lettera a), 13 dicembre 2002

⁷¹ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, pg. 8, Franco Angeli, Milano, 2012

che il razzismo derivi dalla paura per lo sconosciuto perché il mondo, mai come oggi, ha la possibilità di conoscere.

Esso ha radici più profonde, rinvenibili nell'evoluzione storica sociale del nostro paese, così come di molti altri paesi collocati nell'emisfero Nord della Terra. Il razzismo è stato l'elemento chiave dell'epoca coloniale, sorto intorno al Cinquecento e sviluppatosi poi nel Settecento, ha trovato il suo compimento nell'Ottocento - Novecento. L'epoca coloniale ha visto nella sottomissione di parti di popolazioni dell'Africa, Asia e Americhe e nello sfruttamento delle risorse di questi territori, il suo successo.⁷²

L'economia ha potuto in questo modo beneficiare di un ampio bacino di lavoratori a basso costo, privi di diritti, e sfruttare i territori per il reperimento di nuove materie prime, per la creazione di prodotti innovativi da vendere nei paesi più sviluppati economicamente.

Queste dinamiche hanno portato alla creazione di una base per le disuguaglianze, che si sono poi perpetrate e strutturate nel tempo all'interno degli stessi meccanismi della società e dell'economia.

La radicalizzazione del razzismo ha avuto il suo massimo apice con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, che ha visto protagonista un feroce antisemitismo in più paesi Europei.

Ad oggi la tutela dei diritti umani fondamentali è stata riconosciuta essenziale per la costruzione di Stati democratici e civili, per questo l'assemblea Generale dell'ONU nel 1948 approvò e proclamò la Dichiarazione dei Diritti fondamentali dell'Uomo. Nel Preambolo della stessa dichiarazione si sottolinea che la sua diffusione globale si dimostra essenziale <<considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo>>. ⁷³

⁷² Ferrero Marco e Perocco Fabio, Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela, Franco Angeli, Milano, 2012

⁷³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione dei diritti universali dell'Uomo, Parigi, 10 Dicembre 1948

Il razzismo in Italia ad oggi assume una forma diversa rispetto a quella del passato, intesa come privazione dei diritti umani fondamentali, ma è ad essa intrinsecamente legata.

L'acutizzazione del razzismo nel paese di cui oggi siamo testimoni può essere ricondotta a degli elementi nazionali quali problematiche economiche, politiche e sociali specifiche degli ultimi decenni, che hanno generato delle ripercussioni sulla stessa struttura sociale e istituzionale odierna.⁷⁴

Negli anni della crisi, che ha avuto il suo apice in Italia nel 2008, la nazione ha sperimentato un'alta instabilità politica ed economica che ha avuto pesanti ripercussioni sulla società. I livelli di disoccupazione sono aumentati vertiginosamente così come l'insicurezza e la precarietà di migliaia di lavoratori. Secondo l'opinione dell'antropologa Annamaria Rivera questo periodo è stato particolarmente importante per l'acutizzazione del razzismo in Italia. L'insoddisfazione e il risentimento per le condizioni sociali in cui la popolazione ha vissuto, il senso d'impotenza e di frustrazione di fronte alle trasformazioni della società e alla crisi economica e sociale, sono stati in parte indirizzati verso dei capri espiatori facilmente rintracciabili e abilmente costruiti da imprenditori politici e mediatici.

Il medesimo concetto è stato sottolineato dall'OIL nel 2011, in occasione della redazione del Rapporto "Uguaglianza nel lavoro: una sfida continua", in cui viene puntualizzato che <<con l'aumento dell'insicurezza economica della popolazione in generale, le minoranze e i lavoratori stranieri o di origine straniera rischiano di diventare i capri espiatori>>⁷⁵.

Il senso di precarietà e di rischio vengono spostati sugli estranei socialmente più vicini, creando un rancore diffuso nella società.

Questi estranei si differenziano per caratteristiche oggettive dal gruppo di riferimento <<ma perché queste differenze oggettive percepite si trasformino in disuguaglianza

⁷⁴ Ferrero Marco e Perocco Fabio, Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela, pg. 8, Franco Angeli, Milano, 2012

⁷⁵ OIL, Sintesi del rapporto Uguaglianza nel lavoro: una sfida continua, pg.6

Il testo è disponibile all'indirizzo: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_155373/lang--it/index.htm

occorre che ne venga data una rappresentazione soggettiva, a cui spesso contribuiscono la coscienza sociale e in modo più deliberato i media, gli intellettuali, i politici>>⁷⁶.

L'atteggiamento delle istituzioni in molti casi, così come quello dei media hanno aiutato a creare un'immagine negativa legata agli stranieri, spesso associandoli a degli eventi capaci di colpire l'opinione pubblica e alimentare le ansie sociali.

<<Parlare degli immigrati solo in relazione a fatti di cronaca, collegando il fenomeno migratorio alla questione sicurezza e rendere assenti gli stranieri dal discorso che giornalmente li prende in considerazione, induce la collettività a considerarli solo come autori o vittime di reato e inglobarli, quindi, in tali categorie>>⁷⁷.

Il ruolo rilevante dei media è stato sottolineato anche in relazione al tema della discriminazione multipla, dalla Commissione Europea, nel Report del 2007 "Tackling multiple discrimination".

<<The role of the media was also raised in several roundtables as a contextual factor in understanding Multiple Discrimination. Here it was the ability of the media to fuse stereotypes and prejudices and the impact of this on the general public that was mentioned. Much has been researched and written on the important role of media in shaping perceptions of identity and how we see others and ourselves>>⁷⁸.

Questo approccio di diffusione dell'informazione, tipico dei media, secondo alcuni studi ha un impatto rilevante sulle relazioni sociali, caratterizzate in misura crescente da sensazioni di incertezza e di paura verso lo straniero.

Si pensi all'incidente avvenuto a Washington D.C il 9 Settembre 2011. Secondo alcune personalità, facenti parte di NGO e organismi di autorità nazionale per le pari opportunità, i media hanno giocato un ruolo molto importante nella creazione di pregiudizi verso la minoranza etnica "*Muslim men*", associando loro l'immagine di potenziali terroristi⁷⁹.

⁷⁶ Gallino Luciano, *Globalizzazione e Disuguaglianze*, pg.90, Editori Laterza, Bari, Gennaio 2007

⁷⁷ Manuela Maggio, *La discriminazione razziale: un problema relazionale?*, Fascicolo 2, pg.5, Il Mulino-Rivisteweb, Settembre 2013

⁷⁸ Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Tackling multiple discrimination – Practices, policies and laws*, pg.32, Office for Official Publications of the European Communities, Settembre 2007

⁷⁹ ibidem

I media possono diventare dei potenti strumenti di comunicazione per la diffusione di messaggi d'odio. In Italia per esempio, secondo alcune ricerche dell'UNAR, <<le segnalazioni relative a discorsi di incitamento all'odio nei media (compreso Internet) rappresentavano il 34.2% dell'insieme delle denunce ricevute dall'UNAR nel 2013, rispetto al 19.6% nel 2012>>⁸⁰.

Internet è diventato nel tempo uno strumento sempre più utilizzato per diffondere messaggi con contenuti razzisti, offensivi o intimidatori. Secondo uno studio dell'ECRI nel 2016 le segnalazioni di commenti di questo tipo postati su diversi account internet rappresentavano oltre l'80% delle segnalazioni riguardanti i media⁸¹.

In seguito a queste evidenze l'ECRI nel 2016 ha sollecitato l'Italia a completare quanto prima l'iter di ratifica del protocollo alla *Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici*, direttiva europea del 28 Gennaio 2003.

Il disegno di legge tuttavia è stato presentato in parlamento solo il 6 Agosto 2018 e approvato definitivamente dal Ministro degli esteri Luigi Di Maio nel Febbraio 2019.⁸²

Questi mezzi di comunicazione sono spesso utilizzati anche da personalità appartenenti alla politica, figure che rivestono un ruolo molto importante nella diffusione dell'informazione e di conseguenza nel plasmare l'opinione pubblica su determinati temi. In alcuni casi <<gli atteggiamenti discriminatori sono esacerbati da discorsi politici ostili che rischiano di portare all'esclusione, al rifiuto e all'espulsione dei lavoratori migranti. Le tensioni sociali e una crescente intolleranza nei confronti dei migranti (come può accadere per qualsiasi categoria sociale) può sfociare in una sistematica e generalizzata discriminazione>>.⁸³

Spesso nel nostro paese si sono verificati episodi di discorsi dell'odio da parte di rappresentanti politici, che hanno avuto come bersaglio immigrati, rom, musulmani e

⁸⁰ ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), pg.18, Strasburgo, 7 Giugno 2016

⁸¹ ibidem, pg.19

⁸² Per ulteriori informazioni si veda l'articolo all'indirizzo:

<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Lotta-al-razzismo-online,-ddl-del-governo-per-aumentare-cooperazione.aspx>

⁸³ OIL, Sintesi del rapporto Uguaglianza nel lavoro: una sfida continua, pg.6

Il testo è disponibile all'indirizzo: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_155373/lang--it/index.htm

persone LGBT ma anche altre personalità politiche, per motivi legati al solo colore della pelle.

Si pensi all'episodio accaduto nel 2013 che ha visto protagonista Cecile Kyenge, ex ministra per l'integrazione, definita pubblicamente da alcuni politici come "*un orango*".

L'insieme di questi fattori conduce al rafforzamento di un'immagine pregiudizievole verso lo straniero, estendendola verso tutti gli stranieri presenti nel territorio e alimentando le pratiche discriminatorie in ogni campo.

Il pregiudizio si può definire come "an antipathy accompanied by a faulty generalization" (J.J Pettigrew, 1980) la quale precede gli atteggiamenti discriminatori, intesi come azioni pregiudizievoli verso persone non identificate come appartenenti al proprio gruppo.

Il gruppo di identificazione tuttavia non è sempre riferibile a un contesto nazionale, anzi, per l'Italia <<la cui identità europea è più forte il pregiudizio si attiva soprattutto verso quegli immigrati definiti extracomunitari o verso cittadini dell'Est Europa, entrambi infatti si distinguono dagli stati che fanno parte dell'EU 15⁸⁴, i quali non vengono definiti immigrati ma europei>>⁸⁵.

La discriminazione che rinveniamo oggi nella società è quindi collocabile in un sistema complesso, costituito da una molteplicità di dimensioni – economica, istituzionale, politica, mediatica, culturale- che si alimentano reciprocamente.

Da esso origina il c.d *razzismo istituzionale*, definito per la prima volta da Stokely Carmichael e Charles Hamilton (1967) come un insieme di <<disuguaglianze strutturali che esistono in una società tra gruppi razziali e/o etnici, alimentate da leggi, pratiche o regole sociali, usi e consuetudini difficilmente imputabili alle azioni di uno o pochi singoli>>⁸⁶

⁸⁴ Per EU 15 si intende il numero dei membri dell'Unione Europea prima dell'accesso delle 10 nazioni candidate nel Maggio 2004, OECD glossary of statistical terms.

⁸⁵ Bello Valeria, La crisi dell'identità sociale tra pregiudizi, xenofobie e razzismi. L'inclusione dell'altro in tempo di crisi in Italia e Spagna, Vol. 6, pg.200, SocietàMutamentoPolitica, Firenze University Press, 2015

⁸⁶ Manuela Maggio, La discriminazione razziale: un problema relazionale?, Fascicolo 2, pg.3, Il Mulino-Rivisteweb, Settembre 2013

La discriminazione diventa in questo modo <<il risultato sia della cristallizzazione di categorie all'interno della nostra società, sia dell'attitudine al pregiudizio, la quale, a sua volta, sembra derivare da un *mix* di fattori da cui difficilmente il singolo riesce ad emanciparsi>>⁸⁷.

Le discriminazioni che avvengono sul piano sociale, qualora non si collocassero in un contesto e un clima ad esse favorevoli non sarebbero realizzabili o sarebbero quantomeno limitate rispetto al livello rintracciabile oggi.

Come sottolineato da Caroline Howarth and Eleni Andreouli <<According to psychological research in the contact hypothesis tradition, contact between different groups can lead to distrust, prejudice and conflict. When there are institutional pressures to collaborate on equal terms, supported by authority figures who also disconfirm negative beliefs about different groups (Allport, 1954) then contact between diverse social groups becomes more positive>>⁸⁸

L'intreccio degli elementi nazionali sopracitati ha quindi portato nel tempo al consolidamento di pratiche discriminatorie, in ogni ambito della vita, compreso quello economico. Si pensi al mercato del lavoro, in cui si riscontrano fenomeni quali: segmentazione razziale, precarizzazione, segregazione lavorativa e de-qualificazione.

Si parla di *consolidamento* poiché se si fa un passo indietro e si ritorna negli anni Ottanta la situazione degli stranieri non UE non era molto diversa. Allora gli immigrati <<erano impiegati quasi esclusivamente nei lavori e nelle mansioni peggiori della fascia secondaria e marginale del mercato del lavoro, specialmente nei settori ad alta intensità lavorativa e forte presenza del sommerso>>.⁸⁹

I settori in cui risultavano maggiormente presenti non sono significativamente dissimili da quelli che sono stati già citati precedentemente nell'elaborato, ricavati dalle indagini dell'Istat 2019. Erano occupati in agricoltura, soprattutto nelle regioni meridionali in

⁸⁷ Manuela Maggio, La discriminazione razziale: un problema relazionale?, Fascicolo 2, pg.3, Il Mulino-Rivisteweb, Settembre 2013

⁸⁸ Howarth Caroline and Andreouli Eleni, "Nobody want to be an outsider": from diversity management to diversity engagement, International society of political psychology, 2015

⁸⁹ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, pg. 14, Franco Angeli, Milano, 2012

qualità di braccianti, nella pesca, nei servizi a bassa qualifica delle grandi città, nel piccolo commercio, nella vendita ambulante porta a porta, nei servizi a bassa qualifica del settore alberghiero. L'impiego di immigrati in questi settori ha permesso il mantenimento di elementi di acuto sfruttamento e agevolato la conservazione di cattive condizioni di lavoro, aumentando le disuguaglianze rinvenibili tra i lavoratori. Ne è un esempio il ricorso a lavoratori immigrati nell'agricoltura pugliese che ha consolidato un modello occupazionale basato sull'impiego sistematico di manodopera a basso costo, malpagata e poco tutelata.⁹⁰

Nei decenni successivi la crescita dei settori industriali in Italia ha comportato un progressivo spostamento dei lavoratori verso i settori centrali del sistema produttivo e conseguentemente ad una "migrazione nella migrazione", con uno spostamento degli stranieri dalle regioni del Sud al Nord, dove erano collocate la maggior parte delle industrie. L'inserimento nel settore industriale è avvenuto tuttavia attraverso un incanalamento nelle mansioni meno qualificate e meno retribuite, con una forte concentrazione nelle categorie di operaio generico e di manovale. Nel 2019 la situazione non si presenta molto diversa, nelle indagini Istat infatti continua a spiccare la scarsa presenza di stranieri in posizioni qualificate, dirigenziali e simili.

La riorganizzazione degli assetti produttivi negli anni Novanta e Duemila, con un aumento del grado di globalizzazione del mercato ha portato a ulteriore precarizzazione di queste persone, che sono state maggiormente investite dalla flessibilizzazione lavorativa e da tutte le sue conseguenze negative. Senza essere compensati in modo significativo dagli effetti positivi derivanti dall'evoluzione degli ambienti lavorativi, che si dimostravano essere sempre più aperti, multirazziali e multiculturali.

In seguito alla maggiore flessibilizzazione << si è acuitizzata la segmentazione del mercato del lavoro su base nazionale che ha generato diverse situazioni di segregazione lavorativa, combinate con processi di gerarchizzazione razziale del mercato del lavoro e con fenomeni di etnicizzazione dei processi produttivi>>.⁹¹

⁹⁰ ibidem, pg.15

⁹¹ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, pg.21, Franco Angeli, Milano, 2012

Il consolidamento di questi meccanismi in oltre quarant'anni e delle relative pratiche discriminatorie costituisce ad oggi il principale ostacolo con cui gli stranieri extracomunitari si devono scontrare per ottenere pari diritti e opportunità in ambito lavorativo. A parità di competenze e formazione rispetto agli autoctoni, gli stranieri vengono infatti spesso esclusi ingiustamente dalla possibilità di accedere a determinate posizioni lavorative, a causa della loro etnia, razza, origine nazionale.

In questo capitolo esamineremo quali siano gli strumenti che l'ordinamento giuridico nazionale assicura ad ogni persona per tutelarsi da azioni discriminatorie e al contempo assicurare a tutti pari opportunità riducendo le disuguaglianze, obiettivi in linea con il target 10.3 di Agenda 2030.

È necessario tuttavia fare prima dei riferimenti alle fonti di diritto europeo in materia di discriminazione, che si presentano come punti di riferimento imprescindibili per il diritto nazionale italiano. Il nostro sistema legislativo è infatti *multilivello*, ovvero composto da una molteplicità di fonti, disposte secondo un ordine gerarchico⁹².

Questo percorso ci permette di capire come il principio di non discriminazione si è evoluto nel tempo in ambito europeo e in che modo esso ha modificato le leggi dell'ordinamento giuridico nazionale.

2.2 Il diritto a non essere discriminati: diritto europeo fondamentale basato sul concetto di dignità umana

La redazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, pochi anni dopo La Seconda guerra mondiale, rappresenta un momento cruciale per capire il valore che viene attribuito ancora oggi al principio di non discriminazione.

La ratio della Dichiarazione, nota anche come "*La Magna Charta dell'Umanità*", era quella di riconoscere ad ogni persona i diritti umani fondamentali quali: il diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza personale, il diritto a non subire trattamenti crudeli, degradanti o

⁹² Per approfondimenti si veda il sotto capitolo 2.4 Il principio di non discriminazione nella tutela giuridica multilivello italiana

inumani;⁹³ <<Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo>>.⁹⁴

Viene riconosciuto in questo modo “*il valore supremo della persona umana*” legato intrinsecamente alla sua dignità. Si afferma il diritto inalienabile di ogni uomo a vivere libero da violenza ed oppressione e a sviluppare la propria personalità⁹⁵, poiché << tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti>>⁹⁶

Ogni persona deve poter godere di tali diritti senza alcuna distinzione per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.⁹⁷

Come specificato dall’Art. 7 <<tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge>>.

Il principio di non discriminazione in questo modo viene collegato al concetto di dignità umana. Ogni essere umano deve poter godere dei diritti fondamentali, in quanto membro della *famiglia umana* a cui viene riconosciuto dignità, a prescindere dalle caratteristiche soggettive di cui è portatore.

Tra i diritti soggettivi che la Dichiarazione si propone di tutelare vengono inclusi anche <<il diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione>>⁹⁸. Inoltre, <<ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione⁹⁹ per eguale lavoro>> e <<ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a

⁹³ Si veda Art. 3, Art 4, Art 5 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo 1948

⁹⁴ Primo “Considerando” del Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo

⁹⁵ Osservatorio di diritti: <https://www.osservatoriodiritti.it/2018/12/10/dichiarazione-universale-dei-diritti-umani/>

⁹⁶ Si veda Art.1 Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo 1948

⁹⁷ Si veda Art 2 Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo 1948.

Questo importante articolo si deve alla scrittrice ed educatrice indiana Hansa Mehta, la quale si oppose alla prima formulazione del suddetto che prevedeva la parola “uomini” anziché “esseri umani”. Seppur la parola “uomini” all’epoca fosse ampiamente utilizzata come termine generale e comprensivo anche delle “donne” ella sostenne che alcuni paesi avrebbero potuto utilizzare tale formulazione per limitare i diritti delle donne. Si battè pertanto affinché la dichiarazione adottasse la formulazione più ampia contenuta già nella Dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789.

⁹⁸ Si veda l’Art.23 comma 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo 1948

⁹⁹ Per retribuzione si intende qualsiasi forma di prestazione derivante dall’esistenza di un rapporto di lavoro. A tale proposito si veda: Agenzia dell’Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.73, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale>>.¹⁰⁰

Il concetto chiave che emerge è la necessità di riconoscere come inalienabili dei diritti che permettano di preservare l'eguaglianza delle persone, in quanto esseri umani e in quanto individui inseriti all'interno di strutture sociali come quella lavorativa, principio fondamentale per il perseguimento della pace e della giustizia.

La Dichiarazione, per quanto sia nata come strumento giuridicamente non vincolante rappresenta ancora oggi il perno del sistema internazionale della protezione dei diritti umani e fondamento di successive convenzioni come: il Patto internazionale sui diritti civili e politici ed il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nonché la base di numerosi altri trattati e documenti¹⁰¹.

Per questi motivi, ogni anno, si festeggia la giornata mondiale dei diritti umani, occasione in cui il presidente della Repubblica Sergio Mattarella (2018) dichiarò «Il 10 dicembre di 70 anni fa, all'indomani degli orrori del secondo conflitto mondiale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. Una scelta irrevocabile di civiltà per il genere umano, punto di riferimento per l'intera comunità internazionale>>.¹⁰²

La salvaguardia dei diritti dell'uomo e il principio di non discriminazione costituiscono un punto centrale anche della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma nel 1950 dal Consiglio di Europa. È considerata testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, perché è l'unico documento dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consente a ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi garantiti, attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo.

Il divieto di discriminazione viene specificato dall'Art 14 secondo cui «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella detta Convenzione deve essere assicurato senza alcuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua,

¹⁰⁰ Si veda Art.23 comma 2 e 3 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo 1948

¹⁰¹ Si veda Osservatorio dei diritti al sito: <https://www.osservatoriodiritti.it/2018/12/10/dichiarazione-universale-dei-diritti-umani/>

¹⁰² Si veda Settimana News: <http://www.settimananews.it/diritto/cuore-diritti-umani-dignita-persona/>

la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione>>.

Il diritto a non essere discriminati viene messo in questo modo in stretta correlazione con i diritti garantiti dalla Convenzione, assicurando la parità nel godimento dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti.

La Corte europea dei diritti dell'uomo è quindi competente a ricevere i ricorsi in materia di discriminazione soltanto se rientrano nell'ambito di uno dei diritti garantiti dalla CEDU¹⁰³.

Emerge di conseguenza un problema ricollegabile alla limitatezza dell'ambito di tutela, del principio di non discriminazione, offerto dalla CEDU.

I diritti ravvisati dalla convenzione non sono comprensivi di tutti i diritti che vengono riconosciuti alla persona, nei vari ambiti della vita, dai diversi ordinamenti giuridici nazionali e internazionali.

Ne consegue che ogni discriminazione che viene fatta in virtù delle differenze precedentemente citate non è considerata tale, se non nel caso in cui comprometta o abbia la finalità di compromettere il godimento paritario di un diritto umano o di una libertà fondamentale.

Per ovviare a questo problema il 4 Novembre del 2000 gli stati membri del Consiglio di Europa firmarono il protocollo numero 12, documento integrativo della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo. L'articolo 1 comma 1 del suddetto protocollo enunciava un nuovo principio generale di non discriminazione in cui veniva specificato che <<Il godimento di **ogni diritto previsto dalla legge** deve essere assicurato, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione>> specificando al comma 2 che << nessuno può costituire oggetto di una

¹⁰³ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.68, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010,

discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica che sia fondata segnatamente sui motivi menzionati nel par. 1>>

Sebbene il protocollo dia maggiormente rilievo alla tutela della persona contro le possibili discriminazioni delle autorità pubbliche, essa riguarda anche il rapporto tra privati:

«Per esempio, il rifiuto arbitrario dell'accesso al lavoro, dell'accesso a ristoranti o a servizi che i privati possono mettere a disposizione del pubblico, come l'assistenza medica o la fornitura di acqua e di elettricità»¹⁰⁴

In seguito a queste modifiche il principio di non discriminazione ha assunto carattere "generale" e ha permesso di estendere l'ambito di tutela del principio di non discriminazione, garantendo parità di diritti in qualsiasi ambito della vita regolato dalla legge.

Proseguendo nell'analisi, un'altra fonte europea che deve essere presa in considerazione è il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, stipulato a Roma nel 1957 con il fine di garantire la parità tra tutti gli stati membri firmatari.

Il principio di non discriminazione, in questo caso, acquisiva una valenza specifica e riferibile alla sola discriminazione di genere, in ambito lavorativo.

La disposizione, specificata all'interno dell'Art.119, vietava ogni forma di discriminazione fondata sul sesso in materia di occupazione e lavoro.

La ratio sottostante è ricollegabile alla natura mercantilistica per cui la Comunità economica europea è nata. Il fine principale consisteva nella creazione di un mercato unico, per il cui corretto funzionamento era necessario garantire <<la libera circolazione dei lavoratori ed evitare fenomeni di dumping sociale>>¹⁰⁵.

<<Ciò avrebbe impedito agli Stati membri di acquisire vantaggi concorrenziali gli uni rispetto agli altri, offrendo alle donne retribuzioni più basse o condizioni di lavoro meno favorevoli>>. ¹⁰⁶

¹⁰⁴ Protocollo n. 12 alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relazione esplicativa, paragrafo 22. Per ulteriori informazioni si veda il sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm>.

¹⁰⁵ Tarquini Elisabetta, Il principio di parità retributiva tra discipline protettive e divieti di discriminazione, Nr. 3, LavoroDirittiEuropa, 2019

¹⁰⁶ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.14, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

Il principio di non discriminazione tra uomo e donna in ambito europeo è quindi il punto di partenza dell'evoluzione della normativa antidiscriminatoria. Negli anni infatti il CEE è stato modificato più volte, dapprima in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992) che ne ha anche mutato il nome in Trattato che istituisce la comunità europea (TCE) e successivamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) dopo il quale ha assunto il nuovo nome di Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE)

Le modifiche suddette, sollecitate soprattutto negli anni Novanta da pressioni provenienti da vari gruppi di interesse, hanno permesso di allargare la tutela antidiscriminatoria a nuovi ambiti tra cui: razza, origine etnica, orientamento sessuale, convinzioni religiose, età e disabilità.

All'interno del TFUE troviamo diverse disposizioni in merito agli obiettivi dell'UE nella lotta contro la discriminazione, nella sezione delle disposizioni di applicazione generale, Titolo II, articolo 8 viene specificato che << nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne>> mentre con l'articolo 10 si impegna a << combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale>>.

La seconda parte del Titolo II viene invece dedicata alla tema della non discriminazione e cittadinanza dell'unione, e si apre con l'Art. 18 che vieta << ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità>> proseguendo all'Art 19 secondo cui << Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale>>.

Un altro importante passo dell'Europa, per garantire inclusione e pari opportunità a soggetti vulnerabili quali persone di razza o etnia differente, è stato compiuto nel 1965 attraverso la ratifica della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

La Convenzione impegna i propri membri a eliminare ogni forma di discriminazione razziale e promuovere la comprensione tra tutte le razze umane, impone inoltre agli stati firmatari di introdurre leggi che vietino i discorsi che incitano all'odio e che criminalizzino l'appartenenza a organizzazioni razziste.

La Convenzione si basa su alcuni principi comunemente condivisi dagli stati firmatari quali: << l'incompatibilità dell'esistenza di barriere razziali con gli ideali di ogni società umana che si basi sul rispetto e la dignità di ogni persona e sul rifiuto di qualsiasi dottrina di superiorità fondata sulla distinzione tra le razze (poiché) falsa scientificamente, condannabile moralmente ed ingiusta e pericolosa socialmente, (consapevoli) che nulla potrebbe giustificare la discriminazione razziale, né in teoria né in pratica.>>¹⁰⁷

Un rafforzamento ulteriore del principio di non discriminazione è stato compiuto con la ratifica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, conosciuta anche come Carta di Nizza, entrata in vigore con il Trattato di Lisbona nel 2009. Questo ha permesso di far acquisire alla Carta di Nizza il medesimo valore giuridico dei trattati, ponendosi quindi come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati Membri.

Il diritto a non essere discriminati ha acquisito in questo modo un peso diverso, ed è stato riconosciuto come uno dei diritti fondamentali che l'Unione Europea ha il dovere di tutelare.

La Carta enuncia i diritti e i principi che dovranno essere rispettati dall'UE in sede di applicazione del diritto comunitario, mettendo al centro la portata fondamentale dei diritti umani dei cittadini europei. Essi traggono spunto dai diritti sanciti <<nelle costituzioni degli Stati membri, dalla CEDU e dai trattati universali sui diritti umani, fra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo>>.¹⁰⁸

L'articolo 21 della Carta riprende l'Art 19 del TFUE ampliandone l'applicazione alle forme di discriminazione fondate sul colore della pelle, l'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni politiche, personali o di altra natura, l'appartenenza a una

¹⁰⁷ Si veda il preambolo della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, New York, 4 Gennaio 1969

¹⁰⁸ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.14, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita. Particolare importanza deve essere riservata al secondo paragrafo, in esso si stabilisce che <<è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi>>.

La cittadinanza, a differenza dei fattori fino adesso considerati, non costituisce una caratteristica soggettiva della persona, è invece uno status che esprime il rapporto giuridico che sussiste tra lo Stato e il cittadino. Ogni stato dell'Unione Europea preserva la sovranità in questo ambito ed è legittimato a porre regole e restrizioni per l'acquisto della cittadinanza, che conferisce pieni diritti civili e politici nel territorio nazionale.

La Carta di Nizza ha un valore particolarmente importante non solo per il tema dell'eliminazione della discriminazione ma anche per il concetto di sviluppo sostenibile nel suo insieme, contiene infatti rilevanti riferimenti al tema sia nel suo preambolo che nell'Art.37.

<<In particolare, nel preambolo si evince che *"l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento"*.

L'art. 37 della Carta dispone, invece, che *"un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"*.

In tale occasione lo sviluppo sostenibile viene quindi elevato a principio *programmatico*, entrando, pertanto, nell'azione dell'Unione Europea come principio guida nell'elaborazione delle politiche. >>¹⁰⁹

Un punto di svolta nella tutela antidiscriminatoria europea si ebbe negli anni Duemila, periodo prima del quale il contesto di riferimento rimaneva nel complesso limitato all'

¹⁰⁹ Cagnin Valentina, Sviluppo sostenibile e diritto del lavoro, Dottorato di ricerca in Diritto Europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro Ciclo 26°, 2013

occupazione e alla sicurezza sociale, comprendendo principalmente le discriminazioni fondate sul sesso¹¹⁰.

In quell'anno sono state emanate due direttive importanti, che si presentavano come attuative del già citato articolo 19 TFUE. Quest'ultimo infatti si limitava ad indicare la possibilità di predisporre provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni, era quindi necessario che venissero adottati degli strumenti specifici per perseguire tale obiettivo.

Le direttive prese in considerazione sono la 2000/43/CE del 29 giugno, chiamata anche "direttiva di razza" e la direttiva 2000/78/CE del 27 novembre, specifica in materia di occupazione.

La direttiva numero 78 non verrà di seguito approfondita poiché, seppur specifica in materia di lotta contro la discriminazione in ambito lavorativo non si riferisce agli elementi quali razza, origine etnica e origine nazionale che costituiscono il tema principale dell'elaborato. Si dedica invece al tema della discriminazione fondata sulla religione, convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali.

Il tema dell'inclusione sociale è stato anche alla base della strategia elaborata dall'UE in occasione del Consiglio di Lisbona, svoltosi nel Marzo del 2000. Momento in cui l'Europa ha delineato una strategia globale decennale, con il fine di conseguire una << crescita economica a lungo termine, la piena occupazione, la coesione sociale e uno sviluppo sostenibile >>¹¹¹.

Gli obiettivi prevedevano a tale proposito l'innalzamento delle categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro quali anziani e donne così come coloro che facevano parte di categorie svantaggiate come i disabili, le minoranze etniche e i migranti¹¹².

¹¹⁰ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.16, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

¹¹¹ Commissione delle Comunità europee, Libro verde "uguaglianza e non discriminazione nella comunità europea allargata", pg.11, COM (2004)379 def., Maggio 2004

¹¹² L'importanza di includere le categorie svantaggiate nel mondo del lavoro è stata ribadita anche nell'ambito della strategia per l'occupazione dell'UE. L'orientamento europeo nr. 7 approvato dal consiglio il 22 Luglio 2003, stabilisce che: Gli Stati membri promuoveranno l'integrazione di quanti incontrano particolari difficoltà sul mercato del lavoro, come i giovani che hanno lasciato la scuola precocemente, i lavoratori poco qualificati, le persone con disabilità, gli immigrati e le minoranze etniche, sviluppandone l'occupabilità, aumentandone le opportunità di lavoro e impedendo ogni forma di discriminazione nei loro confronti.

Nel 2004, con l'allargamento dell'Unione Europea, si ritenne necessario fare un'analisi dei progressi che erano stati compiuti negli anni, in tema di tutela antidiscriminatoria, e identificare quali fossero le eventuali problematiche da affrontare e quali le prospettive future.¹¹³

Queste tematiche furono raccolte nel Libro Verde "Uguaglianza e non discriminazione nella comunità europea allargata".

Fu riconosciuto che nei trent'anni precedenti la legislazione europea aveva incrementato in maniera significativa il livello di protezione della discriminazione in tutta Europa, <<fungendo da catalizzatore nell'elaborazione di un approccio all'uguaglianza e alla non discriminazione più coerente e basato sui diritti>>¹¹⁴.

Il corpus normativo, incentrato inizialmente sulla lotta contro la discriminazione di genere per quanto riguardava: la retribuzione, le condizioni di lavoro e la sicurezza sociale ha subito un'evoluzione nel tempo, fino a diventare una tutela ampia e comprensiva; diventando una base efficace anche per affrontare situazioni di discriminazione multipla.

2.2.1 La direttiva 2000/43/CE – direttiva di razza

La direttiva numero 43 attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Un elemento innovativo di questa direttiva è costituito dal suo ambito di applicazione, essa non si limita infatti alla sfera lavorativa al contrario include anche l'accesso ai beni e ai servizi, l'accesso al sistema nazionale e di previdenza sociale <<in ragione del fatto che per garantire l'uguaglianza sul mercato del lavoro è necessario assicurare la parità di trattamento anche in ambiti contigui all'occupazione>>¹¹⁵.

¹¹³ Con l'allargamento una particolare necessità fu individuata nell'intensificazione degli sforzi per affrontare la situazione dei rom e di altre minoranze etniche. Si veda: Commissione delle Comunità europee, Libro verde "uguaglianza e non discriminazione nella comunità europea allargata", pg.11, COM (2004)379 def., Maggio 2004

¹¹⁴ ibidem, pg.2

¹¹⁵ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.63, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

Nel preambolo, l'Unione Europea riconosce che sia necessario assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone alla vita economica, politica e sociale a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, obiettivo in linea con la definizione di sviluppo sociale sostenibile voluto da Agenda 2030 e con l'SDG numero 10.

L'obiettivo della direttiva viene specificato dall'Art numero 1, essa << 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>>. La parità di trattamento viene definita dall'articolo 2 comma 1 come assenza di <<alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica.>>

Questo articolo mette in evidenza la duplice tipologia dell'atto discriminatorio, che può essere diretto o indiretto.

Secondo l'Art. 2.2 lett. a) della presente direttiva <<sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga>>.

Colui che si rifiuta di locare un appartamento a una persona per cause riconducibili alla sua razza od origine etnica, seppur egli sia in grado di dimostrare di avere i mezzi economici necessari per far fronte all'impegno, sta compiendo un atto discriminatorio ai sensi di questo articolo.

L'Art 2.2 lett. b) specifica che <<sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari>>.

Un esempio di discriminazione indiretta, spesso presente nella locazione delle case popolari, è l'utilizzo del criterio della cittadinanza italiana come criterio preponderante rispetto agli altri per la valutazione dei possibili candidati. In questo caso il possesso della cittadinanza italiana, criterio apparentemente neutro, avendo un peso maggiore degli

altri, permette di escludere più facilmente coloro che appartengono a un'etnia o razza differente.

Anche l'utilizzo del criterio di residenza o di anzianità di residenza ai fini di accesso di un beneficio, secondo la Corte di giustizia europea, può determinare una discriminazione indiretta vietata dall'ordinamento <<in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini nazionali piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi>>. ¹¹⁶

Da entrambe le definizioni emerge che per la valutazione della natura discriminatoria di un'azione sia sempre necessario un elemento comparativo.

Si deve verificare infatti se la persona sia stata trattata meno favorevolmente rispetto ad un'altra in una situazione analoga, oppure se sia stata messa in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altri. Un atto di conseguenza non può essere valutato come discriminatorio di per sé, si deve invece dimostrare che qualora il soggetto non fosse stato portatore di tali differenze avrebbe ricevuto un trattamento più favorevole.

La tutela antidiscriminatoria si presenta quindi come una tutela relazionale, in cui la valutazione della natura discriminatoria dell'atto nei confronti del singolo individuo non è possibile.

Un'altra particolarità è data dall'assenza di riferimenti riguardanti l'intento discriminatorio della disposizione, criterio, prassi o trattamento generale adottato. L'atto pertanto è discriminatorio anche quando colui che discrimina non ne aveva il fine, è sufficiente solo l'effetto discriminatorio dell'atto per l'impugnazione da parte dell'offeso. L'unica eccezione che viene riconosciuta e che può essere idonea a giustificare un trattamento differente di una persona portatrice di tali differenze è l'oggettiva giustificazione di una finalità legittima, attuata con mezzi idonei per il suo conseguimento (come esplicitato nell'Art 2.2 lett. b).

Per spiegare meglio quest'ultimo concetto si riporta di seguito un esempio concreto.

Nel 2017 la Corte di Giustizia Europea è stata chiamata a pronunciarsi su due casi, uno avvenuto in Francia e l'altra in Belgio, riguardanti il diritto per due dipendenti di indossare

¹¹⁶ Citti Walter, La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza, pg. 14, ASGI, 31 agosto 2013

il velo islamico sul luogo di lavoro, fatto che invece aveva portato al licenziamento delle interessate.

I giudici, nella sentenza, rilevarono che il divieto avrebbe costituito una discriminazione indiretta qualora fosse stato dimostrato che l'obbligo apparentemente neutro da essa previsto, ovvero la richiesta di non indossare il velo, aveva comportato di fatto un particolare svantaggio per le persone che aderivano ad una determinata religione o ideologia.

Tuttavia, in questo caso la discriminazione indiretta risultava *oggettivamente giustificata* da una *finalità legittima*, ovvero il perseguimento da parte del datore di lavoro di una politica di neutralità filosofica e religiosa nei rapporti con i clienti. Essendo vietato a chiunque fosse impiegato nell'impresa di indossare indumenti o simboli che facessero riferimento a un certo orientamento politico, filosofico o religioso l'atto non costituiva discriminazione nei confronti delle dipendenti.

Il ricorso proposto dalle lavoratrici fu per questi motivi rigettato e il licenziamento considerato legittimo, non obbligando i rispettivi datori di lavoro a reintegrarle nell'impresa.

In deroga all'articolo 2 comma 1 e 2, riferibile in modo specifico all'ambito lavorativo, l'Art. 4 della direttiva stabilisce che «una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata alla razza o all'origine etnica non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato».

Può esserne un esempio un annuncio teatrale, in cui si cerca una persona che interpreti uno specifico personaggio. La compagnia teatrale per fini rappresentativi potrebbe ricercare persone di una determinata origine etnica, in questo caso la differenza soggettiva diventa requisito essenziale per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

La direttiva presa in esame mostra di avere una portata ampia e comprensiva, oltre ai casi di discriminazione diretta e indiretta prevede altre due tipologie di pratiche discriminatorie, specificate nei commi 3 e 4 dell'Art.2.

L'Art.2 comma 3 specifica che <<Le molestie sono da considerarsi, ai sensi del comma 1, una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri>>.

In virtù di questo principio risultano punibili anche tutti quegli atti che non prevedono l'applicazione di una prassi, criterio o trattamento sfavorevole di una persona con concrete conseguenze, come quella di privare il soggetto dall'accesso a un bene o un servizio. La persona può essere punita per aver creato un ambiente lesivo della dignità della persona, si puniscono in questo modo le condotte come il *mobbing* spesso riscontrabili nel mondo del lavoro.

Nel caso la molestia sia finalizzata alla lesione della dignità di una persona per motivi ricollegabili alla sua razza o etnia essa viene chiamata anche "molestia razziale". A tale proposito, per la prima volta un'ordinanza del Tribunale di Milano, nel 2012 ha ritenuto punibile ai sensi della direttiva 2000/43 <<l'utilizzo da parte di esponenti e partiti politici di un linguaggio e di termini con valenza dispregiativa nei confronti di gruppi etnici minoritari, tali da veicolare il messaggio che tali gruppi siano di per sé emblemi di negatività, di pericolo e di minaccia>>¹¹⁷

In questo caso particolare, a differenza dei casi di discriminazione diretta e indiretta può essere valutata la natura discriminatoria dell'atto in assenza di un termine di comparazione.

Non è richiesto quindi che la persona dimostri che la creazione di un ambiente lesivo o degradante sia stato conseguente a un comportamento indesiderato, adottato per motivi riconducibili alla razza o l'origine etnica della persona. Nel caso contrario significherebbe giustificare un comportamento lesivo della dignità umana a condizione che fosse applicato a tutti, a prescindere dalle differenze soggettive in questione.

¹¹⁷ Si veda: Tribunale di Milano, ordinanza 28 maggio 2012 sul "neologismo "zingaropoli", adottato quale slogan durante la campagna elettorale di due partiti per le elezioni municipali".

L'Art.2 comma 4 fa rientrare negli atti di discriminazione anche <<l'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica>>.

Il datore di lavoro che ordina ai suoi dipendenti di applicare una discriminazione di prezzo per l'accesso a un bene o un servizio a determinate persone, in virtù della loro razza o origine etnica sta compiendo un atto discriminatorio.

La presente direttiva, secondo l'Art.3 si applica <<a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico>>.

Tutte le direttive europee rappresentano delle fonti di diritto con effetti vincolati per tutti gli stati membri, esse obbligano infatti gli stati a raggiungere un determinato risultato, mentre il legislatore nazionale ha la facoltà di scegliere quali siano i mezzi più adatti da applicare per ottenerlo.

Le direttive vengono accolte dagli ordinamenti giuridici nazionali tramite specifici decreti legislativi, in questo caso la direttiva 2000/43/CE è stata accolta dall'ordinamento giuridico italiano con d.lgs n.215 nel 2003. Questo ha previsto inoltre l'istituzione, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento per le pari opportunità, l'Ufficio nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), con il fine di presidiare e controllare la parità di trattamento e dell'operatività di detti strumenti di tutela per le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

2.3 I principi fondamentali delle politiche dell'OIL: dignità, uguaglianza, sicurezza e libertà

L'organizzazione internazionale del lavoro (OIL) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite sui temi del lavoro e delle politiche sociali. Il suo fine principale è di formulare le norme minime internazionali delle condizioni di lavoro e dei diritti fondamentali del lavoratore, promuovendo al contempo opportunità di lavoro dignitose, il rafforzamento della protezione sociale e del dialogo sociale sulle questioni inerenti al lavoro.¹¹⁸

¹¹⁸ Si veda il sito OIL: <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

Sin dal 1919, data della sua istituzione, si propone di perseguire la giustizia sociale per assicurare a tutti un lavoro dignitoso e una pace duratura. Il raggiungimento del *“lavoro dignitoso per tutti”* rappresenta ancora oggi un obiettivo incompiuto, per questo rientra tra gli obiettivi di Agenda 2030, più nello specifico nell’SDG numero 8 *“Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti”*.

Questo concetto risulta particolarmente importante nell’analisi del diritto antidiscriminatorio poiché <<riassume le aspirazioni degli individui alla dignità, uguaglianza, sicurezza e libertà>>¹¹⁹ base per garantire parità di opportunità e trattamento.

Nella seconda metà degli anni 90, con la nascita dell’Organizzazione mondiale del commercio (1995) e la conseguente intensificazione dello scambio di merci e capitale umano, l’OIL ha cercato di dare un suo contributo peculiare al contesto della globalizzazione.

Attraverso la *“ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”* ha cercato di diffondere l’applicazione e il rispetto di un gruppo di principi di base, a livello mondiale, poiché <<sebbene la mondializzazione sia una condizione indispensabile al progresso essa non garantisce di per sé tale progresso. Essa dev’essere accompagnata da alcune regole sociali elementari, basate su valori comuni, affinché a tutte le parti interessate sia consentito di rivendicare un’equa redistribuzione della ricchezza che esse hanno contribuito a produrre>>. ¹²⁰

I core labour standards individuati dall’Organizzazione furono: la libertà di associazione, l’abolizione del lavoro forzato e del lavoro minorile, l’eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro. ¹²¹

In questo contesto l’OIL introduce il concetto di sviluppo sostenibile, impegnandosi a mobilitare il complesso delle proprie capacità <<per fare in modo che, nel contesto di una

¹¹⁹ Si veda il sito OIL: <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

¹²⁰ Si veda il sito OIL: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_151918/lang--it/index.htm

¹²¹ De Mozzi Barbara, Mechi Lorenzo, Sitzia Andrea, L’organizzazione Internazionale del Lavoro: un’introduzione nel centenario, LavoroDirittiEuropa, Nr.2, 2019

strategia globale di sviluppo economico e sociale, le politiche economiche e sociali si rafforzino a vicenda al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile su vasta scala>>¹²²

Le Convenzioni principali riferibili ai “Core Labour Standards” dell’OIL sono le seguenti¹²³:

- Abolizione del lavoro forzato, (n. 29/1930 e n. 105/1957)
- Libertà sindacale (n. 87/1948)
- Diritto di organizzazione e negoziazione collettiva (n. 98/1949)
- Età minima lavorativa (n. 138/1973)
- Divieto di discriminazione in materia di impiego e occupazione (n. 111/1958 e n. 100/1951)

La Dichiarazione rappresenta un documento di riferimento molto importante per gli Stati Membri dell’OIL, poiché obbliga i suddetti a rispettare le Convenzioni riferibili ai “Core Labour Standards” a prescindere dalla loro ratifica.

Il perseguimento di tali principi risulta obbligatorio per il solo fatto di appartenere all’Organizzazione, in questo modo il divieto di discriminazione in materia di impiego e occupazione si eleva a principio imprescindibile per ogni politica economica e sociale degli Stati Membri.

La garanzia dei principi e dei diritti fondamentali nel lavoro rivestono infatti un ruolo importante per lo sviluppo poiché <<forniscono agli interessati la possibilità di rivendicare liberamente e con pari opportunità la loro giusta partecipazione alla ricchezza che essi stessi hanno contribuito a creare, nonché di realizzare pienamente il loro potenziale umano>>. ¹²⁴

Così con la convenzione 100/1951 per la parità di trattamento retributivo tra uomini e donne si è stabilito che le donne e gli uomini avessero il diritto a partecipare alla ricchezza prodotta, in eguale misura, in virtù dello svolgimento di un lavoro di pari valore.

¹²² Cagnin Valentina, Sviluppo sostenibile e diritto del lavoro, Dottorato di ricerca in Diritto Europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro Ciclo 26°, 2003

¹²³ Ibidem, pg.127

¹²⁴ ILO, Dichiarazione dell’OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti, pg.8, Ginevra, 1998

definendo con il termine retribuzione <<il salario o trattamento ordinario, di base o minimo, e tutti gli altri emolumenti, pagati direttamente o indirettamente, in moneta o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell'impiego di quest'ultimo>>. ¹²⁵

Il principio di parità di trattamento nei luoghi di lavoro è stato successivamente esteso nel 1958 con la Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni. Riprendendo i principi della Dichiarazione di Filadelfia l'OIL afferma che <<tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla fede, dal sesso, hanno diritto di perseguire il proprio progresso materiale e il proprio sviluppo spirituale in condizioni di libertà e di dignità, di sicurezza economica e con uguali possibilità>> ¹²⁶ e condanna quindi ogni trattamento discriminatorio che abbia la finalità di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego o professione.

Specificando che <<le parole *impiego* e *professione* comprendono l'accesso alla formazione professionale, l'accesso all'impiego e alle differenti professioni, e le condizioni di impiego>>. ¹²⁷

Secondo il Report dell'ILO Equality at work: the continuing challenge (2011) ¹²⁸ le Convenzioni nr. 100 e 111 sono tra le più ratificate dell'ILO, il totale dei membri firmatari risultano rispettivamente 168 e 169 su un totale di 183 membri. Essendo la percentuale di ratifica superiore al 90% si ritiene attendibile il raggiungimento dell'obiettivo di adozione universale delle convenzioni tra i membri dell'OIL. Secondo le informazioni ricavabili dal Report i fattori quali razza e sesso sono infatti i maggiormente protetti in tutti gli stati membri, essi sono inclusi pressoché in tutte le fonti legislative nazionali. Al contrario fattori come l'estrazione sociale, l'opinione politica e l'origine sociale sono ancora oggetto limitato di tutela.

¹²⁵ OIL, Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra mano d'opera maschile e mano d'opera femminile per un lavoro di valore uguale, Ginevra, 1951

¹²⁶ OIL, Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, 1958

¹²⁷ Si veda Art.1 comma 3 della Convenzione dell'OIL sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, 1958

¹²⁸ OIL, Equality at work: the continuing challenge, Conferenza internazionale del lavoro 100° edizione, pg.10, Ginevra, 2011

Un altro documento importante da considerare è il Decent Work Agenda (1999)¹²⁹, programma di sostegno allo sviluppo dell'impiego, che prevede i "Core Labour Standards" come pilastri fondamentali di base.¹³⁰

La tutela antidiscriminatoria viene qui declinata in termini di garanzia universale di un lavoro dignitoso, da poter svolgere in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. Tale paradigma è universale nel senso che è applicabile a qualsiasi lavoratore e risulta indispensabile per favorire uno sviluppo equo e sostenibile.

La semplice equazione su cui si basa l'intero progetto di sviluppo è la seguente:

"More people in decent jobs means stronger and more inclusive economic growth.
Improved growth means more resources to create decent jobs"¹³¹

Creare posti di lavoro dignitosi non significa solamente creare un certo numero di posti di lavoro, ma anche assicurare una qualità minima accettabile. Il concetto di qualità di impiego può essere interpretato in diversi modi come: garantire nuove forme di lavoro, differenti condizioni, così come lavori soddisfacenti e di valore¹³².

Il "decent work" così inteso diventa il punto di raccordo tra tutti gli obiettivi fondamentali delle politiche attuate dall'OIL che intendono promuovere pari diritti e opportunità in materia di lavoro ed assunzione e protezione sociale, creando un dialogo tra più attori.

Come specificato dall'OIL <<Governments, employers and workers have to accommodate their different interests in creative ways to respond to the demand for decent work placed upon them by individuals, families and communities everywhere>>¹³³.

Il lavoro dignitoso diventa quindi un mezzo attraverso cui assicurare un reddito equo, sicurezza nel luogo di lavoro e protezione sociale per tutti gli individui e le famiglie,

¹²⁹ La *Decent Work Agenda* è stata dapprima annunciata nell'ambito del rapporto annuale dell'OIL nel 1999, mentre solo nel 2008 è stata ufficialmente adottata quale parte integrante della *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Per maggiori informazioni si veda il sito: <http://www.masterdirittiumanisapienza.it/la-decent-work-agenda-dell%E2%80%99organizzazione-internazionale-del-lavoro>

¹³⁰ De Mozzi Barbara, Mechi Lorenzo, Sitzia Andrea, L'organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel centenario, pg.7, LavoroDirittiEuropa, Nr.2, 2019

¹³¹ OIL, Decent Work and the 2030 Agenda for sustainable development, Ginevra, 2015

¹³² OIL, Decent Work, Conferenza internazionale del lavoro 87° sessione, pg.4, Ginevra, 1999

¹³³ ibidem, pg.4

riducendo in questo modo le disuguaglianze sia in termini di ricchezza che di diritti e opportunità, contribuendo conseguentemente al raggiungimento degli obiettivi di Agenda 2030¹³⁴.

Assicurare un reddito equo a tutti permetterebbe al 40% della popolazione più povera a livello mondiale di avere delle condizioni di vita migliore (SDG 10.1), l'inclusione nel mondo del "lavoro dignitoso" di individui, famiglie e comunità rafforzerebbe e promuoverebbe l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere dall'età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione o ogni altro status (SDG 10.2).

Infine, il lavoro dignitoso assicurerebbe a tutti pari diritti e opportunità, riducendo le disuguaglianze nei risultati, eliminando leggi o pratiche discriminatorie e promuovendo azioni a tale proposito (SDG 10.3).

Il lavoro dignitoso è stato riproposto come mezzo fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi dell'OIL nel 2008, all'interno della Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta.

La Dichiarazione si collocava << in un momento di grande incertezza per il mondo del lavoro, di violazioni continue dei diritti del lavoro, di crescente preoccupazione circa gli sviluppi della globalizzazione>>.¹³⁵

Era emersa la necessità per tutti gli Stati membri di dare una forte dimensione sociale alla globalizzazione, affinché si potesse raggiungere un modello di sviluppo sostenibile, con risultati migliori e più equi per tutti. La sostenibilità viene qui proposta come strumento nelle mani di dirigenti e decisori per la creazione di imprese sostenibili, capaci di maggiori opportunità di lavoro e di reddito per tutti.

La Dichiarazione su queste basi delinea un approccio equilibrato di soluzioni produttive sul piano nazionale, ma fornisce al contempo una piattaforma comune di governance a livello internazionale inglobando obiettivi di natura sociale, economica e ambientale¹³⁶.

La collaborazione tra i vari attori in quest'ottica viene proposta come risorsa indispensabile per il perseguimento di una strategia di sviluppo sostenibile, uno

¹³⁴ OIL, Decent Work and the 2030 Agenda for sustainable development, pg.28 Ginevra, 2015

¹³⁵ OIL, Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta, pg.4, Ginevra, 2008

¹³⁶ La parità di genere e la non discriminazione vanno considerati quali tematiche trasversali a tutti gli obiettivi fondamentali che l'OIL si propone di perseguire.

strumento che permette di coordinare i diversi attori in ambito economico, sociale e politico e di allineare i loro obiettivi.

Questo concetto viene ribadito dall'OIL anche riguardo al tema della lotta contro ogni forma di discriminazione. La collaborazione risulta necessaria sia per portare alla creazione di un sistema legislativo più efficace sia per l'attuazione di iniziative che non rientrano nell'ambito normativo, a cui devono partecipare non solo i governi, ma anche le imprese¹³⁷ e le parti sociali.¹³⁸

2.4 Il principio di non discriminazione nella tutela giuridica multilivello italiana

Nell'ordinamento giuridico italiano, si hanno una pluralità di fonti di diritto, le quali sono disposte secondo una scala gerarchica, in base a cui la norma di fonte inferiore non può porsi in contrasto con la norma di fonte superiore.

Le fonti di diritto principali, seguendo l'ordine imposto dalla scala gerarchica sono:

- ❖ La costituzione e le leggi costituzionali
- ❖ Regolamenti e direttive dell'Unione europea
- ❖ Leggi ordinarie, decreti legge, decreti legislativi
- ❖ Leggi regionali
- ❖ Regolamenti
- ❖ Consuetudini

Le uniche fonti sovraordinate rispetto all'ordinamento giuridico italiano sono le fonti primarie del diritto europeo, ne sono esempi il Trattato sul Funzionamento dell'unione europea e la Carta di Nizza, entrata in vigore con il Trattato di Lisbona. Le fonti primarie

¹³⁷ Per quanto riguarda le imprese l'OIL già nel 1977, nella Dichiarazione tripartita riguardante le imprese multinazionali e la politica, invita le multinazionali a *“tener pienamente conto degli obiettivi di politica generale che i paesi dove esse operano si sono fissati”*, tenendo presente che *“le loro attività dovrebbero armonizzarsi con le priorità dello sviluppo e con le strutture e gli obiettivi sociali del paese in cui operano”*, suggerendo, a tal fine, delle *“consultazioni tra le imprese multinazionali, il governo e, se necessario, le organizzazioni nazionali di imprenditori e di lavoratori interessate”*. A tale proposito si veda:

Cagnin Valentina, Sviluppo sostenibile e diritto del lavoro, Dottorato di ricerca in Diritto Europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro Ciclo 26°, 2003

¹³⁸ OIL, Equality at work: the continuing challenge, Conferenza internazionale del lavoro 100° edizione, pg.18, Ginevra, 2011

conservano una capacità derogatoria del sistema costituzionale italiano, trovando il proprio limite nei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale¹³⁹ e nei diritti inviolabili della persona umana.¹⁴⁰

La convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo è stata invece riconosciuta come fonte sussidiaria in rapporto ai sistemi nazionali di garanzia dei diritti dell'uomo, nel caso specifico nazionale la Convenzione è sussidiaria ai diritti riconosciuti dalla Costituzione italiana.

La direttiva 43/2000/CE, esaminata precedentemente, è invece sotto-ordinata rispetto alla costituzione, rientrando nella sezione "Regolamenti e direttive dell'Unione europea".

2.4.1 Il principio di uguaglianza formale e sostanziale

La portata fondamentale del principio di non discriminazione è stata riconosciuta già nel 1947, anno in cui la costituzione italiana è stata promulgata. L'assemblea costituente ha fatto rientrare nei primi 12 articoli della costituzione tale principio sancendo all'articolo 3 comma 1 che <<tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali>>.

Da questo articolo emerge in particolare che il fondamento del principio di non discriminazione si debba ritrovare nel principio di uguaglianza, intesa sia come uguali diritti riconosciuti dalla legge, sia come pari dignità sociale riconosciuta in capo a ogni cittadino.

Il principio di uguaglianza così stabilito nel primo comma può essere definito principio di uguaglianza formale, esso implica la pari soggezione di tutti i cittadini alla legge, senza distinzioni.

In prima formulazione, questo principio, sembra limitarsi nella sua applicazione ai soli cittadini italiani, al contrario come stabilito dalla corte costituzionale la norma deve intendersi estesa ad ogni persona, essa infatti <<ha valenza generale e si riferisce a tutte

¹³⁹ I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale si riferiscono ai primi 12 articoli della Costituzione Italiana

¹⁴⁰ Si veda il sito: <http://www.treccani.it/enciclopedia/fonti-del-diritto-dell-u-e/>

quelle ipotesi in cui è necessario che situazioni uguali siano trattate in maniera uguale, e che situazioni diverse siano trattate in maniera diversa>>¹⁴¹

Il secondo comma dell'articolo 3 specifica che << è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese>>.

L'uguaglianza formale, ovvero l'uguaglianza delle persone davanti alla legge è necessaria ma, alla luce di questo secondo comma non si dimostra sufficiente per garantire il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale. Ogni persona deve essere messa nelle giuste condizioni per poter esercitare i propri diritti, pertanto la Repubblica deve agire come principale attore nella rimozione degli ostacoli che potrebbero limitare l'ottenimento della libertà e dell'eguaglianza tra i cittadini, garantendo così a tutti pari accesso ai propri diritti.

L'interpretazione costituzionale dell'Art.3 è concorde nel ritenere che esso non escluda la possibilità di trattare in modo differenziato delle persone in virtù di ragionevoli motivi. Il criterio di ragionevolezza è stato negli anni oggetto di un'ampia interpretazione giurisprudenziale, ma come ha più volte ribadito la Corte Costituzionale questo deve essere inteso come limite imposto alla discrezionalità del legislatore, che trova la sua ratio <<nella "non manifesta irragionevolezza" delle sue scelte, ovvero nella necessità che i trattamenti differenziati siano giustificati dall'esigenza effettiva di tutelare valori di pari rango rispetto a quelli che vengono compressi o sacrificati (Corte Cost., sentenza 18 luglio 2013, n. 202) >>.¹⁴²

La legge pertanto deve sempre valutare la circostanza specifica e adottare trattamenti diversi per situazioni diverse e viceversa. Possiamo ritrovare un ulteriore riferimento a tale criterio espresso nella sentenza n.53 del 1958, della Corte Costituzionale, la quale afferma che: costituisce violazione del principio di eguaglianza il parificare situazioni

¹⁴¹ Si veda il sito: https://www.brocardi.it/costituzione/principi_fondamentali/art3.html

¹⁴² Citti Walter, La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza, pg. 8 ASGI, 31 agosto 2013.

oggettivamente diverse. Una disciplina omogenea di situazioni ritenute dalla stessa legge diverse risulta irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima in quanto contraddittoria rispetto alle premesse poste dallo stesso legislatore.

Proseguendo con l'analisi si può riconoscere che il principio di uguaglianza si lega intrinsecamente al principio di non discriminazione, riconoscendo parità di trattamento a condizione di parità di situazioni a tutte le persone, a prescindere da differenze riconducibili al sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. I principi costituzionali si mostrano in questo modo conformi alle norme di diritto internazionale, obbligo che viene esplicitato anche dalla stessa costituzione all'Art. 10 comma 1 in cui si stabilisce che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute».

Proseguendo con lo studio del medesimo articolo, il secondo comma viene dedicato al tema della condizione giuridica dello straniero in Italia. La costituzione stabilisce in virtù di questo articolo che «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Il secondo comma in questo modo delega la regolazione di tale condizione alla legge ordinaria, con l'obbligo che essa rimanga conforme a ciò che viene stabilito nei trattati internazionali. Il legislatore italiano in questo modo può regolare tutte le varie sfaccettature della vita economica, politica e sociale degli stranieri che permangono nel territorio nazionale, per differenti periodi di tempo. La nozione di straniero in questo caso si riferisce sia ai cittadini Europei, diversi dai cittadini italiani, sia ai cittadini extra-europei.

L'assemblea costituente, che ha voluto introdurre una norma specifica per regolare la condizione dello straniero in Italia nei primi 10 articoli della costituzione, ci suggerisce che questo tema ha avuto sin da quegli anni una notevole rilevanza. Questo articolo ricade tra i 12 principi fondamentali della Costituzione, i quali contengono un ampio riconoscimento di diritti civili e politici che devono essere garantiti e considerati nella loro immodificabilità.

La regolazione della condizione dello straniero acquisisce in questo modo pari importanza al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, la cui protezione viene assicurata

dall'Art. 2 della costituzione in cui <<la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale>>. Questo ci suggerisce che nel 1947, pochi anni dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, più che mai si era consapevoli che il modo in cui la condizione dello straniero veniva regolata costituiva la "cartina tornasole" della democraticità dello stato.

Il legislatore ordinario, tuttavia, sebbene fosse stato incaricato di questo compito dalla costituzione, non intervenne con leggi specifiche ed esaustive fino al 6 Marzo 1998. Quasi cinquanta anni dopo in parlamento fu approvata la legge numero 40 detta anche "Legge Turco- Napolitano", dai nomi del Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco e l'allora Ministro dell'Interno Giorgio Napolitano.

L'articolo 1 ne definisce l'ambito di applicazione, specificando al comma 1 che <<la presente legge, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi¹⁴³, di seguito indicati come stranieri>>.

Proseguendo al comma 2 con l'esplicita esclusione dei cittadini di altri stati europei dall'applicazione della normativa << se non in quanto si tratti di norme più favorevoli, e salvo il disposto dell'articolo 45¹⁴⁴>>. La condizione dei cittadini Europei nello stato italiano è disciplinata in modo differente rispetto a quella dei cittadini extra-europei, e si basa sul Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea.

¹⁴³ È definito apolide la persona che, avendo perduto la cittadinanza di origine e non avendone assunta alcun'altra, non è cittadino di alcuno stato. Per ulteriori informazioni si veda il sito <http://www.treccani.it/vocabolario/apolide/>

¹⁴⁴ L'articolo 45 della legge 40/1998 conferisce una delega legislativa al governo per l'attuazione delle norme comunitarie in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Secondo l'Art.45 comma 1 Il Governo è delegato a emanare un decreto legislativo contenente la disciplina organica dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Lo stato si preserva la facoltà di applicare le norme contenute nella legge numero 40/1998 nel caso si dimostrino essere più favorevoli rispetto a quelle contenute nel Testo Unico specifico. Nel caso degli stranieri extra-europei e degli apolidi invece al comma 3 viene stabilito che <<quando altre disposizioni di legge fanno riferimento a istituti concernenti persone di cittadinanza diversa da quella italiana ovvero ad apolidi, il riferimento deve intendersi agli istituti previsti dalla presente legge. Sono fatte salve le disposizioni interne, comunitarie e internazionali più favorevoli comunque vigenti nel territorio dello Stato>>.

Dall'analisi di questi ultimi due articoli emerge l'intento dello stato di applicare, ove possibile, sempre le norme più favorevoli, cercando di non costruire quindi un sistema legislativo eccessivamente rigido ma adattabile entro certi limiti alle specifiche situazioni.

La regolazione di tutte le casistiche che riguardano la condizione dello straniero non trova in questa legge il suo punto di riferimento principale, poiché come specificato nell'Art.47 il Governo era stato incaricato di emanare <<entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo contenente il Testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, nel quale devono essere riunite e coordinate fra loro e con le norme della presente legge e con le modifiche a tal fine necessarie>>.

Il Testo unico è stato proposto come il mezzo con cui poter regolare l'immigrazione in Italia, attraverso un sistema legislativo nazionale che tenesse già conto di tutte le disposizioni in materia provenienti da fonti europee, ottenendo come risultato un unico testo completo ed esaustivo di tutti gli aspetti riferibili alla vita dei cittadini extra-europei e apolidi in Italia.

Il 25 Luglio del 1998 venne emanato il d.lgs n. 286 contenente il Testo Unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, voluto dalla legge 40/1998.

Il principio di non discriminazione viene affrontato in questo testo dell'Art. 43, ad esso interamente dedicato. In questo caso ci si riferisce a pratiche discriminatorie per motivi di razza, origine etnica, origine nazionale e orientamento religioso. Il comma 1 riprende

la definizione di atto discriminatorio diretto e indiretto fornito dalla direttiva 43/2000, ovvero la direttiva di razza.

Il comma 2 invece definisce in modo puntuale quali siano gli atti da considerarsi in ogni caso discriminatori, facendo riferimento nei diversi paragrafi a:

- a) Coloro che svolgono delle mansioni nell'ambito pubblico
- b) All'offerta di beni e servizi pubblici
- c) All'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali
- d) All'esercizio di un'attività economica
- e) Ai datori di lavoro

La seguente analisi si limiterà alla lett. e) dell'Art.43, il quale si riferisce nello specifico alle discriminazioni in ambito lavorativo.

Il comma 2 lett. e) stabilisce che compie atto di discriminazione il datore di lavoro o i suoi preposti che << ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza>> di seguito procede sottolineando che <<costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino **requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa**>>

L'effetto pregiudizievole richiamato nella prima parte del paragrafo si riferisce al trattamento sfavorevole dello straniero per motivazioni riconducibili alle suddette differenze soggettive, rispetto al trattamento che sarebbe stato riservato a una persona non portatrice di tali differenze, in un'analogia situazione. Si può attribuire medesimo significato al termine "svantaggio in modo proporzionalmente maggiore" rinvenibile di seguito.

Particolare attenzione deve essere riservata al collegamento che viene fatto tra la persona portatrice di differenze e i requisiti essenziali per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Ovvero, l'atto può definirsi discriminatorio solo nel momento in cui il trattamento pregiudizievole produca l'effetto di svantaggiare in modo proporzionalmente maggiore una persona a causa di motivazioni riferibili alla razza, all'etnia, alla religione o alla cittadinanza, e queste differenze non siano rilevanti ai fini dello svolgimento della mansione lavorativa. Si richiama qui i concetti di oggettiva giustificazione e finalità legittima, analizzati in precedenza in relazione alla definizione di atto discriminatorio indiretto.

Pertanto, se i requisiti per lo svolgimento della prestazione lavorativa si dimostrano essenziali e determinati per il suo svolgimento, per ragioni riconducibili alla natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui viene espletata, allora non può essere considerato atto discriminatorio.

Un esempio è costituito dal possesso della cittadinanza italiana, che si presenta come requisito essenziale per l'accesso a posizioni lavorative nell'amministrazione pubblica, come la magistratura ordinaria di stato.¹⁴⁵

La discriminazione per motivazioni riconducibili alla cittadinanza non è stata fino ad ora messa in rilievo poiché si ricorda che la cittadinanza, non essendo una differenza soggettiva ma uno status giuridico che si riferisce al rapporto tra Stato e cittadino, rientra tra le competenze specifiche dei singoli stati membri.

La direttiva europea 43/2000 nell'Art. 3 comma 2 stabilisce per questo che <<La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati>>.

Il concetto di nazionalità, preso esplicitamente a riferimento nella direttiva, presenta delle sfumature diverse rispetto al concetto di cittadinanza. La nazionalità è definita come appartenenza a una determinata nazione, ovvero un organismo unitario nella totalità dei

¹⁴⁵ Per maggiori informazioni si veda il sotto capitolo successivo relativo alla discriminazione nell'accesso al pubblico impiego

suoi aspetti etnici, culturali e sociali¹⁴⁶, mentre il termine cittadinanza si riferisce alla condizione di appartenenza dell'individuo a uno stato, a cui è connesso il godimento di diritti e l'assolvimento di doveri.¹⁴⁷

Questi due termini sono tuttavia strettamente correlati tra di loro, ed è indubbio che un diverso trattamento dovuto al mancato possesso della cittadinanza italiana è connesso intrinsecamente alla nazionalità della persona; concetto affermato dal Giudice di Lodi, nell'ordinanza del 18 Febbraio 2011, presso il Tribunale del lavoro di Lodi.

In seguito a queste considerazioni la direttiva europea inizialmente si mostrava limitata alla discriminazione per motivi di razza ed etnia, non applicandosi alle motivazioni riconducibili alla nazionalità e alla cittadinanza.

La sentenza storica della Corte di Giustizia Europea, così detta sentenza Feryn, nel 2008 ha cambiato la sua interpretazione affermando che il contenuto della direttiva 43/2000/CE si applica anche qualora un datore di lavoro dichiari pubblicamente la sua intenzione di assumere solo persone di una determinata nazionalità, comportando, dunque, per via indiretta, l'applicabilità della normativa antidiscriminatoria anche alle fattispecie inerenti alla discriminazione per nazionalità.

Principio di recente sancito anche dalla Corte di Cassazione italiana, in riferimento alle discriminazioni collettive¹⁴⁸, fornendo così un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, non permettendo una lettura limitata alle sole discriminazioni per razza e origine etnica.¹⁴⁹

Tuttavia, l'inserimento della cittadinanza tra i fattori di discriminazione era già stato previsto dal legislatore ordinario italiano nel 1998, così come specificato dall' Art.43 lett. e) d.lgs 286/1998. L'articolo suddetto ha garantito in questo modo la massima estensione in riferimento ai motivi alla base dell'atto discriminatorio. L'art 43 comma 3 ha invece

¹⁴⁶Si veda il sito: https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/N/nazionalita.shtml

¹⁴⁷Si veda il sito: https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/C/cittadinanza.shtml

¹⁴⁸ Per approfondimenti riguardo l'azione discriminatoria collettiva si veda il sotto capitolo seguente relativo alla discriminazione nell'accesso al pubblico impiego

¹⁴⁹ Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, LavoroDirittiEuropa, 2018

esteso la sua portata, specificando che venisse applicato <<Il presente articolo e l'articolo 44¹⁵⁰ anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia>>.

Un'altra importante legge in materia di diritto antidiscriminatorio è la numero 300 del 20 Maggio del 1970, chiamata anche Statuto dei Lavoratori, legge che viene presa come riferimento dall'Art. 43 comma 2 per la definizione di atti o patti discriminatori in ambito lavorativo.

Questa legge rappresenta una delle più importanti fonti normative dell'ordinamento in materia di lavoro, dopo la Costituzione, attraverso cui garantire e tutelare la libertà e la dignità dei lavoratori, la libertà sindacale e l'attività sindacale nei luoghi di lavoro. La ratio della legge 300/1970 va ricercata nella volontà del legislatore di proteggere il lavoratore come parte più debole del rapporto di lavoro, con il fine di perseguire la pace sociale e il fine produttivo dell'organizzazione imprenditoriale.¹⁵¹

<<Esso limita, per la prima volta, i poteri del datore di lavoro fino ad allora discrezionali e liberi sulla base di un contratto tra pari, stipulato in virtù del principio di autonomia privata affermato chiaramente nel codice civile (Art. 1322)>>¹⁵²

La parte debole del contratto di lavoro, ovvero il lavoratore, viene in questo modo protetto dagli eventuali soprusi del datore di lavoro. L'Art. 15 della suddetta legge si riferisce nello specifico alla protezione contro gli atti discriminatori stabilendo al comma 1 lett. a) la nullità di qualsiasi atto o patto diretto a << subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte>> proseguendo alla lett. b) con le specifiche riguardo il << licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero>>.

¹⁵⁰ L'art. 44 del Testo Unico fa riferimento all'azione civile contro la discriminazione

¹⁵¹ Si veda il sito: <http://www.treccani.it/enciclopedia/statuto-dei-lavoratori>

¹⁵² Gaetano Zilio Grandi, Lezioni di diritto del lavoro nella gestione d'impresa, pg.15, Wolters Kluwer Italia S.R.L, Milano, 2018

Negli anni Settanta la discriminazione per motivi riconducibili all'adesione ad associazioni sindacali, allo svolgimento di attività sindacale o alla partecipazione ad uno sciopero risultava essere tema più urgente da affrontare. Con la legge numero 903 del 9 Maggio 1977 si ampliò la portata di tale articolo, seppur tale legge fosse specifica in tema di discriminazione di genere con l'Art. 13 venne precisato che <<le disposizioni di cui al comma precedente¹⁵³ si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso>>.

Infine, con il d.lgs 216/2003, emanato in attuazione della direttiva 2000/78/CE, si è esteso il divieto di discriminazione, comprendendo fattori aggiuntivi quali: handicap, età, orientamento sessuale e convinzioni personali.

Lo Statuto dei lavoratori vieta inoltre al datore di lavoro di discriminare i lavoratori effettuando indagini <<ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, (...) anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore>>. ¹⁵⁴

Lo Statuto presenta tuttavia una limitazione, ricollegabile all'assenza di una definizione generale ed astratta di cosa si intenda per discriminazione. << Da un lato, vengono nominati gli ambiti in cui tali condotte possono essere attuate (senza però che la loro enucleazione esaurisca le possibili manifestazioni concrete di atti o patti lesivi) quali i licenziamenti¹⁵⁵, le assunzioni, i trasferimenti, le assegnazioni o i provvedimenti disciplinari; dall'altro, l'unico riferimento generale fatto dalla norma è l'attitudine a "recare pregiudizio" al lavoratore per fini di discriminazione>>. ¹⁵⁶

¹⁵³ L'espressione si riferisce al comma 1 dell'art. 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300

¹⁵⁴ Si veda Art.8 Statuto dei lavoratori L. 20 Maggio 1970, n.300

¹⁵⁵ Per licenziamento si intende tutte le situazioni in cui si pone fine al rapporto di lavoro. Sono state comprese, per esempio, la cessazione del rapporto di lavoro nel quadro di uno schema di pensionamento anticipato volontario e la cessazione del rapporto di lavoro dovuta al pensionamento obbligatorio. Si veda a tale proposito: Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, pg.73, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010

¹⁵⁶ Citti Walter, La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza, pg.47, ASGI, 31 agosto 2013

2.4.2 Il licenziamento discriminatorio: un'eccezione di "tendenza"

Un caso che si riscontra frequentemente nelle sentenze dei tribunali è l'impugnazione per licenziamento discriminatorio.

A tale proposito l'Art. 18 dello Statuto dei Lavoratori prevede che:

<<il licenziamento discriminatorio è sempre nullo e comporta la tutela reale, cioè la reintegrazione nel posto di lavoro, a prescindere dal numero di occupati dell'impresa. Quindi, il giudice, con la sentenza con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio ai sensi dell'art. 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, ordina al datore di lavoro la reintegrazione del lavoro nel posto di lavoro¹⁵⁷, indipendentemente dal motivo formalmente adottato.

L'unica eccezione alla tutela reale consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro è prevista quando sia lo stesso lavoratore a richiedere l'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto (art. 1 c. 42 della legge n. 92/2012). In caso di licenziamento discriminatorio, il lavoratore ha diritto anche al risarcimento del danno consistente in un'indennità commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, ed, in ogni caso, non inferiore a cinque mensilità della retribuzione globale di fatto>>¹⁵⁸.

Un'eccezione particolare alla disciplina della reintegrazione, in caso di licenziamento illegittimo, si ha qualora si prendano in considerazione le c.d. "*organizzazioni di tendenza*".

In questa categoria sono fatti rientrare i <<datori di lavoro non imprenditori che svolgono attività senza fini di lucro di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto>>.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Si noti che la tutela reintegratoria piena, dopo l'approvazione del d.lgs 23/2015 attuativo della legge delega 183/2014 (c.d Jobs Act) è stata limitata ai casi di licenziamento illegittimo ovvero, licenziamento discriminatorio, licenziamento basato sul motivo illecito determinante (ex art. 1345 c.c.), licenziamento irrogato in concomitanza con il matrimonio o in violazione dei divieti previsti dal Testo Unico di tutela della paternità e della maternità, e infine in caso di licenziamento intimato in forma orale o riconducibile "ad altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge". Si veda a proposito il sito: Studio Cataldi, <https://www.studiocataldi.it/articoli/15766-l-art-18-prima-e-dopo-la-riforma-fornero.asp>

¹⁵⁸ Citti Walter, La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza, pg.48, ASGI, 31 agosto 2013

¹⁵⁹ Si veda Art. 4 comma 1 l. 109/1990

La norma di riferimento, in materia di licenziamento per tali organizzazioni, è il d.lgs 216/2003¹⁶⁰ che permette di stabilire se il licenziamento abbia carattere discriminatorio o meno. In base all'Art 3 comma 5 <<non costituiscono atti di discriminazione (...) le differenze di trattamento basate sulla professione di una determinata religione o di determinate convinzioni personali che siano praticate nell'ambito di enti religiosi o altre organizzazioni pubbliche o private, qualora tale religione o tali convinzioni personali, per la natura delle attività professionali svolte da detti enti o organizzazioni o per il contesto in cui esse sono espletate, costituiscano requisito essenziale, legittimo e giustificato ai fini dello svolgimento delle medesime attività>>.

Secondo la legge 109/1990 l'ambito di applicazione del decreto legislativo deve intendersi limitato alle sole organizzazioni senza scopo di lucro, a differenza di quanto previsto dalla direttiva europea 2000/78/CE che prevede che a beneficiare della clausola derogatoria siano tutte le organizzazioni la cui etica è fondata sulla religione o le convinzioni personali, senza che abbia rilievo il fatto che abbiano o meno scopo di lucro. Un'ulteriore limitazione alla disciplina è stata posta dalla Corte di cassazione, la quale ha previsto <<che il licenziamento c.d. "ideologico" da parte delle "organizzazioni di tendenza" può considerarsi legittimo solo nel caso in cui l'adesione ideologica del lavoratore sia requisito essenziale per la protezione della "tendenza ideologica", la quale va riferita non all'ente in sé, ma alle attività e scopi istituzionali di quest'ultimo>>¹⁶¹

Una sentenza esplicativa del tema è la C-68/17 della Corte di giustizia europea¹⁶² riguardo il licenziamento di un medico primario cattolico (JQ) da parte di un ospedale cattolico, gestito da una società tedesca a responsabilità limitata (l'IR), soggetta alla vigilanza dell'Arcivescovo cattolico di Colonia (Germania).

Il licenziamento del primario era avvenuto dopo il divorzio dalla sua prima moglie, con la quale si era sposato secondo il rito cattolico, poichè si era successivamente risposato secondo rito civile con un'altra donna, senza che il primo matrimonio fosse annullato.

¹⁶⁰ Decreto attuativo della direttiva europea 2000/78/CE

¹⁶¹ Citti Walter, La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza, pg.49, ASGI, 31 agosto 2013

¹⁶² Si veda l'articolo pubblicato dal Sole24 ore al sito: <https://www.ilsole24ore.com/art/un-ospedale-cattolico-non-puo-licenziare-medico-risposato-AEfMfPqF>

Secondo l'IR il primario contraendo matrimonio nullo per il diritto canonico era venuto meno agli obblighi derivanti dal contratto di lavoro, ovvero l'obbligo di lealtà verso la Chiesa cattolica e verso l'etica e i suoi valori fondanti.

JQ ha tuttavia contestato il suo licenziamento dinnanzi ai giudici del lavoro tedeschi sostenendo che il suo secondo matrimonio non potesse essere motivo valido di licenziamento.

La Corte europea ha riconosciuto che tenuto conto della natura delle attività professionali svolte e del contesto in cui sono esercitate, la religione e le convinzioni personali devono costituire dei requisiti essenziali, legittimi e giustificati rispetto all'etica in questione. Nel caso presente l'adesione alla concezione di matrimonio data dalla Chiesa cattolica non risulta necessaria per l'affermazione dell'etica dell'IR, né tantomeno requisito essenziale per lo svolgimento di attività professionali ospedaliere, quali quelle riferibili a JQ, primario del reparto di medicina interna.

Il concetto viene riconfermato anche alla luce del fatto che nell'ospedale fossero presenti altri medici, che non aderivano alla confessione cattolica e che pertanto non risultavano vincolati dall'atteggiamento di buona fede e lealtà richiesta dall'etica dell'IR.

2.5 La discriminazione delle donne "Black": un concetto intersezionale

Fino a questo momento abbiamo considerato prevalentemente la discriminazione come un termine riferibile a diversi fattori, alternativi gli uni agli altri.

Negli ultimi anni tuttavia nel contesto europeo e italiano ha iniziato a farsi strada un concetto nuovo di discriminazione ovvero la "discriminazione multipla".

<<Benché un numero crescente di studiosi e studiose - spesso dopo periodi di formazione all'estero o all'interno di progetti di ricerca europei - ne faccia(no) applicazione nell'ambito delle scienze sociali e politiche, (questo) rest(a) ancora poco conosciut(o) e, quindi, poco adoperat(o) nella tutela giuridica dei diritti>>¹⁶³.

¹⁶³ Bello Barbara Giovanna, Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!, pg.1, ASGI, 2015

In generale con il termine discriminazione multipla ci si riferisce a quei casi in cui una persona è discriminata in base a due o più fattori, tuttavia, Timo Makkoen né offre una definizione più specifica, evidenziando la triplice modalità con cui può manifestarsi¹⁶⁴:

Discriminazione multipla o multipla ordinaria. Si verifica quando una persona è discriminata sulla base di più fattori, ma ogni discriminazione avviene in momenti diversi e si basa ogni volta su fattori differenti. La tutela giuridica della persona in questo caso non presenta ostacoli, è sufficiente infatti in questi casi presentare ricorso dinanzi al giudice per ogni episodio di discriminazione in cui verrà stabilito a quale fattore debba essere ricondotto ogni atto o pratica discriminatoria.

Discriminazione additiva. Si ha quando la discriminazione in una stessa occasione avviene sulla base di fattori discriminatori diversi, essi si aggiungono quindi l'uno all'altro, tuttavia restando separati e mantenendo una propria individualità.

Discriminazione intersezionale. Ha luogo quando la discriminazione è basata su più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati.

In questo caso i fattori interagiscono e creano delle conseguenze che non possono essere a ritroso condotte all'uno o all'altro fattore, sono inseparabili e non possono che essere valutate nel loro complesso¹⁶⁵.

Per esempio, una donna rom che partorisce in una struttura ospedaliera potrebbe essere discriminata sia in quanto donna, che in quanto rom. Questo trattamento sfavorevole potrebbe avvenire solo nel caso in cui il soggetto presenti le due caratteristiche contemporaneamente, infatti, il trattamento discriminatorio potrebbe non colpire tutte le donne nell'ospedale, né tutti i rom. L'atto discriminatorio in questo caso produce degli effetti che sono originati dall'intersezione dei due fattori, considerabili solo nella loro unità.

Il concetto di intersezionalità venne teorizzato per la prima volta negli Stati Uniti nel 1989 dalla studiosa Kimberlé Crenshaw, in relazione alle numerose discriminazioni a cui erano in quegli anni sottoposte le donne "Black". Esse venivano discriminate non solo in base al

¹⁶⁴ Bello Barbara Giovanna, Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!, pg.2-3, ASGI, 2015

¹⁶⁵ Carnovali Sara, Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple, pg.1, GDP, 2016

genere “donna” e non solo in base al colore della pelle “Black”, ma in quanto “Donne Black”.¹⁶⁶

La discriminazione acquisiva quindi il carattere dell’intersezionalità in cui gli effetti riconducibili ai due motivi di discriminazione non erano separabili tra loro.

Kimberlé Crenshaw, studiosa, giurista e attivista afroamericana analizzando numerosi casi giurisprudenziali aventi come ricorrenti donne Black, sia in ambito lavoristico che di violenza domestica, si era accorta che l’approccio della tutela antidiscriminatoria che si basa su un singolo fattore non era in grado di sanzionare e tutelare in modo adeguato le donne Black. In caso di discriminazione multipla infatti gli effetti non sono mai rappresentabili come una mera sommatoria di fattori, quanto piuttosto di fattori che interagiscono tra di loro producendo ricadute negative esponenziali.¹⁶⁷

La metafora creata da Crenshaw per descrivere la situazione delle donne di colore è quella dell’intersezione stradale, da qui il termine intersezionalità. Ella immagina che le donne di colore siano poste al centro del crocevia, in cui convergono varie strade, ogni strada è un asse di oppressione (razzismo, sessismo, etc.).

In questo caso <<la discriminazione, come il traffico attraverso un incrocio, può fluire in una direzione e può fluire in un’altra. Se si verifica un incidente ad un incrocio, esso può essere causato da automobili che arrivano da un certo numero di direzioni, e talvolta, da tutte le direzioni. Allo stesso modo, se una donna di colore è ferita perché è nell’incrocio, il suo infortunio può derivare da discriminazioni di genere o discriminazioni razziali>>.¹⁶⁸

In questa prospettiva il contrasto alla discriminazione, attuato su base settoriale, diminuisce la protezione che può essere loro accordata dalla legge, <<poiché l’esperienza intersezionale è maggiore della somma di razzismo e sessismo, qualsiasi analisi che non prenda in considerazione l’intersezionalità non può sufficientemente affrontare il modo particolare in cui vengono discriminate le donne di colore>>.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Carnovali Sara, Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple, pg.2, GDP, 2016

¹⁶⁷ Gottardi Donata, Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: lo stato della normativa in Italia, Convegno nazionale europeo Che “genere” di conciliazione? Famiglia, Lavoro e Genere: equilibri e squilibri, 2003

¹⁶⁸ Crenshaw Kimberlé, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, *Università di Chicago*, pg.145, 1989,

¹⁶⁹ ibidem, pg.140

Ad oggi, tuttavia, nel diritto europeo il concetto di discriminazione multipla risulta pressochè assente e non esplicitamente riconosciuto, così come nella legislazione nazionale dei diversi Stati membri. Soltanto sei Stati Membri su 27 affrontano la discriminazione multipla nella propria legislazione, ma spesso chi espone denuncia, che gli avvocati e i giudici sono all'oscuro dell'esistenza della discriminazione multipla e ne ignorano il significato.¹⁷⁰

Alcuni riferimenti al tema possono essere ritrovati nella parte non dispositiva di direttive sulla non discriminazione e la parità di trattamento.

All'interno del preambolo della direttiva 2000/43/CE il considerando n.14 statuisce che << la Comunità dovrebbe mirare (...) ad eliminare le inuguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di numerose discriminazioni>>. Concetto ripreso nel preambolo della Direttiva 2000/78/CE al considerando n. 3.

Particolarmente importanti sono invece i lavori preparatori del testo di una direttiva “multi ground” del 2008, che introduce degli emendamenti al fine di fronteggiare il fenomeno delle discriminazioni multiple.

Il fenomeno delle discriminazioni multiple viene qui definito come una discriminazione che si basa su ogni combinazione di fattori protetti dalle direttive 2000/78/CE; 2004/113/; 2000/43/CE e dall'Art. 18 TFUE.¹⁷¹

Questa nozione è stata però molto criticata poiché non risulta adeguata a colmare tutte le lacune normative, non si applica all'ambito lavorativo e non scioglie i dubbi riguardo le difficoltà¹⁷² riscontrate di agire in giudizio per combattere le discriminazioni multiple.¹⁷³

Particolarmente importante a livello internazionale è stata la conferenza “Against Racism,

¹⁷⁰ FRA, Discriminazione multipla nell'assistenza sanitaria, pg.1, 2013

¹⁷¹ Carnovali Sara, Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple, pg.4, GDP, 2016

¹⁷² ibidem, pg. 5

¹⁷³ Bello Barbara Giovanna, Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!, pg.1, ASGI, 2015

Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance” che si è tenuta a Durban, Sud Africa, nel 2001. Il fenomeno della discriminazione multipla è stato definito come segue:

“We recognize that racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance occur on the grounds of race, colour, descent or national or ethnic origin and that victims can suffer multiple or aggravated forms of discrimination based on other related grounds such as sex, language, religion, political or other opinion, social origin, property, birth or other status”.¹⁷⁴

Alcuni riferimenti al tema possono essere rintracciati anche in strumenti di *soft law* come la Risoluzione 2003/2109, sulla situazione delle donne appartenenti a gruppi minoritari nell’Unione europea, relativa a donne con disabilità, migranti e rom, e la Risoluzione 2005/2164, sulla situazione delle donne rom nell’Unione europea.

All’interno del Report *Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy*, nella sezione delle considerazioni generali la commissione si augura che l’iniziativa di dedicare un anno, a livello europeo, al tema delle pari opportunità (2007) sia utile ad aumentare la consapevolezza sulle varie forme di discriminazione comprese le discriminazioni multiple.¹⁷⁵

Suggerendo ai governi degli Stati membri di adottare strumenti adeguati con il fine di raccogliere ed analizzare dati statistici riferibili ai diversi modi in cui le donne e gli uomini sono soggetti a discriminazione multipla, sulla base del genere da un lato e sulla razza, religione, disabilità, età e orientamento sessuale dall’altro.¹⁷⁶

Nel 2010, il Consiglio d’Europa ha incorporato il tema delle discriminazioni multiple nella Raccomandazione CM/REC (2010) sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull’orientamento sessuale o sull’identità di genere.

¹⁷⁴ Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Tackling multiple discrimination – Practices, policies and laws*, pg.32, Office for Official Publications of the European Communities, Settembre 2007

¹⁷⁵ Parlamento europeo, *Report on Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy*, pg.7, 2006

¹⁷⁶ *ibidem*, pg.14

All'Art. 46 incoraggia gli Stati Membri <<ad adottare le misure destinate a garantire che le disposizioni di legge del diritto nazionale che vietano o impediscono le discriminazioni, tutelino ugualmente contro le discriminazioni determinate da fattori multipli>>.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano non vi è alcuna definizione di discriminazione multipla ed il concetto appare quasi del tutto assente in giurisprudenza.

I pochi riferimenti al tema possono essere rinvenuti all'interno dei decreti legislativi attuativi delle direttive europee degli anni 2000, ovvero il d.lgs 215/2003 e il d.lgs 216/2003.

Nel d.lgs 215/ 2003 si dispongono 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*".

All'interno del d.lgs 216/2003 si invita invece "ad affrontare la discriminazione in un'ottica che tenga conto anche del *diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini*".¹⁷⁷

L'assenza di tutele specifiche per i casi di discriminazione multipla porta alla creazione di diversi ostacoli a livello processuale. Nel caso in cui una persona denuncia di aver subito discriminazione multipla, l'assenza di una tutela specifica porta il legislatore a considerare in modo separato i due o più possibili fattori in base ai quali è avvenuta la discriminazione, seppur essi siano "intersecati". Il legislatore sarà quindi portato ad applicare la normativa a livello "settoriale" con una conseguente diminuzione del livello di protezione.

Per questo molti accademici riservano uno sguardo critico sul tema <<They consider that this approach ignores the profound impact which multiple discrimination has, the depth of vulnerability some individuals experience, and disregards those situated at the intersection of several grounds>>.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Carnovali Sara, Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple, pg.4, GDP, 2016

¹⁷⁸ Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Tackling multiple discrimination – Practices, policies and laws, pg.17, Office for Official Publications of the European Communities, Settembre 2007

L'assenza di una efficace metodologia "multi ground" tuttavia potrebbe essere in parte dovuta, secondo gli studiosi, all'introduzione recente in Europa di una tutela specifica per la discriminazione; a differenza di stati come USA, Canada, Irlanda e Inghilterra che godono di strumenti giuridici più avanzati.¹⁷⁹

Sullo sfondo si profila anche la necessità, durante il processo, di individuare il fattore prevalente che ha condotto a un dato trattamento lesivo, compito che risulta arduo sotto più punti di vista.

<<Si pensi alla questione della tratta. Possiamo ritenere che sia più rilevante l'appartenenza al genere o la condizione di straniera e, quindi, di emarginazione razziale e sociale?

Si pensi alla questione delle mutilazioni femminili. Possiamo ritenere che sia più rilevante l'appartenenza al gruppo che le impone o la condizione di donna che le rifiuta?>>.¹⁸⁰

Un altro problema che si presenta riguarda l'ambito di applicazione dei singoli decreti legislativi. Il d.lgs 215 per esempio si estende a tutti gli ambiti della vita della persona, mentre il d.lgs 216 riguarda solo l'ambito occupazionale.

Se consideriamo il caso di un evento discriminatorio multiplo, originato dai fattori età e religione, avvenuto in ambito di accesso ai servizi sanitari, i limiti della tutela diventano evidenti.

<<Il potenziale richiedente non ha alcuna protezione contro la discriminazione al di fuori di occupazione e impiego. Ciò impedisce di promuovere in modo efficace la parità di trattamento e di opportunità per tutti i cittadini in tutti i campi e pertanto non riconosce le molteplici identità degli individui>>.¹⁸¹

La mancanza di una disciplina "intersezionale", unita alla scarsa familiarità di giudici e avvocati al tema, accompagnata da un limitato interesse, fa sì che il concetto di discriminazione multipla fatichi ancora ad affermarsi in Italia.

¹⁷⁹ Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Tackling multiple discrimination – Practices, policies and laws, pg.17, Office for Official Publications of the European Communities, Settembre 2007

¹⁸⁰ Carnovali Sara, Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple, pg.2, GDP, 2016

¹⁸¹ ibidem, pg.6

Tuttavia, l'esistenza di un dibattito internazionale e la consapevolezza sempre maggiore di tale problema nella società, rappresentano dei punti di partenza positivi per un'ulteriore evoluzione della tutela giuridica antidiscriminatoria futura.

Da questa breve analisi appare in modo evidente che gli strumenti per tutelarsi da atteggiamenti e pratiche discriminatorie sono stati al centro di importanti politiche nazionali e internazionali negli anni, che hanno riconosciuto l'importanza fondamentale del principio di non discriminazione in tutti gli ambiti della vita delle persone.

La tutela contro la discriminazione è nata per garantire i diritti umani fondamentali a tutti, a prescindere dalle differenze soggettive di cui le persone sono portatrici. È stata creata in risposta alle pressioni provenienti dall'ambiente esterno, e sotto il loro peso nel tempo si è evoluta, questo ha portato alla realizzazione di una tutela antidiscriminatoria sempre più ampia e comprensiva che ad oggi ci permette di avere diversi strumenti, da applicare ai vari ambiti della vita.

Il campo di applicazione è sia quello privato che quello pubblico, lo Stato ha l'obbligo di proibire la discriminazione in entrambe le sfere e offrire uguale protezione a ogni persona garantendo uguaglianza di fronte alla legge. Esso diventa in questo modo il principale attore nella lotta contro la discriminazione, e il garante dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti a prescindere dalle differenze soggettive. Il target 10.2 di Agenda 2030 vede quindi il suo successo nell'attiva partecipazione dello Stato, che mira a ridurre le disuguaglianze nella nazione per una maggior sostenibilità sociale.

A differenza del settore privato però il settore pubblico è direttamente rappresentato dallo Stato, il quale non dovrebbe permettere l'attuazione di alcuna discriminazione in virtù degli obblighi assunti, essendo in questo modo un modello da seguire per tutti, sia in ambito sociale che economico.

È noto tuttavia che le pratiche discriminatorie non sono assenti nell'ambito pubblico e che più volte la P.A sia stata chiamata in causa da cittadini stranieri, soprattutto in relazione a vicende inerenti al diniego di accesso al pubblico impiego.

Verrà affrontata di seguito tale tematica, facendo riferimento alla discriminazione per motivi legati alla nazionalità o cittadinanza. L'analisi specifica della normativa nazionale ed europea verrà affrontata in relazione a diverse sentenze che hanno coinvolto i Tribunali italiani negli ultimi anni, in questo modo sarà possibile avere una visione più chiara di questo tema così complesso.

2.6 Pari diritti e opportunità, per tutti gli italiani

Il tema della discriminazione per motivi di nazionalità nell'accesso al pubblico impiego verrà affrontato in relazione ad alcuni bandi di concorso indetti dalla P.A i quali richiedevano, come requisito essenziale per l'ammissione, la cittadinanza italiana.

In questo caso quindi la potenzialità lesiva dell'atto non si limita alle persone con cittadinanza appartenente a un Paese terzo, ma coinvolge anche tutti coloro che hanno cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea, diversa da quella italiana.

In questa sede verrà approfondita unicamente la questione relativa all'accesso al pubblico impiego di natura subordinata a tempo indeterminato, non vi è dubbio infatti che sia illegittimo subordinare al possesso della cittadinanza italiana l'assunzione di personale a tempo determinato.

L'accesso al pubblico impiego viene regolato in prima istanza dalla fonte primaria di diritto dell'ordinamento nazionale, ovvero la Costituzione. L'Art 51 stabilisce che <<tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge>>. In questo caso il riferimento specifico ai cittadini italiani di entrambi i sessi risulta giustificato dall'ordinamento giuridico internazionale, sia se si considera l'OIL che l'Unione Europea. Da un lato infatti ogni Stato membro ha dei precisi obblighi nei confronti dei cittadini extra-comunitari e comunitari, ma in alcuni ambiti la sovranità dello Stato viene preservata e prevale sui principi di parità di trattamento e di opportunità.

Un esempio può essere ritrovato nella Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n.143 del 1975, ratificata dall'Italia con la l. n. 158/1981, specifica in materia di migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di

trattamento dei lavoratori migranti. L'Art. 10 afferma che ogni stato <<deve garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio>>. Tuttavia, l'articolo 14 lett c) prevede che ogni membro può <<respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato>>.

Sussiste dunque a livello internazionale una clausola di salvaguardia degli interessi nazionali nella gestione delle assunzioni riguardanti specifiche categorie. La stessa la ritroviamo nell'ordinamento giuridico europeo, in particolare nell'Art 45 del TFUE. Il suddetto articolo fa parte del Titolo IV, Capo 1, del documento in materia di lavoratori comunitari, al comma 1 viene stabilito che deve essere assicurata <<la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione>> e non vi deve essere distinzione alcuna in ambito lavorativo, come esplicitato dal comma 2 deve essere abolita <<qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro>>. Il comma 4 del suddetto articolo pone tuttavia dei limiti stabilendo che << le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione>>. Il principio di non discriminazione viene in questo modo ridimensionato con riferimento all'accesso al pubblico impiego, ma la previsione non deve destare stupore visto che originariamente la finalità dell'Art.45 aveva carattere prettamente mercantilistico ed era volto dunque ad agevolare lo scambio e la movimentazione dei lavoratori europei in ambito privato, all'interno del territorio dell'UE.¹⁸²

La Corte di Giustizia Europea è stata chiamata fin da subito a pronunciarsi sulla suddetta clausola, proprio perché il diritto a non essere discriminati è diventato uno dei principi fondamentali dell'Unione europea, si doveva quindi limitare la portata di queste disposizioni a quanto strettamente necessario per la tutela degli interessi nazionali.

¹⁸² Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, LavoroDirittiEuropa, 2018

La C.G.E con le proprie pronunce ha stabilito che << l'accesso a posti di pubblico impiego possa essere legittimamente riservato ai cittadini dello stato membro solamente per posizioni che implicino un esercizio diretto e specifico, prevalente e abituale di pubblici poteri, finalizzato alla tutela dell'interesse nazionale>>. ¹⁸³

Questo principio è stato ribadito anche dall'Art. 38¹⁸⁴ comma 1 del d.lgs n. 165/2001¹⁸⁵, ed esteso nella sua applicazione oltre ai cittadini europei anche ai loro << familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente>> specificando al comma 3-bis che le disposizioni al comma 1 si applicano anche << ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria>>.

In questo modo il diritto dell'Unione Europea ha equiparato ai cittadini europei, al fine di applicazione del principio di non discriminazione per motivi di nazionalità, gli stranieri titolari di validi e specifici permessi di soggiorno, i cittadini di paesi terzi aventi lo status di rifugiato o protezione sussidiaria e i familiari di cittadini italiani aventi cittadinanza di un Paese terzo. L'equiparazione dei cittadini stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo CE ai cittadini nazionali è stata ribadita dalla direttiva 2003/109/CE, recepita in seguito dall'Italia con d.lgs 3/2007.

La Corte di Giustizia Europea ha altresì definito cosa si dovesse intendere per "esercizio di pubblici poteri" affermando che si tratti <<di poteri autoritativi, discrezionali, esorbitanti il diritto comune, in grado di incidere sui terzi, coercitivi, collegati ad interessi generali dello stato e non meramente tecnici o economici e che pertanto i loro esercizio certamente non si manifesta in compiti ausiliari o preparatori l'esercizio pubblico in quanto tale>>. ¹⁸⁶

Si ritiene quindi illegittimo tale criterio per l'accesso a posizioni lavorative pubbliche che consistano in: attività ausiliarie o preparatorie rispetto all'esercizio dei pubblici poteri, o attività il cui esercizio pur comportando contatti con autorità amministrative e giudiziarie

¹⁸³ Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, pg.5, LavoroDirittiEuropa, 2018

¹⁸⁴ Così come modificato dall'Art. 7, comma 1, lett. a) e b), L. 6 Agosto 2013, n.97/2013

¹⁸⁵ Il d.lgs n.165/2001 riguarda le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

¹⁸⁶ Ventura Silvia, Surace Alida, ibidem

lascino inalterati i poteri di valutazione e decisione di tali autorità, o ancora attività che non comportino l'esercizio di poteri decisionali, di coercizione o potestà coercitiva.

In applicazione di detti criteri non si ritengono impieghi nella pubblica amministrazione per esempio: il tirocinio della professione di insegnante, i posti di ricerca presso il CNR, i posti di lettore di lingua straniera, il lavoro di infermiere, i vari impieghi esecutivi presso le amministrazioni comunali.

La ratio di tale decisione, così come specificato dalla C.G.E, risiede nel presupposto che i titolari dei poteri pubblici debbano avere un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo della cittadinanza.

Per l'identificazione delle mansioni lavorative nel pubblico impiego, riservate ai soli cittadini italiani, si deve quindi adottare un criterio funzionale, ovvero un criterio che si basa sull'analisi delle funzioni lavorative svolte da una particolare figura nella pubblica amministrazione.

A titolo esemplificativo del tema di seguito si prende in considerazione una prima vicenda giudiziaria risalente al 27 Maggio 2017. Il caso trae origine dal bando di concorso pubblico emesso dal Ministero della Giustizia, per l'ammissione di 800 assistenti giudiziari da inserire a tempo indeterminato nei ruoli dell'amministrazione della giustizia. L'articolo 3 del suddetto bando stabiliva per la partecipazione da parte dei candidati il possesso della cittadinanza italiana.

Il ricorso è stato proposto da una cittadina albanese, rappresentata dall'associazione L'altro diritto Onlus, la quale aveva fatto domanda di ammissione al bando nonostante il difetto del requisito della cittadinanza italiana.

L'altro diritto Onlus ha proposto ricorso a tutela dell'interesse collettivo, sostenendo che << la previsione della cittadinanza italiana per accedere all'indetta procedura concorsuale

fosse illegittima in quanto integrante una discriminazione diretta in relazione al fattore della nazionalità sia individuale che collettiva>>.¹⁸⁷

Ciò che caratterizza l'azione antidiscriminatoria collettiva è la lesione degli interessi del gruppo a cui appartengono le vittime discriminate, la condotta discriminatoria si dimostra infatti lesiva in modo potenziale del diritto del singolo mediante la sua appartenenza a un gruppo. Questa tipologia di ricorso può essere proposta dalle associazioni iscritte ad apposito elenco che mirano a tutelare gli interessi delle persone più vulnerabili, anche qualora non ci sia un soggetto leso in particolare.

Queste associazioni sono legittimate ad agire in virtù dell'Art.5 comma 3 del d.lgs 215/2003 << ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione>>.

Ma possono altresì <<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 o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione>>¹⁸⁸.

L'elenco d'iscrizione <<è 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>>.¹⁸⁹

Nella vicenda giudiziale presa in considerazione l'Associazione Altro diritto Onlus ha agito sostenendo l'impugnazione dell'atto discriminatorio denunciato direttamente dalla cittadina straniera, e promosso al contempo azione collettiva con lo scopo di <<proteggere anche quei soggetti che, proprio perché sprovvisti dei requisiti richiesti, non avevano proposto domanda di ammissione alla procedura>>.¹⁹⁰

L'esito dell'accoglimento e i provvedimenti disposti dal giudice hanno un duplice fine: da un lato ottenere la cessazione del comportamento pregiudizievole e dall'altro quello adottare rimedi e sanzioni necessarie a rimuoverne gli effetti. Può essere riconosciuto

¹⁸⁷ Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, pg.12, LavoroDirittiEuropa, 2018

¹⁸⁸ Si veda l'Art.5 comma 1 d.lgs 215/2003

¹⁸⁹ ibidem

¹⁹⁰ Ventura Silvia, Surace Alida, Ibidem

anche un risarcimento alla parte lesa per il danno patrimoniale o non patrimoniale causato dalla discriminazione.

Il caso considerato non ha previsto un risarcimento della cittadina straniera poiché essendo un ricorso d'urgenza aveva lo scopo principale di ottenere la rimozione dell'Art 3 del bando di ammissione contenente la clausola riferibile alla cittadinanza italiana, e rimuoverne gli effetti ovvero, la possibile esclusione della candidatura in qualsiasi momento della procedura, a causa della mancanza dei requisiti richiesti. In questo modo si accerta il *periculum in mora* sia con riferimento alla cittadina albanese che con gli altri cittadini stranieri che non avevano proposto domanda di ammissione proprio per difetto del requisito della cittadinanza italiana, riconoscendo in questo modo la potenziale lesione dei diritti a fondamento dell'azione collettiva promossa dall'associazione.

Il Tribunale preposto al giudizio della vicenda è stato il Tribunale Civile di Firenze, sezione lavoro. Il giudice adito è quindi un giudice ordinario e non amministrativo, per quanto la vicenda tratti di un atto amministrativo, per cui dovrebbe essere proposto ricorso dinnanzi al T.A.R.

La ratio risiede nel fatto che il diritto a non essere discriminati costituisce secondo l'ordinamento costituzionale (Art.3 Cost), sovranazionale (Direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2006/54/CE¹⁹¹) ed interno (Art. 3 e 4 del d.lgs 215/2003 e Art.44 del d.lgs 286/1998) un diritto soggettivo assoluto. Pertanto << la giurisdizione del giudice ordinario è positivamente stabilita dalla legge a prescindere dalla natura amministrativa o meno dell'atto e/o del comportamento discriminatorio in questione>>. ¹⁹²

La problematicità della vicenda risiede nella giustificazione proposta dalla P.A per l'apposizione dell'Art.3 nel bando di concorso, per l'individuazione dei posti riservati ai cittadini italiani nel pubblico impiego *de facto* la P.A continua ad utilizzare ancora oggi il mai abrogato D.P.C.M n. 174/1994. Questo decreto adotta per l'individuazione delle mansioni lavorative riservate ai cittadini italiani un criterio organizzativo-settoriale, in base al quale tutti i posti appartenenti a specifiche categorie o di interesse amministrazioni

¹⁹¹ La direttiva 2006/54/CE riguarda l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego

¹⁹² Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, pg.12, LavoroDirittiEuropa, 2018

vengono inclusi nella deroga al principio di non discriminazione, senza distinzioni attinenti ai compiti oggettivamente espletati dai pubblici dipendenti. Il criterio in questione è quindi nettamente in contrasto con quello funzionale, che era stato previsto dalla Corte di Giustizia Europea.

Conseguentemente secondo l'interpretazione del D.P.C.M n.174 per svolgere mansioni lavorative appartenenti ad amministrazioni come Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno, della Giustizia, della Difesa e delle Finanze, è necessario il possesso della cittadinanza italiana, a prescindere dal ruolo che si ricopre al loro interno.

Vengono in questo modo esclusi dall'ammissione nel pubblico impiego in queste categorie tutti i soggetti che erano invece stati legittimati ad accedere dal quadro normativo europeo, in particolare: cittadini comunitari, cittadini extra-europei con permesso Ue per lungo soggiornanti, familiari non comunitari di cittadini italiani e coloro in possesso dello status di rifugiato o protezione internazionale.

In questo modo vengono riservate ai cittadini italiani intere carriere o addirittura l'accesso a qualsiasi posizione lavorativa in alcune amministrazioni, a prescindere dalle funzioni svolte, privando persone che hanno tutti i requisiti per l'accesso all'attività lavorativa dell'opportunità di partecipare ai bandi dimostrando le proprie competenze.

Il giudice ordinario riguardo alla vicenda ha ritenuto sussistente una condotta discriminatoria attuata dalla pubblica amministrazione, in applicazione dei principi espressi dalla Corte di Giustizia Europea in relazione alla deroga del principio di non discriminazione per nazionalità nell'accesso al pubblico impiego prevista dall'Art 45 TFUE. La cittadina albanese infatti è stata esclusa ingiustamente dalla partecipazione al bando riguardante l'assunzione di 800 assistenti giudiziari, in virtù del fatto che tale figura non esercita pubblici poteri nell'interesse generale dello stato, essendo al contrario destinatario di esclusive funzioni ausiliarie e preparatorie, né discrezionali né tantomeno autoritative.

Ha altresì ritenuto sussistente il *periculum in mora* disponendo la rimozione degli effetti discriminatori prodotti dal comportamento del Ministero della Giustizia, prevedendo la

rettifica del bando di concorso e la riapertura dei termini per la presentazione delle domande di ammissione alla procedura.

Il giudice ha voluto concludere la sentenza con alcune considerazioni finali invitando la P.A ad interrogarsi sull'attualità o meno di conservare l'accezione al principio di non discriminazione per nazionalità prevista dall'Art 45 T.F.U.E, quantomeno con riferimento al "pubblico impiego privatizzato" e dunque privo dei caratteri pubblicistici e fortemente limitato nella discrezionalità d'azione. Sottolineando l'evidente stupore che si prova dinanzi la posizione che lo stato italiano, pur essendosi adeguato alle norme europee, preserva nel richiamare nei propri bandi di concorso norme in evidente contrasto con il diritto sovranazionale. In tale contesto si invita a rivedere il concetto giuridico di cittadinanza, che sembra oggi essere stato sostituito da un concetto di "cittadinanza di residenza" che rispecchia più fedelmente il contesto culturale e politico italiano, e che è in grado di accogliere nel suo ambito tutte le persone che appartengono in maniera stabile e regolare a una determinata comunità. In conclusione, in questa prospettiva si viene spronati a interrogarsi su quanto il possesso della cittadinanza italiana possa oggi dimostrarsi requisito necessario per perseguire le finalità di protezione nell'interesse dello Stato.

Una vicenda giudiziaria analoga è avvenuta presso il Tribunale di Roma, sezione lavoro, in data 13/06/2018. È stato presentato ricorso nei confronti del Ministero della Giustizia per l'impugnativa dell'Art.3 dei Bandi di Concorso pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 09/02/2018.

Questi si riferivano rispettivamente a 250 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di Funzionario della professionalità di servizio sociale, e per 15 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di Funzionario mediatore culturale.

La ricorrente straniera rischiava di veder pregiudicato il proprio diritto a partecipare ai due concorsi, per il solo fatto di essere in difetto della cittadinanza italiana, per quanto: avesse tutti i requisiti professionali, fosse residente da più di 10 anni in Italia, avesse già inoltrato la domanda per l'ottenimento della cittadinanza, fosse genitore di una cittadina italiana e in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Il ricorso è stato accolto dal giudice ordinario, il quale ha stabilito che l'imputata fosse legittimata a svolgere attività lavorativa nel pubblico impiego in quanto familiare di cittadina italiana e straniera in possesso di permesso di soggiorno per lungo soggiornanti. Inoltre, il requisito di cittadinanza è stato ritenuto illegittimo per la partecipazione ai Bandi di concorso poiché entrambe le figure professionali del Funzionario della professionalità di servizio sociale e del mediatore culturale operano sempre sulla base di istruzioni, nell'ambito degli obiettivi definiti dal rispettivo dirigente, sicché si tratta di attività ausiliarie, e preparatorie all'esercizio dei pubblici poteri, che lasciano inalterati i poteri di valutazione e di decisione dei responsabili degli uffici.

Lo stesso esito ha avuto il ricorso proposto da un cittadino canadese dinnanzi al Tribunale di Milano, sezione lavoro, per l'esclusione dalle graduatorie scolastiche per il biennio 2009-2010, con riferimento ai posti di personale educativo. Così come l'epilogo che ha seguito all'ordinanza del Tribunale di Firenze del 15 Novembre 2010 che ha dichiarato il difetto della cittadinanza italiana criterio non imputabile per l'esclusione di una cittadina senegalese, con abilitazione alla professione di ostetricia, da un Bando di concorso pubblico per la ricerca di professionalità in ambito sanitario.

I ricorsi che vengono presentati in merito all'esclusione dalle professioni sanitarie non sono inusuali, di seguito prenderemo in riferimento quelli inerenti alla professione infermieristica.

Nel caso dei cittadini extra comunitari vige una particolare normativa riguardo a detta professione, a differenza di coloro che richiedono un permesso di soggiorno per lo svolgimento di mansioni lavorative diverse, gli infermieri non sono soggetti alle limitazioni imposte dal decreto flussi annuale emanato dal governo¹⁹³. Questa scelta è stata fatta dal Governo in seguito alle evidenti carenze di personale di cui soffre il Sistema Sanitario

¹⁹³ L'ingresso fuori quota facilita l'ingresso dei lavoratori e conferisce più elasticità al mercato del lavoro, ma al contempo pone dei limiti vincolanti per la mobilità delle persone all'interno dello stesso mercato. Chi ottiene il permesso di entrare in Italia in qualità di infermiere sarà vincolato a tale professione, pena la perdita di regolarità di soggiorno nel territorio nazionale e la conseguente espulsione.

Nazionale, in questo modo si è facilitato il reclutamento di nuove risorse umane dai paesi non europei.

La normativa di riferimento è quella del Testo Unico sull'immigrazione, il quale prevede nello specifico alcune categorie di lavoratori che possono beneficiare della suddetta esenzione, esse sono elencate all'interno dell'Art. 27 del T.U. Il comma 1 lett. r-bis) si riferisce in modo specifico a << infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private>>.

Qualunque straniero extracomunitario in possesso dei requisiti abilitanti per lo svolgimento della professione può quindi fare richiesta per il rilascio del visto e del permesso lavorativo in Italia. La circolare del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale n.53/2001 ha disposto che gli enti preposti al rilascio dell'autorizzazione al lavoro e dell'ingresso degli infermieri siano gli Sportelli Unici collocati presso le Prefetture. Unica condizione al rilascio del permesso è il riconoscimento, da parte del Ministero della Sanità, del titolo di studio nel caso sia stato conseguito all'estero¹⁹⁴.

Il lavoratore potrà successivamente iscriversi agli ordini o collegi professionali specifici e fare richiesta di assunzione sia presso enti privati che pubblici, previo superamento di un esame per l'attestazione della conoscenza della lingua italiana.

Per quanto gli infermieri possano beneficiare di questa corsia preferenziale per l'accesso al mercato del lavoro il loro inserimento nelle strutture pubbliche incontra spesso degli ostacoli ancora oggi a causa del già citato requisito di cittadinanza italiana per la partecipazione ai Bandi di concorso, clausola che va a colpire allo stesso modo gli stranieri comunitari.

Ne è un esempio la vicenda giudiziaria risalente al 27/10/2009 riguardante una cittadina albanese che ha fatto ricorso, presso il Tribunale di Rimini, contro la decisione dell'AUSL di Rimini di escluderla da un bando di concorso pubblico per l'assunzione di personale infermieristico perché priva del requisito di cittadinanza italiana. Viene sottolineato che

¹⁹⁴ Questa procedura solitamente richiede un tempo minimo di attesa di 4 mesi. Per ulteriori informazioni di veda l'articolo: Blasi Silvia, Daou Boubakar, Muttillio Giovanni, Magri Miriam, Infermieri stranieri in Italia, Anno VIII, N.4, 2010

la donna stava già lavorando da più di un anno per l'AUSL, con un contratto a tempo determinato, pertanto la clausola aveva il fine di privare la lavoratrice della possibilità di essere stabilizzata, solo in ragione della mancata cittadinanza.

Il possesso della cittadinanza italiana non costituisce requisito essenziale per lo svolgimento della professione infermieristica, poiché come specificato precedentemente questa figura non prevede delle mansioni che implicino l'esercizio di pubblici poteri finalizzati alla tutela dell'interesse nazionale. Tuttavia, molti stranieri sono scoraggiati dall'inoltrare ugualmente richiesta di ammissione ai Bandi di concorso, poiché sarebbero successivamente costretti a intraprendere una causa giudiziale per veder riconosciuto il proprio diritto, spendendo tempo e risorse economiche.

Di conseguenza i potenziali candidati del settore pubblico, fanno spesso richiesta presso le cooperative private o agenzie interinali appaltatrici di servizi infermieristici, i quali forniscono personale anche al settore pubblico in caso di carenza di organico. I contratti offerti da questi enti sono solitamente a tempo determinato, e garantiscono condizioni meno vantaggiose e più precarie.

Questo aggrava le condizioni del SSN italiano che continua a soffrire della carenza di personale infermieristico, problema che sta diventando sempre più gravoso, soprattutto a causa del rapido aumento dell'invecchiamento della popolazione, la domanda di servizi di cura aumenta di anno in anno ma il numero di infermieri continua a diminuire.¹⁹⁵

L'età media della popolazione italiana nel 2018, secondo i dati Istat, superava i 45 anni di età, il 22,6% della popolazione aveva un'età compiuta superiore o uguale ai 65 anni. Le previsioni future non si presentano migliori, entro il 2050 si stima che l'età media si attesterà a quota 52 anni e quasi l'8% della popolazione avrà più di 85 anni.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Si sottolinea inoltre che sulla salute influiscono anche fattori riconducibili alla qualità dell'ambiente in cui si vive, con l'aggravarsi negli anni dell'inquinamento atmosferico le malattie mortali sono aumentate di anno in anno e potrebbero aggravarsi ulteriormente se il mondo non cambiasse direzione in fretta. L'Italia dal punto di vista dell'inquinamento atmosferico è tra i peggiori paesi europei contando 91.000 morti premature all'anno. Per ulteriori informazioni si veda l'articolo di Repubblica al sito: https://www.repubblica.it/ambiente/2017/09/29/news/smog_l_italia_maglia_nera_in_europa_90mila_morti_l_anno-176866776/

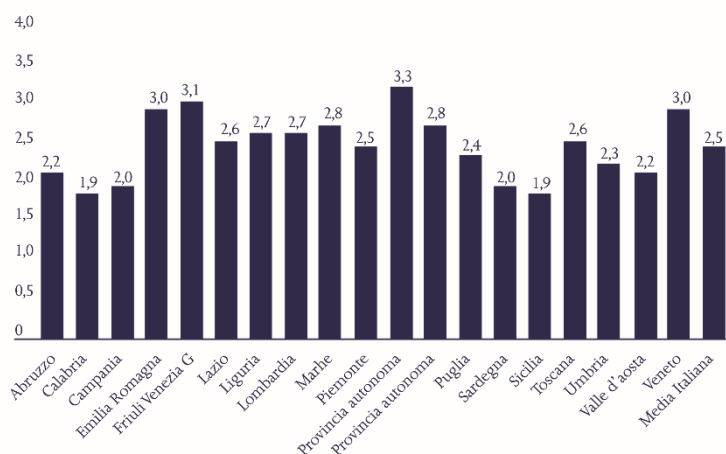
¹⁹⁶ Jonathan Chaloff, Mismatches in the formal sector, expansion of the informal sector: immigration of health professionals to Italy, OECD health working paper no. 34, 2008

La carenza dell'organico nel personale infermieristico è dovuta allo squilibrato ricambio generazionale, il tasso di pensionamento è infatti più alto di quello di ingresso al lavoro, si stima che ogni anno vadano in pensione circa 17.000 infermieri a fronte di 8.000 nuovi ingressi.¹⁹⁷Questo meccanismo reiteratosi nel tempo ha portato ad oggi, secondo le recenti stime della Federazione Ordini delle Professioni Infermieristiche (FNOPI), a una carenza di personale stimata di 51.237 unità in tutta Italia.

Questo fenomeno si ripercuote sul rapporto tra medici e infermieri nelle strutture pubbliche, i medici in Italia sono infatti presenti in gran numero, sono circa 240.000 in tutto il territorio ciò significa che ci sono circa 3.8 medici ogni 1.000 abitanti. Conseguentemente il rapporto medici infermieri in media è sempre inferiore a 1:3 proporzione ottimale stimata per ottenere il più alto livello di prestazioni sanitarie.¹⁹⁸

Solo in alcune regioni del Nord Italia si raggiunge questo target, viene riportata di seguito in una rappresentazione grafica per evidenziare quale siano i risultati a livello regionale e quale il divario tra Nord e Sud. (Fig.9)

Figura 9. Rapporto tra medici e infermieri nelle diverse regioni dell'Italia



FONTE: Oggiscienza, <https://oggiscienza.it/2020/02/04/personale-sanitario-numeri-italia/>

¹⁹⁷ Jonathan Chaloff, Mismatches in the formal sector, expansion of the informal sector: immigration of health professionals to Italy, OECD health working paper no. 34, 2008

¹⁹⁸ Si veda il sito: FNOPI, <https://www.fnopi.it/aree-tematiche/carenza-infermieristica/>

Questo scompenso strutturale produce degli effetti negativi sulla capacità di assistenza giornaliera dei pazienti, gli infermieri infatti si occupano della cura della persona ma anche di tutti gli spostamenti dei degenti all'interno della struttura ospedaliera e di altre mansioni secondarie.

Si stima che circa il 40% degli infermieri occupati nel SSN svolga straordinari, per colmare la carenza di personale, e sia costretto a prendersi in carico un numero di pazienti molto elevato. Questo fenomeno è preoccupante se letto in luce allo studio pubblicato dal New England Journal of Medicine, che ha sottolineato che il rischio di morte dei pazienti aumenta all'aumentare dell'esposizione del personale a turni più lunghi e al numero di pazienti presi in carico.¹⁹⁹

Ogni infermiere non dovrebbe dedicarsi a più di 6 pazienti contemporaneamente, questo ridurrebbe almeno del 20% il tasso di mortalità degli stessi. Ipotizzando che si riuscisse ad avere un rapporto di 1 infermiere per 6 pazienti e nello staff fosse presente almeno il 60% di infermieri laureati, potrebbero essere evitate 3.500 morti all'anno.²⁰⁰

Nel nostro Paese invece il rapporto infermieri-pazienti nel 2017 era di 1 a 8-9 nelle Regioni benchmark, quelle con l'assistenza migliore come Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise e Bolzano, mentre si arrivava fino a 1 a 17 in Campania. Si teme inoltre che con gli effetti di Quota 100 nel 2020 questo rapporto peggiori ancora fino ad arrivare ad avere 1 infermiere ogni 20 pazienti, con gravose conseguenze sulla qualità dei servizi del SSN.

Secondo i dati pubblicati da Eurostat a gennaio 2019 l'Italia nel 2016 aveva 557 infermieri ogni 100.000 abitanti, mentre in altri paesi europei come la Germania e Francia si superava i mille ogni 100.000, in Danimarca invece erano disponibili 981 infermieri per 100.000 abitanti.

¹⁹⁹ Si veda il sito: FNOPI, <https://www.fnopi.it/2018/09/17/la-carenza-di-infermieri-regione-per-regione-nel-ssn-fnopi-correre-ai-ripari/>

²⁰⁰ Si veda il sito: FNOPI, <https://www.fnopi.it/aree-tematiche/carenza-infermieristica/>

La carenza di personale infermieristico è stata confermata anche dal rapporto dell'OCSE "Health at a Glance 2019", rispetto a una media OCSE di 8,8 professionisti ogni mille abitanti, l'Italia ricopre un posto basso nella classifica con una quota di 5,8.

Al problema sopra evidenziato se ne aggiunge un altro, ricollegabile alla scarsa attrattività della professione, sia per gli stranieri che per gli autoctoni, a causa della bassa retribuzione riconosciuta.

Molti infermieri italiani decidono di andare all'estero per assicurarsi un salario più alto e migliori condizioni di lavoro, e gli stranieri che invece desiderano lavorare in Italia si trovano a essere ostacolati da complesse leggi sull'immigrazione e clausole richiedenti la cittadinanza italiana per l'accesso ai bandi di concorso pubblici, unico modo per ottenere un contratto a tempo indeterminato nelle strutture ospedaliere. (Istituto superiore della Sanità, 2008)

La carenza di personale infermieristico nelle strutture pubbliche più che mai è evidente in questi mesi, con l'emergenza sanitaria conseguente al Covid-19 il SSN si trova sull'orlo della crisi. Per far fronte all'emergenza, secondo Barbara Mangiacavalli presidente nazionale di FNOPI, solo nelle zone a maggior rischio servirebbero tra i 5000 e i 6000 infermieri in più subito. Una delle soluzioni che è stata proposta è quella di richiamare in servizio i colleghi pensionati, ma questa si presenta come una soluzione a breve termine e anche poco efficace poiché servirebbero ben più infermieri di quelli pensionati o neolaureati per creare un sistema sanitario sicuro ed efficiente.

Per colmare questo gap è necessario attuare dei cambiamenti sia potenziando il Sistema di Istruzione Nazionale, creando delle strutture universitarie che possano accogliere più studenti e quindi formare più professionisti, sia mettendo a disposizione maggiori risorse finanziarie per potenziare la formazione di queste figure. L'infermiere è un professionista con competenze elevate ed elevabili che potrebbe dare, con il giusto supporto politico, risposte immediate, appropriate e di qualità ai pazienti.²⁰¹

Queste soluzioni sono tuttavia raggiungibili solo nel lungo periodo, la creazione di competenze interne è infatti un processo dispendioso sia in termini di tempo che in

²⁰¹ FNOPI, Posizionamento Federazione Nazionale Ordini Professioni infermieristiche su carenza personale Ssn, Primo congresso nazionale degli ordini delle professioni infermieristiche, Roma, 5-6-7 Marzo 2018

termini economici. È per lo stesso motivo che molte imprese per rispondere ai rapidi cambiamenti esterni e alle pressioni del mercato non sviluppano internamente le competenze, al contrario collaborano con chi già le possiede. In questa prospettiva l'Italia potrebbe trovare le risorse di cui necessita nel breve periodo all'estero, avvalendosi di risorse umane già formate che possono essere portatrici di nuove conoscenze e competenze, utili per incrementare la qualità dei servizi offerti dal SSN.

Si pensi alla situazione di crisi che tutta l'Europa sta vivendo adesso a causa dell'emergenza Covid-19. L'Italia per aumentare la propria capacità di affrontare la pandemia e offrire i servizi di assistenza di cui la comunità necessita si sta avvalendo dell'aiuto di medici esperti provenienti da diversi stati quali Cina, Cuba, Albania. I medici cinesi hanno le competenze specifiche necessarie per aiutare il SSN avendo dovuto affrontare poco prima di noi la stessa pandemia nel loro territorio, i medici cubani composti da virologi e immunologi sono riconosciuti quali esperti nel trattamento dei pazienti colpiti da virus diversi come il colera e l'ebola, avendo aiutato in passato la popolazione di Haiti e della Sierra Leone. I medici e gli infermieri albanesi hanno invece messo a disposizione le loro risorse umane e relative competenze per aiutare un paese che in passato ha dato loro aiuto, ricordando quanto la collaborazione e il supporto reciproco sia importante per la formazione di una partnership globale, che permette di non lasciare nessuno indietro.

Le organizzazioni multiculturali si dimostrano essere più adatte al *problem solving*, grazie ai loro team eterogenei, e hanno più probabilità di affrontare con successo situazioni complesse grazie alle differenti prospettive e interpretazioni di cui possono avvalersi per cercare delle soluzioni innovative.²⁰²

Per il compimento di questo obiettivo è necessario assicurare a tutti pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito (target 10.3 di Agenda 2030).

²⁰² Donatus I. Amaram, Cultural Diversity: Implications For Workplace Management, pg.4, Journal of Diversity Management, Volume 2, Number 4, Virginia State University, 2007

Per la garanzia di pari opportunità e la riduzione delle disuguaglianze è necessario che nessun bando pubblico possa escludere potenziali candidati in base al criterio della cittadinanza, esso deve al contrario permettere a tutti di dimostrare le proprie competenze e scegliere chi può apportare maggior valore al SSN.

Il paese deve essere capace in seguito di trattenere le risorse che ha acquisito, garantendo un lavoro dignitoso e di qualità a tutti, che permetta alle persone di realizzarsi professionalmente. Condizione necessaria a questo fine risulta essere l'eliminazione di pratiche discriminatorie che possono creare un ambiente di lavoro lesivo della dignità umana o frustrante. In questo caso il termine "pratiche" deve essere inteso come atteggiamenti discriminatori che possono essere sanzionati dalla legge ma che dovrebbero essere superati attraverso l'adozione di un approccio diverso da parte della comunità.

Il razzismo è presente anche nel servizio sanitario ed è un fenomeno che interessa diversi stati Europei, questo tema è stato approfondito nella ricerca "*Confronting racism in the health service*" del 2007.

Lo studio si riferisce a quattro diversi stati: l'Italia, l'Inghilterra, il Belgio e la Francia. Lo scopo è di capire come la discriminazione si manifesta sul luogo di lavoro e quali siano i punti in comune tra questi diversi paesi, prendendo in considerazione sia altri rapporti di ricerca che testimonianze raccolte tramite le interviste di 121 infermieri di nazionalità diversa.

Dalle indagini emerge che il razzismo si manifesta in modi molto simili, adottando quattro forme principali: strutturale, istituzionale, diretta e indiretta. La forma strutturale si riferisce all'impatto negativo che questo ha sulla posizione lavorativa ricoperta dagli infermieri negli ospedali, quella istituzionale si riferisce alle clausole discriminatorie dei bandi di concorso, mentre le forme di discriminazione diretta e indiretta sono collegabili alle relazioni stabilite dagli infermieri con i colleghi e con i pazienti che hanno in cura.

Gli stranieri anche in questo settore sono impiegati nelle posizioni meno prestigiose e più precarie, e spesso sono assunti per ricoprire i ruoli meno desiderabili. Sovente, questi lavoratori hanno orari più lunghi e disagiati, mentre l'assenza di riconoscimento dei titoli di studio da parte del Ministero della Sanità e le prassi di gestione del personale li

relegano nelle categorie più basse quali: infermieri generici, operatori o assistenti sanitari.²⁰³

Si richiamano in questo caso i temi della segmentazione razziale e della segregazione lavorativa trattati in precedenza.

Un'altra limitazione che si riscontra è la scarsa mobilità verticale che segna i percorsi di questi lavoratori, essi accedono a qualifiche e livelli salariali superiori molto lentamente e sono spesso impiegati nelle mansioni lavorative che offrono meno prospettive di avanzamento, a ciò segue anche il rafforzamento della visione stereotipata associata agli stranieri, quali lavoratori poco qualificati.²⁰⁴

Come in una reazione a catena da questa situazione spesso scaturiscono esclusione e denigrazione, da parte dei colleghi di lavoro, che direttamente o indirettamente contribuiscono alla creazione di un ambiente poco inclusivo e a volte umiliante.

Ne è un esempio il caso di un'infermiera belga che durante l'intervista ha sostenuto che un medico, nella compilazione di un modulo post-operatorio, scrisse correttamente i nomi degli altri due colleghi che lo assistettero nell'operazione, indicando invece nello spazio riservato al suo nome "The African".

Lavorare diventa nel tempo più frustrante e faticoso e questo ha un diretto impatto sia sulle prestazioni degli infermieri che sulla loro soddisfazione e conseguente ritenzione. Uno studio americano condotto nel 1992 avvalorava questa teoria affermando che <<prejudice in its various subtle forms pervaded organizational decision making and caused widespread disappointment, frustration and anger among these professionals struggling to advance in a culturally hostile atmosphere>>.²⁰⁵

La situazione si aggrava ulteriormente quando a questa si accompagnano atteggiamenti discriminatori praticati dai pazienti.

²⁰³ Ferrero Marco e Perocco Fabio, *Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, Disparità salariale pensioni da fame, Franco Angeli, Milano, 2012

²⁰⁴ ibidem

²⁰⁵ Donatus I. Amaram, Cultural Diversity: Implications For Workplace Management, *Journal of Diversity Management*, Volume 2, Number 4, pg.3, Virginia State University, 2007

Spesso questi ultimi mettono in dubbio la professionalità e le credenziali degli infermieri stranieri e adottano dei comportamenti aggressivi nei loro confronti, sostenendo di non voler essere curati da coloro che non sono propri connazionali. Tuttavia, il razzismo da parte dei pazienti è solitamente meno evidente perché essi sono dipendenti dalle cure degli infermieri << where there is a condition of need there is no racism. This is about sick patients who need assistance, and racism, or better the evident racism which offend and makes the living together difficult does not exist>>. ²⁰⁶

In altre occasioni invece il razzismo dei pazienti viene temprato dall'intervento di colleghi che riconoscono il valore dei propri collaboratori e mostrando intolleranza verso questi comportamenti creano un ambiente propositivo e inclusivo. Il razzismo accresce solo se le varie forze presenti nell'ambiente si alimentano tra loro, basta al contrario un approccio diverso per spezzare il circolo vizioso e portare dei grandi benefici.

Un infermiere operante in Italia raccontò che durante il turno di lavoro entrò con il primario in una stanza, in cui era ospitato un uomo anziano, che sostenne di non voler essere toccato da lui perché straniero. Il dottore gli rispose che se non avesse dato all'infermiere il permesso di farlo avrebbe dovuto rivolgersi ad un altro ospedale.

Le risposte individuali a comportamenti discriminatori non riescono a impattare sul razzismo strutturale che ad oggi si è consolidato nella società ma svolgono un ruolo importante, ponendo le basi per un cambiamento di lungo termine.

Per creare un mercato del lavoro competitivo e di qualità è fondamentale valutare le persone in base alle loro abilità e al valore unico che possono conferire all'organizzazione.

<<Organizations that are able to attract and retain qualified minority group members and keep faith with them through fair and equitable career advancement treatments, gain competitive advantage and derive high quality human resources dividends>> ²⁰⁷

Prescindere da fattori quali la nazionalità, la razza e l'origine etnica permette di aumentare l'inclusione sociale ed economica riducendo le disuguaglianze nella nazione.

²⁰⁶ Adriana Bernardotti, Sukhwant Dhaliwal, Fabio Perocco, *Confronting Racism in the health services*, Volume 13, pg. 413-430, Transfer, 2007

²⁰⁷ Donatus I. Amaram, *Cultural Diversity: Implications For Workplace Management*, Journal of Diversity Management, Volume 2, Number 4, pg.4, Virginia State University, 2007

Garantire pari diritti e opportunità a tutti si dimostra essere il punto di partenza imprescindibile per la costruzione di un futuro più sostenibile socialmente ed economicamente, poiché costituisce la base della valorizzazione della diversità nei due ambiti, intesa come identità individuale, complessa e multidimensionale.

La gestione della diversità a livello economico ha iniziato a farsi strada nel mondo come esito di un itinerario che ha avuto inizio negli Stati Uniti a partire dagli anni Sessanta, quando l'irrompere sulla scena sociale e politica del Civil Rights Movement elevò il tema della diversità a questione centrale del dibattito pubblico americano. La crescita dei flussi migratori verso il Nord America e la femminilizzazione del lavoro contribuirono ad aumentare l'eterogeneità del mercato del lavoro americano. Si moltiplicarono gli studi riguardanti i vantaggi economici connessi all'impiego di una forza lavoro proveniente da diversi contesti culturali, avvalorando l'idea che la diversità aumentasse la competitività dell'impresa, la sua produttività e conseguentemente i suoi profitti, collegando il tema della performance aziendale con quello della giustizia sociale e dell'inclusione.²⁰⁸

Questo concetto approdò in Europa negli anni Novanta, soprattutto grazie alla forte globalizzazione che iniziava ad investire il continente e alle pressioni esercitate dalla Commissione Europea nel sostenere misure di contrasto contro la discriminazione nella vita sociale e lavorativa di tutti i cittadini membri.

La sfera legislativa e manageriale in questa prospettiva si intrecciano consentendo la creazione di un approccio multi-stakeholder comprensivo ed efficace in linea con quello richiesto dalle Nazioni Unite per gli obiettivi di sostenibilità del 2030.

Nel capitolo seguente verrà analizzato un approccio ormai diffuso a livello internazionale per la valorizzazione della diversità nel mondo del lavoro, chiamato Diversity Management.

²⁰⁸ Buemi Marco, Conte Massimo, Guazzo Gabriele (a cura di), Il diversity management per una crescita inclusiva. Strategie e strumenti, pg.15, Franco Angeli, 24 Dicembre 2015

CAPITOLO 3

LA GESTIONE E LA VALORIZZAZIONE DELLA DIVERSITÀ SOGGETTIVA ATTRAVERSO IL DIVERSITY MANAGEMENT

3.1 Diverso da chi?

Il Diversity Management si propone come un ulteriore gradino della scala che porta all'uguaglianza, nella quale l'equità diventa un mezzo e non più un fine.²⁰⁹

Gli strumenti giuridici precedentemente analizzati sono i mezzi di cui ogni persona si può avvalere per combattere i comportamenti discriminatori e ottenere parità di trattamento, di diritti e di opportunità, in ambito sociale e lavorativo.

Il Diversity Management si propone invece come strumento organizzativo di cui ogni impresa si può avvalere con il fine di gestire la diversità presente in azienda e valorizzarla in modo strategico, per ottenere un vantaggio competitivo nel mercato.

È importante capire però cosa si intende con il concetto “diverso”, questo termine si propone come concetto relazionale ovvero, acquisisce un significato qualora venga messo in relazione con un altro termine. Il principio è uguale a quello affrontato nella definizione di atto discriminatorio, definito come azione che prevede un trattamento sfavorevole rispetto a quello che sarebbe stato riservato a una stessa persona non portatrice di date differenze, in condizioni analoghe.

Una persona viene catalogata come diversa qualora non risponda a un *canone standard* che la società si aspetta e che considera “normale”, nel caso preso in considerazione ci si riferisce a uno standard associabile a una persona che occupa una data posizione o ruolo nell'organizzazione. Nel mondo lavorativo fino a pochi decenni fa il lavoratore tipico era il maschio bianco eterosessuale, che solitamente rivestiva anche posizioni di vertice e di potere nell'impresa. Gli anni Sessanta e Settanta furono però dei periodi caratterizzati da

²⁰⁹ Padua Donatella, *Sociologia del diversity management. Il valore delle differenze*, pg.26, Morlacchi Editore, Perugia, 2007.

forti tensioni sociali, sia in America che in Europa, nel nuovo continente i cittadini afro-americi protestavano per ottenere pari diritti in campo civile e politico e in Europa le donne lottavano contro le differenze di genere che dilagavano in ogni aspetto della vita sociale.

Si diffusero in America movimenti come il Black Power movement composto da attivisti che pretendevano il riconoscimento di diritti civili per gli afro-americi, enfatizzando l'orgoglio per la propria etnia e chiedendo la creazione di istituzioni culturali e politiche che permettessero loro di acquisire maggior potere.

In Europa, le donne lottavano contro le costrizioni sociali che ancora gli erano imposte: da quelle sul piano dell'espressione della soggettività individuale e del riconoscimento sociale, a quelle nell'ambito lavorativo. Il tasso di occupazione femminile in Italia accrebbe sensibilmente grazie all'aumento del tasso di scolarizzazione tra gli anni Cinquanta e Settanta e grazie all'intervento europeo vennero messi dei rigidi vincoli agli stati: in materia di parità di trattamento tra uomini e donne in relazione all'accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro con la direttiva 76/207/CEE; in materia di sicurezza sociale con la direttiva 79/7/CEE ; in materia di salario, in applicazione del principio di parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e femminile con la direttiva 75/117/CEE.

La progressiva femminilizzazione del lavoro venne accompagnata da un aumento della multiculturalità degli ambienti lavorativi, intensificatasi grazie alla globalizzazione dei mercati e ai sempre più frequenti flussi migratori negli anni Duemila. Questi fattori portarono alla creazione di una forza lavoro nazionale sempre più variegata e distante dal modello iniziale di riferimento, caratterizzata da: *differenze soggettive visibili* o facilmente rintracciabili come il genere, la razza, l'origine etnica ma anche l'età o l'orientamento sessuale e *differenze non visibili*, che possono mutare nel corso del tempo e che sono riferibili alla personalità dell'individuo o alle proprie scelte, come la religione, l'educazione, la nazionalità, il contesto familiare, le competenze professionali.

Il termine diversità assume quindi molteplici sfumature che caratterizzano la persona nella sua unicità, e gli attribuiscono un potenziale che può essere utilizzato dalle imprese in modo strategico per accrescere il loro valore.

<<People are different from one another in many ways – in age, gender, education, values, physical ability, mental capacity, personality, experiences, culture and the way each approaches work. Gaining the diversity advantage means acknowledging, understanding, and appreciating these differences and developing a workplace that enhances their value – by being flexible enough to meet needs and preferences – to create a motivating and rewarding environment>>. ²¹⁰

I lavoratori sono per le aziende importanti risorse intangibili, che costituiscono insieme ai processi decisionali il capitale intellettuale di cui l'impresa dispone. Secondo la teoria chiamata Resource-Based-View le imprese possono costruire il proprio vantaggio competitivo a partire dalle risorse tangibili e intangibili di cui dispongono, valorizzandole per creare un vantaggio competitivo non imitabile.

Le risorse intangibili sono però le più critiche perché meno imitabili dai concorrenti, così le risorse umane acquistano valore come risorse rare e uniche di cui l'impresa dispone per raggiungere una posizione di leadership nel mercato.

Le condizioni per il conseguimento del vantaggio competitivo risiedono infatti sia nella rarità, criticità, durata e imperfetta mobilità delle risorse sia nella loro difficile replicabilità.

Quest'ultimo concetto si riferisce alla capacità dell'impresa di trattenere il valore generato dalle risorse che possiede: occorre impedire ai concorrenti, attraverso delle barriere che limitino la loro replicabilità, di erodere le rendite associate al presidio di risorse scarse e critiche. ²¹¹

Tali meccanismi sono rappresentati non solo dalla proprietà delle risorse o dalle asimmetrie informative, ma anche dal vantaggio temporale rispetto agli imitatori e dalla

²¹⁰ Wrench John, Diversity management and Discrimination, Immigrants and ethnic minorities in EU, pg.7, Routledge, Aprile 2007

²¹¹ Shilling Melissa, Izzo Francesco, Gestione dell'innovazione, McGraw-Hill Education, IV edizione, 29 giugno 2017

condizione di ambiguità causale. Quest'ultima rende difficile per i concorrenti capire quali siano le risorse che generano i maggiori livelli di efficacia e di efficienza dell'impresa.

I lavoratori sotto questa prospettiva diventano risorse di difficile replicabilità, ogni persona infatti è portatrice di know-how unico, fattore che genera un valore complesso non analizzabile a ritroso. Il risultato ottenuto non dà informazioni certe sulle cause che lo hanno generato, in questo modo i concorrenti non hanno la possibilità di imitare i fattori critici di successo dell'impresa, per costruire su di essi un vantaggio competitivo.

Inoltre, il know-how di cui una persona è portatrice se anche fosse in parte identificabile è legato al fattore temporale e allo specifico percorso che la persona ha seguito nella sua vita, è quindi "path dependency". Ciò significa che le conoscenze sono il risultato del percorso passato dell'individuo, e di tutti gli eventi vissuti che su di esso hanno avuto un impatto, non sono per questo motivo replicabili in modo esatto. Il fattore temporale si presenta come una barriera nell'acquisizione delle conoscenze, le quali richiedono un'assimilazione lunga nel tempo. Questo processo non essendo comprimibile nel breve termine limita la capacità dei concorrenti di imitare l'impresa e rispondere velocemente alle evoluzioni del mercato.

L'obiettivo principale del Diversity Management è quindi quello di gestire la diversità dei lavoratori come asset strategico, raro e non imitabile, permettendo all'impresa di muoversi verso la sostenibilità economica, intesa come capacità di produrre valore economico e perdurare nel lungo periodo.

Esso si pone come un processo di gestione delle risorse umane che va oltre il meccanismo spesso utilizzato delle quote, le quali prevedono un numero di posti di lavoro da riservare a delle categorie più esposte al pericolo di esclusione dall'ambiente lavorativo, ad esempio le minoranze etniche o le donne.

Come specificato nell'articolo *Calling for diversity in health care* «Diversity not only entails employing different faces to fulfill quotas, but requires the arduous task of creating an environment where all employees are able to reach their career goals; it also calls for creating an environment of honesty, mutual support, and trust».

Il metodo delle quote è stato criticato più volte per il suo rischio di innescare una discriminazione al contrario, dovuta all'obbligo di assunzione dei candidati

principalmente in virtù delle loro differenze, a discapito di persone non rientranti in queste categorie che mostravano avere maggiori competenze. La gestione della diversità deve quindi andare oltre l'inclusione delle minoranze o il raggiungimento di pari opportunità e diritti in ambito lavorativo, <<It should refer to particular techniques of actively managing the diverse mix of people within the organisation in ways to contribute to organisational efficiency or business advantage>>. ²¹²

Le differenze tra l'approccio legislativo che mira a garantire attraverso strumenti "hard" pari opportunità lavorative e quello manageriale, che ha il fine di valorizzare le diversità attraverso un approccio "soft" creando valore nel lungo termine per l'impresa, sono sinteticamente rappresentate dalla Tabella 1 riportata di seguito.

	Equal Employment Opportunities	Diversity Management
Obiettivo	Favorire l'ingresso delle minoranze del mercato del lavoro	Favorire la crescita personale delle minoranze già occupate/da occupare (<i>empowerment</i>)
Meccanismi	Utilizzo di logiche <i>hard</i> tipicamente per quote	Utilizzo di logiche <i>soft</i> , tipicamente per merito e sviluppo del potenziale
Dimensione temporale	Visione di breve: EEO come "strumento"	Visione di lungo: Diversity management come "processo"
Attivazione	Le imprese sono vincolate dalla presenza di norme di legge	Le imprese si attivano spontaneamente in base a piani strategici deliberati
Incentivi	Rischi di sanzioni e presenza di vincoli esterni	Etici e ricerca di vantaggi economici, sociali e competitivi

Fonte: L. M. Visconti, 2007

Molte sono le definizioni che sono state attribuite al Diversity Management, la Harvard Pilgrim Health Care l'ha descritta come la capacità di << aumentare la diversità a tutti i livelli dell'organizzazione, creando un ambiente inclusivo, rispettoso, equo e sensibile alle

²¹² Wrench John, Diversity management and Discrimination, Immigrants and ethnic minorities in EU, pg.4, Routledge, Aprile 2007

differenze culturali, cambiando la cultura organizzativa attraverso la leadership, le politiche e le buone pratiche>>

Hammond e Kleiner (1992) l'hanno definito come la <<creazione di un ambiente che sviluppa il potenziale di tutti i dipendenti, senza riservare a certi gruppi vantaggi in virtù di irrilevanti classificazioni>>.

Mentre Kandola e Fullerton (1998) hanno descritto il concetto base del Diversity Management come l'accettazione che la forza lavoro sia composta da persone diverse, e che lo sfruttamento di queste differenze porta alla creazione di un ambiente produttivo dove tutti sono valorizzati, dove il talento viene pienamente utilizzato e gli obiettivi dell'organizzazione vengono raggiunti.

Si deve sottolineare però che la gestione consapevole delle diversità richiede un *"fit"* con la specifica realtà dell'impresa, ogni organizzazione deve cercare le soluzioni più adatte per gestire le diversità che caratterizzano i suoi dipendenti tenendo conto del proprio contesto organizzativo e delle proprie specificità interne.²¹³

Ciò richiede l'analisi e la conoscenza di tutti i vantaggi e svantaggi di questo strumento, delle diverse modalità con cui può essere impiegato e del grado di pervasività che può assumere nell'organizzazione; così che ogni impresa possa decidere come applicarlo strategicamente tenendo conto delle proprie esigenze specifiche. Come vedremo in seguito adottare una politica di Diversity Management richiede investimenti mirati e consistenti, che non tutte le imprese riescono ad affrontare e che a volte possono risultare superflui a causa della dimensione ridotta della stessa. Si ricorda infatti che questo strumento manageriale si è sviluppato all'interno delle grandi multinazionali americane che disponevano di risorse economiche da investire in politiche specifiche di gestione del personale e gli investimenti risultavano giustificati per l'alto numero di lavoratori assunti.

²¹³ Riccò Rossella, La gestione *'consapevole'* delle diversità in impresa: una soluzione strategica ancora da scoprire in Italia, IX workshop dei docenti e dei ricercatori di organizzazione aziendale, Università Ca'foscari di Venezia, 7 – 8 febbraio 2008

3.2 I potenziali vantaggi della gestione della diversità

Nella letteratura inerente al Diversity Management si possono ritrovare sempre più casi studio che analizzano i vantaggi relativi all'adozione di tale strumento, sia nelle imprese pubbliche che private. I temi più comuni che emergono dalle ricerche, e che vengono di seguito riportati, sono stati evidenziati da Jonh Wrench nel libro Diversity Management and Discrimination.

1. Assicura l'utilizzo delle abilità e del talento di tutti i lavoratori in modo appropriato e assicura che la selezione delle risorse umane avvenga sulla base di criteri razionali.

Le persone in fase di selezione vengono valutate in base alle loro competenze e non alle loro differenze visibili e non visibili, questo permette all'impresa di appropriarsi di persone talentuose che apportano maggior valore all'impresa.

Le competenze vengono descritte come caratteristiche intrinseche dell'individuo causalmente collegate ad una performance efficace e superiore in una mansione o in una situazione. Il termine "intrinseche" suggerisce che esse siano parte integrante e duratura della personalità di un individuo, mentre la correlazione causale fa intendere che le competenze siano causa o predicano comportamenti e risultati che si possono ottenere.²¹⁴

In fase di reclutamento l'impresa deve essere in grado di selezionare i candidati con le competenze che meglio si adattano al perseguimento della strategia aziendale, essendo consapevole del fatto che queste presentano diverse sfumature.

Una classificazione dei "tipi di competenza", è quella proposta da Spencer e Spencer (1995) che le suddivide in cinque categorie, quali:

- *Motivazioni.* rappresentano gli schemi mentali, i bisogni o le spinte interiori che inducono una persona ad agire. Le persone molto motivate al risultato per esempio si porranno costantemente obiettivi impegnativi, assumendosi la responsabilità delle loro azioni e sfruttando i feedback per migliorare.

²¹⁴ Spencer L.M , Spencer S.M , Competenza nel lavoro, Franco Angeli, Milano, 1995

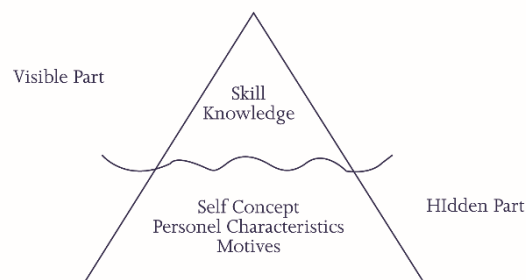
Shilling Melissa, Izzo Francesco, Gestione dell'innovazione, McGraw-Hill Education, IV edizione, 29 giugno 2017

- *Tratti.* si collega alle caratteristiche fisiche e una generale disposizione a comportarsi o reagire in un determinato modo ad una situazione o informazione. La capacità di gestire delle forti situazioni di stress in modo efficace ed efficiente è un tratto fondamentale per chi lavora negli ospedali.
- *Immagine di sé.* racchiude atteggiamenti, valori o il concetto di sé. Queste caratteristiche sono fortemente influenzate dalla cultura da cui si proviene e possono adattarsi più o meno efficacemente ad un team di lavoro.
- *Conoscenza di discipline o argomenti specifici.*
- *Skill.* si riferisce alla capacità di eseguire un determinato compito intellettuale o fisico in base alle conoscenze che si possiede. Ne sono esempi il pensiero analitico o concettuale.

Non tutte queste competenze sono però facilmente rinvenibili in una intervista di selezione, le conoscenze e le skill tendono a essere caratteristiche osservabili, al contrario l'immagine di sé, i tratti e le motivazioni sono "sommese", ovvero nascoste dalla personalità.

Una figura spesso utilizzata per rappresentare graficamente le competenze è quella dell'iceberg (figura 10), le conoscenze e le skills rappresentano la parte che emerge, esse sono più facili da sviluppare e solitamente sono il tema principale dei percorsi di formazione offerti dalle imprese. La parte sommersa invece è più difficile da individuare, da valutare e sviluppare, si dimostra quindi essere più efficiente in termini di costi acquisirle attraverso un processo di selezione mirato.

Figura 10. L'iceberg delle competenze – Spencer e Spencer 1993



FONTE: Spencer L.M, Spencer S.M, Competenza nel lavoro

I risultati che porta una selezione in base alle competenze sono molteplici:

- *Migliora il rendimento o la produttività in un ruolo critico.* La selezione basata sulle competenze permette per esempio di prescindere dal luogo in cui la formazione della persona è avvenuta, evitando di sottovalutare le capacità dell'individuo in base alla sua provenienza da una scuola poco nota.
- *Diminuisce il turnover* poiché aumenta la probabilità che le persone vengono collocate nel ruolo più adatto a loro, e lavorando più volentieri portano alla creazione di un miglior clima aziendale.
- *Riduce le curve di apprendimento*, circa del 30%-50%
- *Si danno uguali opportunità ai candidati non tradizionali*, ovvero a quelli non corrispondenti allo standard che la società si aspetta di trovare in un determinato ruolo. Questa selezione infatti non discrimina in base all'età, al sesso, alla razza, alla nazionalità, all'origine etnica o all'orientamento sessuale.
- *Diminuisce la necessità di formazione iniziale* riducendo in questo modo i costi che l'impresa deve sostenere.

2. Diminuisce i problemi interni quali: conflitti, incomprensioni, rimostranze, assenteismo. La valorizzazione dei lavoratori e la creazione di un ambiente rispettoso ed equo permettono di diminuire i conflitti ricollegabili a incomprensioni e rimostranze che spesso sono generate da frustrazione, rabbia o esclusione sociale. I lavoratori si sentono quindi valorizzati e l'assenteismo e il turn-over del personale diminuiscono permettendo all'impresa di risparmiare risorse economiche da un lato e investire nella formazione dall'altro. Gli investimenti per incrementare le conoscenze e le competenze del personale sono importanti per accrescere il valore delle proprie risorse intellettuali, ma anche molto rischiosi poiché se non si è capaci di trattenere i lavoratori nell'impresa si perde tutta la conoscenza tacita e le abilità personali di cui sono portatori, perdendo l'intero investimento.

3. Aumenta la probabilità di creare prodotti e servizi che rispondono in modo più efficace alle esigenze di una clientela sempre più disomogenea.

<<Quando la forza lavoro rispecchia la composizione della società e ad esempio è composta da donne, da stranieri, da anziani è più facile che vengano capiti i bisogni del pubblico>>²¹⁵

Per le multinazionali che vendono i loro prodotti e servizi in mercati molto diversi, dal punto di vista: culturale, religioso, etnico e linguistico è importante anche avere delle conoscenze specifiche dei mercati locali per rispondere meglio ai bisogni dei clienti, che spesso possono essere anche altre imprese, le quali avranno diversi modi di fare business in base a suddette differenze.

In particolare, la conoscenza delle diverse culture si dimostra essere importante per interagire in modo appropriato con persone che seguono valori e regole distanti culturalmente da quelle dell'occidente.

Questo tema viene approfondito da studi riguardanti il cross-cultural management che mira a descrivere e comparare i comportamenti che vengono adottati sul luogo di lavoro nelle varie culture.

Aspetto particolarmente importante soprattutto per coloro che rivestono ruoli dirigenziali, come si legge in Articolo 3:

<<Il manager realmente internazionale è colui che conosce la cultura e i luoghi in cui lavora e sa muoversi tra i contesti cercando di indossare lenti diverse a seconda delle situazioni>>. ²¹⁶

²¹⁵ Si veda il sito: Repubblica, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/12/08/aziende-vincenti-con-il-diversity-management.html>

²¹⁶ Si veda l'articolo al sito: E&M plus, <https://emplus.egeaonline.it/it/31/articolo-3/801/per-una-nuova-idea-di-gestione-della-diversita>, Stefano Basaglia, Simona Cuomo, Zenia Simonella

Secondo gli studi di Hofstede (1995) le differenze culturali tra i paesi possono essere rappresentate da quattro principali dimensioni:

- *Power distance*. rappresenta il grado di accettazione, da parte dei membri di una data cultura, della distribuzione diseguale del potere all'interno dell'organizzazione. Descritto anche come distanza emozionale tra i dipendenti e i superiori. Le società in cui viene accettato un alto grado di *power distance* tenderanno a strutturare le organizzazioni in modo gerarchico, dove ogni persona ha un certo ruolo e un determinato potere. Nelle società in cui il grado di *power distance* è inferiore aspireranno a strutture organizzative che prevedono una distribuzione di potere più omogenea in cui non verrà giustificata una sua forte formalizzazione ineguale.
- *Uncertainty avoidance*. rappresenta la misura in cui i membri di una certa cultura si sentono minacciati dall'incertezza e dall'ambiguità. Le culture che hanno una forte *uncertainty avoidance* saranno caratterizzate da rigide credenze e codici comportamentali, rifiutando chiunque non li rispetti o abbia idee differenti, nel caso contrario le persone mostrano un'alta tolleranza nei confronti di scostamenti e devianze rispetto alle credenze di partenza. Questa dimensione ha un alto impatto sulla capacità di innovazione, le imprese che mostrano più tolleranza verso l'ambiguità avranno maggiori possibilità di adottare soluzioni innovative e creative apportando valore per l'impresa.
- *Femininity vs. Masculinity*. si riferisce alla presenza maggiore o minore di valori riconducibili a una sfera più femminile o maschile. I valori femminili si riferiscono: alla qualità degli standard di vita, modestia e capacità di costruire relazioni interpersonali; i valori maschili sono riconducibili prettamente: al raggiungimento del successo finanziario, all'eroismo, alla performance. Questi orientamenti vanno a influire sulla distribuzione dei ruoli nell'impresa e sulla loro netta definizione, la quale risulta più alta nel caso i valori femminili prevalgano.
- *Individualism vs. Collectivism*. descrive l'orientamento delle persone nel lavoro. Le società individualistiche tenderanno ad avere dei lavoratori che sono focalizzati

sul successo personale, al contrario il collettivismo tenderà a creare una rete di rapporti che verranno valorizzati anche nel successo lavorativo.

Essere coscienti di queste differenze permette all'impresa di aumentare la probabilità di adottare il giusto comportamento nel momento in cui si interfaccia con imprese collocate in altri continenti, e di conseguenza ha una probabilità più alta di stabilire dei rapporti solidi, duraturi e quindi redditizi. Inoltre, avere nel team persone che appartengono a diverse culture potrebbe facilitare questo processo, facendo risparmiare ingenti costi all'impresa che dovrebbe, in caso contrario, sostenere per specifici corsi di formazione e sensibilizzazione.

4. Incrementa la creatività, la capacità innovativa e di problem solving grazie alla maggior inventiva di cui dispongono team eterogenei.

<<A winning sports team depends on the different talents of its members. A first-class orchestra needs many varied instruments. And a successful business team requires a variety of thought, energy and insight to attain and maintain a competitive edge>>²¹⁷

Come riportato da Ostergaard (2011) i team di sviluppo che incorporano diversità culturali mostrano maggiori capacità di problem solving in quanto sono in grado di coniugare differenti prospettive di analisi, allo stesso modo i team di sesso e di età differenti beneficiano di una molteplicità di punti di vista e di una rete estesa e diversificata di contatti esterni. I contatti con l'esterno a loro volta possono stimolare la creazione e il miglioramento di idee innovative e contribuire a risolvere i problemi di sviluppo di nuovi prodotti.

I team eterogenei possono quindi diventare una risorsa chiave per l'innovazione di prodotti e di processi, contribuendo a rafforzare il vantaggio competitivo dell'organizzazione.

5. Stimola l'adozione di pratiche più flessibili rispondendo alle diverse esigenze della forza lavoro. L'adozione di pratiche organizzative più flessibili possono aiutare le persone: a trovare un miglior equilibrio tra vita e lavoro, a rispondere ad esigenze specifiche e a

²¹⁷ Wrench John, Diversity management and Discrimination, Immigrants and ethnic minorities in EU, Routledge, pg.4, Aprile 2007

dargli la possibilità di organizzarsi autonomamente. Questi semplici meccanismi aumentano la soddisfazione del personale e la probabilità di trattenerli nell'impresa.

6. Aumenta le probabilità di successo strategico, in particolare quando la forza lavoro offre delle competenze chiave di cui l'organizzazione si può avvalere per raggiungere nuovi mercati.

7. Elimina i potenziali costi che l'impresa dovrebbe assumersi in seguito di danni all'immagine, o a causa di pubblicità negativa o penali finanziarie risultanti da cause legali dovute a discriminazioni razziali praticate dall'organizzazione.

8. Aumenta la probabilità di accedere ad appalti che richiedono specifiche conformità contrattuali riferibili a pari diritti, opportunità o più in generale a norme antidiscriminatorie.

9. Migliora l'immagine dell'impresa grazie alla presenza di team eterogenei che valorizzano le diversità, aumentando la probabilità di collaborare con altre imprese che condividono la stessa cultura aziendale e vogliono costruire una filiera sostenibile scegliendo con attenzione anche i propri partner.

10. Migliora l'immagine dell'impresa agli occhi degli investitori, i quali scelgono di investire sempre di più in imprese sostenibili. Queste ultime sono infatti ritenute più affidabili nel lungo periodo poiché agiscono proattivamente per aumentare la propria sostenibilità economica, sociale ed ambientale, che oltre a conformarsi con norme di legge internazionali e nazionali promettono la creazione di un valore economico duraturo nel tempo. Il rischio dell'investimento è considerato minore e quindi offre una probabilità maggiore di avere un futuro ritorno economico.

<<Vari studi empirici confermano che le imprese attente ai fattori ambientali e sociali nella governance d'impresa sono generalmente meno esposte ai rischi operativi, legali e reputazionali e sono più orientate all'innovazione e all'efficienza nell'allocazione delle risorse. Pertanto, queste imprese sono valutate più interessanti dagli investitori e beneficiano di un minor costo del capitale>>.²¹⁸

²¹⁸ Si veda l'articolo al sito: Il Sussidiario.net, <https://www.ilsussidiario.net/news/responsabilita-sociale-cosi-bankitalia-privilegia-le-imprese-sostenibili/1887451/>

L'importanza di dirigersi verso un futuro più sostenibile è stata riconosciuta anche dalla Banca d'Italia che nel comunicato stampa del 15 Maggio 2018 ha dichiarato di voler privilegiare nelle proprie scelte di investimento le imprese con le migliori prassi ambientali, sociali e di governance che impieghino metodi produttivi rispettosi dell'ambiente, condizioni di lavoro inclusive e attente ai diritti umani. La decisione deriva dalla consapevolezza che condotte aziendali inappropriate possono generare costi e rischi non solo per le singole imprese ma per il sistema economico nel suo insieme e riflettersi, talora anche nel breve periodo, sulla stabilità finanziaria e sulla crescita economica.²¹⁹

Questi vantaggi derivanti dall'applicazione del processo di Diversity Management, tuttavia, non sono rinvenibili in tutte le aziende, ognuna infatti presenta le sue specificità in termini di mercati in cui compete, clienti che serve, competenze che ricerca e strategia che persegue. Ogni organizzazione deve quindi valutare attentamente se questo strumento gli può offrire dei vantaggi dal punto di vista delle sue *core competence*, al fine di ottenere un vantaggio competitivo.

3.2.1 L'applicazione del diversity management in IKEA: un'arma a doppio taglio

Un'impresa che ha integrato il Diversity Management con successo è stata la multinazionale svedese IKEA, specializzata nella vendita di mobili e arredo per la casa è presente ad oggi con 345 centri vendita in 42 paesi diversi. La maggior parte è collocata in Europa, mercato in cui viene realizzato il 70% del suo fatturato, ma è presente anche negli Stati Uniti d'America, in Brasile, in Canada, in Asia, negli Emirati Arabi e in Australia.

La sua espansione globale in mercati così diversi ha fin da subito reso necessaria la creazione di una forte cultura aziendale orientata all'inclusione, senza tuttavia rinunciare alla valorizzazione della cultura svedese da cui ha avuto origine.

²¹⁹ Si veda l'articolo al sito: Banca di Italia, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2019/informativa-esg/index.html>

Per far fronte a questi bisogni l'impresa ha affiancato due tipi di approcci: geocentrico ed etnocentrico.

L'approccio geocentrico riconosce che ogni parte dell'impresa (sussidiarie e casa madre) dà il proprio inimitabile contributo grazie alle competenze uniche di cui dispone. Il business è globale e la nazionalità acquisisce importanza secondaria rispetto alle preziose abilità che si riescono a guadagnare a livello internazionale.²²⁰

I principali vantaggi di questo approccio sono:

- permettere alla multinazionale di sviluppare team esecutivi con una prospettiva globale e un pool di lavoratori internazionali che possono essere impiegati in tutta l'organizzazione
- incentivare la cooperazione e la condivisione di risorse e conoscenza tra le unità
- superare l'approccio "federale" tipico del policentrismo

<<The right way to create an international class of managers is to have people close to one another, sharing their different approaches and understanding how each different part of the company now faces specific business challenges in the same overall scenario. We want to develop people who understand the challenges of being global on the one hand and are still deeply rooted in the local countries on the other>>.²²¹

L'approccio etnocentrico prevede invece che le operazioni strategiche siano gestite dalla casa madre e che le sussidiarie abbiano una autonomia limitata sia nella gestione operativa che nella strategia da adottare. Questo strumento permette di preservare un maggior controllo in tutti i mercati e diminuisce di conseguenza il rischio percepito.

IKEA è riuscita a combinare insieme questi due approcci, creando un'organizzazione in grado di valorizzare da un lato le conoscenze e le competenze di cui i dipendenti,

²²⁰ Dowling Peter, Festing Marion, Engle Sr., International Human Resource Management (sixth edition), The Cultural Context of HIRM, Chapter 2, Cengage Learning, 2013

²²¹ PWC, Report Managing mobility matters, 2006

appartenenti ai diversi stati, sono portatori e dall'altro preservare la strategia svedese *home-based*.

I prodotti di IKEA sono infatti per la maggior parte standardizzati in tutti i paesi, ad eccezione di qualche prodotto che è stato adattato alle esigenze locali.

Da questo punto di vista il Diversity management dell'impresa si dimostra paradossale, enfatizzando simultaneamente sia una forte cultura aziendale che il rispetto per le differenze individuali.²²²

Questo concetto è stato spiegato da IKEA, attraverso semplici ma efficaci parole:

La diversità deve essere intesa come la creazione di un ambiente incoraggiante, confortevole e fiducioso, dove persone con differenti prospettive, nazionalità, età, background etnici si sentono accolte. Questa deve essere gestita dalle risorse umane adottando un approccio globale, che tenga conto della crescente eterogeneità della forza lavoro, la quale può essere utilizzata come efficace strumento per rispondere all'eterogeneità dei mercati. Una diversa composizione delle risorse umane in questa prospettiva permette di migliorare i risultati di business, aumentare la competitività e far sì che IKEA sia un miglior posto in cui lavorare.²²³

L'inclusione sociale così raggiunta attraverso un approccio geocentrico, viene affiancata alla visione etnocentrica che mette in evidenza una forte cultura aziendale di riferimento, ovvero quella svedese, basata su valori che tutti devono condividere, e che rappresentano il terreno comune su cui lavorare e confrontarsi.

<<La semplicità descrive il concetto fondante del business, mentre la consapevolezza dei costi, la solidarietà e il rispetto rappresentano la cultura aziendale>>. ²²⁴

²²² Rask Morten, Luring Jacob, Korsgaard Steffen, When international management meets the diversity management: the case of IKEA, European Journal of International Management, Volume 4 Numero 4, p.396-416, 2010

²²³ ibidem, pg.399

²²⁴ ibidem, pg.400

Il rispetto è importante per far sì che la visione etnocentrica non sovrasti quella geocentrica e il Diversity Management possa essere utilizzato efficacemente come strumento manageriale.

I valori della cultura aziendale vengono dettagliatamente spiegati nel sito dell'impresa come segue:

- *Semplicità*. Il modo di essere semplice, diretto e concreto caratteristica facente parte della sua eredità culturale, che ha origine nello Småland²²⁵. Semplicità significa essere fedeli alla propria personalità, senza allontanarsi dalla realtà.
- *Consapevolezza dei costi*. intesa come capacità di mettere costantemente alla prova se stessi e gli altri per ottenere di più con meno risorse, senza compromettere qualità, funzionalità, sostenibilità e forma, con il fine di permettere a tutti di avere una casa bella e funzionale.
- *Solidarietà e rispetto*. si riferisce all'inclusione sociale e al rispetto delle diversità di ognuno, tema a cui viene dedicato una sezione apposita del sito. IKEA sostiene attivamente i diritti dei propri collaboratori LGBT e promuove una cultura inclusiva nella quale ogni persona viene valutata per il suo contributo unico, al di là del genere di appartenenza.

<<In particolare, il sostegno alle donne e alle famiglie si esprime con iniziative concrete come il congedo matrimoniale per le coppie di fatto o come i due giorni di permesso che i padri potranno aggiungere a quelli previsti dalla legge in occasione della nascita di un figlio.

In una famiglia anche i nonni sono importanti: per questo Ikea ha previsto un giorno di permesso per i lavoratori e le lavoratrici che diventano nonni o nonne. Non solo, in caso di emergenze familiari o personali poi è prevista la possibilità di lavorare da casa e i collaboratori sono direttamente coinvolti nella scelta degli orari di lavoro.

²²⁵ Provincia storica della Svezia meridionale

Per valorizzare ulteriormente la gender diversity in azienda è stato creato IWON Italy, un gruppo di lavoro composto da membri della sede centrale e dei negozi, che lavora per sostenere e rafforzare lo sviluppo delle donne, per contribuire a rendere IKEA un *great place to work*, sia per le donne che per gli uomini>>.²²⁶

La valorizzazione della diversità e dell'inclusione è diventata uno dei *core value* dell'impresa, ciò significa che è uno dei suoi valori strategici fondamentali e tutti coloro che lavorano all'interno dell'organizzazione partecipano attivamente alla sua implementazione.

Nel caso in cui questi valori non fossero condivisi dai dipendenti la strategia fallirebbe velocemente, il Diversity Management è infatti uno strumento *soft*, al contrario della legge che impone rigidi vincoli da seguire, pena il sanzionamento.

Creare valore sociale attraverso il Diversity Management implica creare un sistema di valori condivisi che cambiano radicalmente il modo di fare business e i processi decisionali che ne regolano il funzionamento.

IKEA integrando questo strumento nell'organizzazione ha avuto innumerevoli vantaggi:

Ha creato un sistema di reclutamento delle risorse umane basato sulle competenze e sulla ricerca di specifici valori, nella sezione del sito dedicata al lavoro si legge <<Cerchiamo le persone in base ai valori, prima ancora che in base alla competenza e all'esperienza. Persone che agiscono in modo coerente con ciò che dicono e danno il buon esempio. In questo modo possiamo esprimere il meglio di noi stessi e far emergere il meglio dagli altri>>.²²⁷

Questo gli ha assicurato di assumere lavoratori che condividessero la cultura aziendale di riferimento necessaria per lavorare in armonia, ma che al contempo portassero tramite le loro diversità valore aggiunto all'impresa.

Ha creato un ambiente rispettoso, che mette al centro l'ascolto dei propri dipendenti e che li fa sentire accolti, ha diminuito in questo modo possibili conflitti interni e permesso

²²⁶ Si veda l'articolo al sito: Distribuzione Moderna, <https://www.distribuzionemoderna.info/intervista/ikea-il-diversity-management-come-valore-aggiunto>

²²⁷ Si veda il sito: IKEA, <https://www.ikea.com/it/it/this-is-ikea/work-with-us/>

il lavoro di squadra, fondamentale per l'impresa. Lo spirito di squadra è alla base della cultura IKEA.

<< Siamo più forti quando ci fidiamo l'uno dell'altro, procediamo nella stessa direzione e ci divertiamo insieme>>. ²²⁸

L'utilizzo di un approccio di valorizzazione delle diversità ha permesso all'impresa di acquisire innumerevoli conoscenze e competenze da poter sfruttare nello sviluppo della sua strategia globale, permettendogli ad oggi di operare efficientemente in paesi culturalmente diversi.

Ha stimolato l'adozione di pratiche di gestione dei lavoratori più flessibili, per andare incontro alle loro specifiche esigenze, quali la conciliazione tra vita lavorativa e familiare. Questo perché ogni persona è ritenuta importante in IKEA e ha il diritto di avere opportunità di carriera e di sviluppo.

La difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e familiare solitamente è più sentita dalle donne, le quali in prossimità della maternità si trovano spesso ad affrontare ulteriori ostacoli. Spesso vengono loro negati avanzamenti di carriera privandole di importanti opportunità, in IKEA invece la maternità così come la paternità, sono considerati un valore aggiunto.

L'amministratore delegato di IKEA Belen Fraù in una intervista del 2017 ha sostenuto che << la maternità e la paternità sono considerati un completamento della persona e non un handicap. Educare e far crescere un bambino è una straordinaria esperienza di leadership: si impara l'organizzazione, la flessibilità, la gestione dei conflitti o dello stress. Noi come Ikea abbiamo la responsabilità di far vedere che lavoro e famiglia si possono conciliare attraverso esempi concreti e in questo modo provare ad influenzare positivamente la realtà in cui operiamo>>.

La sua esperienza personale è stata molto positiva. Ha ricevuto il suo primo incarico dirigenziale quando era al nono mese di gravidanza, è stata proposta amministratore

²²⁸ Si veda il sito: IKEA, <https://www.ikea.com/it/it/this-is-ikea/work-with-us/>

delegato in Spagna dopo aver avuto la seconda figlia e le è stato proposto di venire in Italia durante il congedo di maternità del terzo figlio.

La ricerca del work-life balance viene implementata da IKEA anche attraverso la flessibilità degli orari di lavoro, che permette ai dipendenti di rendersi protagonisti nella scelta dei propri orari.

<<In questo modo viene garantito un miglior equilibrio tra tempo libero e vita lavorativa perché il dipendente è messo nelle condizioni di gestire in autonomia i turni in cui preferisce lavorare, in base al fabbisogno e sulla base delle regole comuni. Questa gestione dei turni di lavoro incide positivamente sulla performance aziendale, migliorando conseguentemente il servizio al cliente. Si innesca così un circolo virtuoso: i benefici economici dei risultati di vendita e produttività incidono positivamente anche sulla retribuzione variabile dei dipendenti>>.²²⁹

L'insieme di queste politiche sociali e dei valori condivisi da IKEA gli ha permesso di **rafforzare la sua immagine**, dando un valore aggiuntivo ai suoi prodotti agli occhi di clienti, investitori e potenziali partner.

L'immagine di impresa socialmente sostenibile diventa però un'arma a doppio taglio, poiché se da un lato l'impresa sostiene di essere attenta ai diritti di tutte le persone e guadagna in questo modo un valore aggiunto, dall'altro potrebbe subire facilmente una lesione dell'immagine poiché fortemente esposta sul piano sociale.

Si pensi alla potenziale lesione della sua immagine in seguito ad accuse mosse nei suoi confronti, da parte dei dipendenti o di altri stakeholder, riguardo l'inosservanza dei valori aziendali che promuove. Molte imprese potrebbero cercare infatti di mostrarsi al mercato come sostenibili socialmente, con il solo fine di guadagnare dei vantaggi commerciali, senza tuttavia credere e applicare questi valori.

Una vicenda nota che ha coinvolto IKEA è quella risalente al 2017, riguardante le accuse di Marica Ricutti, mamma single di due bambini piccoli, di cui uno disabile al 100%. La donna in seguito a un cambio di mansione che le imponeva di presentarsi in sede alle 7

²²⁹ Si veda l'articolo al sito: Distribuzione Moderna, <https://www.distribuzionemoderna.info/intervista/ikea-il-diversity-management-come-valore-aggiunto>

del mattino, aveva richiamato l'attenzione del gruppo svedese per richiedere un cambio degli orari che risultassero maggiormente compatibili con la sua delicata situazione familiare. Ci furono alcune rassicurazioni verbali da parte delle risorse umane, le quali avevano sostenuto che la donna avrebbe potuto lavorare con orari diversi durante la settimana e con i nuovi orari durante il weekend, giorni in cui i bambini non andavano a scuola ed erano accuditi dal padre. Dopo un primo periodo trascorso senza particolari problematiche gli fu riproposto di lavorare il martedì osservando il turno delle 7 di mattina. Non essendo possibile per la lavoratrice attenersi a questi orari chiese un altro confronto che dopo un rimbalzo di responsabilità non le fu comunque concesso. La donna decise di conseguenza di cambiare unilateralmente i propri orari di lavoro, seguendo quelli precedenti che le permettevano di iniziare il turno alle 9 del mattino.

A seguito di questa scelta venne licenziata per giusta causa da IKEA, e decise di proporre ricorso dinnanzi al giudice del lavoro sostenendo che il licenziamento avesse carattere discriminatorio.

La discriminazione secondo la donna era riferibile sia al suo genere che alla sua condizione di essere mamma di un bambino disabile. La seconda tipologia di discriminazione è chiamata anche discriminazione per associazione, questa consiste in un pregiudizio illegittimo che viene subito da una persona diversa rispetto a quella portatrice della differenza tutelata (ovvero il bambino disabile), ma a questa associabile.

Il giudice del lavoro tuttavia rifiutò il ricorso per diversi motivi: dalla vicenda emergeva che la società, in occasione delle variazioni dei turni decisi nel Giugno 2017, aveva cercato di venire incontro alle esigenze della lavoratrice, sia impostando la turnistica sulla base delle emergenze della donna, chiedendo agli altri coordinatori di rendersi flessibili al fine di poterle accogliere, sia accogliendo 15 indicazioni individuate dalla lei stessa come assolutamente imprescindibili, su un totale di 17.

Aveva inoltre dimostrato di aver concesso negli anni alla lavoratrice di usufruire dei permessi per l'assistenza al figlio disabile, senza che ciò andasse mai ad influire sulla carriera della dipendente, che nel tempo aveva avuto progressioni di carriera fino a diventare coordinatrice nel reparto Food.

Non si poteva quindi sostenere che IKEA avesse adottato nei suoi confronti un atteggiamento discriminatorio, riconoscendo al contempo che l'atteggiamento della donna che si era autodeterminata gli orari di lavoro, senza preavvertire i responsabili e arrecando grave disagio per tutti gli altri collaboratori, aveva fatto venire meno il rapporto fiduciario tra datore di lavoro e dipendente.

IKEA Italia ha voluto inoltre specificare che negli ultimi 8 mesi la donna aveva lavorato meno di 7 giorni al mese, e per circa la metà dei giorni lavorati aveva usufruito di cambi di turno e spostamenti di orario, concordati con colleghi e con la direzione del negozio. Quindi, l'azienda si era sempre dimostrata disponibile nel concordare le migliori soluzioni per contemperare le necessità della lavoratrice con le esigenze connesse al suo lavoro. L'atteggiamento della dipendente tuttavia aveva creato gravi disagi ai clienti e disservizi evidenti e non tollerabili da IKEA, che aveva in seguito deciso di licenziarla.

Questa vicenda ha scatenato un grande clamore mediatico ledendo in parte l'immagine dell'impresa, la quale ha dovuto affrontare un procedimento giudiziale assumendosi anche le relative spese.

Si evince che l'inclusione della diversità è un tema molto complesso e delicato che richiede solide conoscenze e competenze alle imprese sia per metterlo in pratica in modo efficiente, sia per evitare di incorrere in problematiche giudiziarie o subire conseguenze negative dal punto di vista commerciale. Si deve essere quindi coscienti dei vantaggi ma anche dei rischi in cui si può incorrere qualora questa variabile venga gestita in modo non adeguato.

3.3 I limiti italiani all'applicazione del diversity management

Non tutti i tessuti imprenditoriali si mostrano essere un terreno fertile per questo strumento manageriale, nel caso dell'Italia per esempio è ancora poco utilizzato per diverse cause:

1. Gli imprenditori mostrano ancora scetticismo riguardo l'efficacia del Diversity Management come strumento manageriale, questo deriva anche dalla nostra cultura che ancora risulta <<essere basata su una serie di stereotipi molto forti di tipo maschilista e

gerontocratico. E non è facile convincere un capo azienda che è opportuno lavorare su questi temi. Solo i CEO più aperti e flessibili dal punto di vista culturale si rendono conto di quanto il Diversity Management possa risultare utile per la crescita aziendale. E alla fine si procede al cambiamento solo quando la situazione non consente di rinviare»²³⁰

2. Le imprese devono investire molte risorse per la sua applicazione, l'approccio è pervasivo, interessa tutte le aree dell'impresa e richiede un'alta formazione per la sua gestione.

Il processo di formazione delle risorse umane è solitamente dispendioso per le imprese, per la corretta implementazione del Diversity Management si dovrebbero impiegare risorse economiche:

Nella formazione di coloro che lavorano nell'HR per acquisire le conoscenze necessarie da impiegare nel reclutamento in base alle competenze. Questo processo complesso analizzato in precedenza richiede solitamente l'impiego di strumenti di selezione particolari, quelli proposti da Spencer e Spencer (1995) sono: interviste, test, assessment center, notizie biografiche e valutazioni.

L' intervista sugli eventi comportamentali o Behavioural Event Interview (BEI) è uno strumento psicometrico molto utilizzato per valutare le competenze individuali, in cui si chiede al candidato di raccontare che cosa fece effettivamente in una situazione di lavoro o di vita. La BEI si focalizza sulle motivazioni generate dalle situazioni di lavoro più critiche per l'individuo e questo permette di predire con maggior esattezza la sua performance futura sul lavoro. La BEI a scopo di valutazione individuale può essere condotta assegnando punteggi elevati per i successi e bassi per gli insuccessi, oppure per ricercare nell'intervistato il possesso di una competenza specifica.

Per misurare le competenze si possono anche utilizzare diverse tipologie di test quali: prove pratiche, test di capacità cognitiva e questionari sulla personalità, oppure test di intelligenza pratica intesi a misurare competenze specifiche non valutabili con i test psicologici.

²³⁰ Si veda l'articolo al sito: Repubblica, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/12/08/aziende-vincenti-con-il-diversity-management.html>

I test si dividono principalmente in due categorie ovvero i test “operativi e “reattivi”. I primi richiedono al candidato di agire per esempio portando un’argomentazione efficace nel corso di una discussione, i secondi chiedono al candidato di scegliere tra un serie di risposte date.

Gli assessment center per esempio prediligono i test operativi perché permettono di misurare in concreto un dato comportamento in prove simili a quelle richieste dalla mansione del candidato. Questi test durano solitamente 1-2 giorni e richiedono la soluzione di problemi manageriali, esercizi e interviste “sotto stress”, presentazione di strategie, colloqui di assunzione, esercizi di leadership ecc..

Le notizie biografiche possono essere utili per predire alcune competenze come la capacità di lavorare all’estero, la quale può essere correlata al numero di esperienze all’estero fatte da giovani o avere amici e conoscenti in diversi paesi, oppure parlare una o più lingue straniere.

Le valutazioni invece si basano solitamente sulle opinioni che superiori, colleghi, clienti o esperti esterni hanno su un soggetto. Questo metodo è infatti più utilizzato per valutare le promozioni interne piuttosto che l’assunzione nell’impresa.

Ogni metodo di valutazione richiede diversi investimenti, sia in termini di tempo che di risorse economiche e competenze per la formazione del personale sul loro utilizzo.

Nella formazione di coloro che devono gestire la diversità in azienda. Se la diversità di genere, età, etnia, lingua, disabilità è molto alta è necessario che ci siano degli uffici dedicati alla gestione di tutti gli aspetti che possono essere ad essi ricollegabili per evitare situazioni di conflitto ma anche per assicurare a tutti pari diritti e opportunità.

Nella formazione specifica riguardante la diversità culturale. In alcune imprese l’elevata diversità di valori, atteggiamenti, credenze, abitudini collegabili alle diverse culture può divenire facilmente terreno di scontro. La conoscenza delle loro specificità aiuta quindi la loro ottimale gestione.

Questi ultimi due aspetti solitamente vengono presi poco in considerazione delle imprese piccole italiane perché il numero esiguo di dipendenti e la limitata disomogeneità del personale non giustificano azioni volte alla loro implementazione.

3. Le imprese italiane tipiche sono le micro-imprese o le piccole imprese, i dipendenti sono pochi e solitamente le risorse umane non sono gestite a livello strategico, ma solo a livello amministrativo, spesso dall'amministratore delegato, che coincide con il proprietario.

Come sottolineato da Simona Cuomo, coordinatrice dell'osservatorio sul Diversity Management di Sda Bocconi <<nelle imprese minori in cui, ad esempio, la gestione del personale è un fatto puramente amministrativo non è immaginabile che ci si occupi di un tema così sofisticato>>. ²³¹

Ci sono imprese italiane che hanno già imitato l'esperienza di IKEA, ma sono tutte multinazionali, come: Shell, Pirelli, Nestlè, L' Oreal, le quali si dimostrano all'avanguardia sui temi che riguardano la gestione della diversità.

Un ulteriore elemento di criticità, che tuttavia è riscontrabile in tutte le imprese non solo in quelle di dimensioni ridotte, è riconducibile alla gestione della diversità all'interno dei team per favorire il raggiungimento di esiti positivi.

Le diversità interne potrebbero comportare dei costi di coordinamento più elevati e maggiori difficoltà di comunicazione, riducendo da questo punto di vista l'efficienza e l'efficacia dell'impresa.

Un soggetto infatti tende a interagire con maggiore frequenza e intensità con individui che percepisce come simili a sé sotto uno o più aspetti, concetto definito in letteratura come omofilia. Questo meccanismo è collegabile alla maggior facilità e rassicurazione nel comunicare con chi condivide un linguaggio, una struttura mentale e un sistema di valori.²³²

L'affinità viene percepita più intensa quando la frequenza delle relazioni conduce alla formazione e al consolidamento di codici di linguaggio e alla costruzione di rapporti di fiducia e alla familiarità con le conoscenze l'uno dell'altro. Quando si percepisce l'altro

²³¹ Si veda l'articolo al sito: Repubblica, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/12/08/aziende-vincenti-con-il-diversity-management.html>

²³² Shilling Melissa, Izzo Francesco, Gestione dell'innovazione, McGraw-Hill Education, IV edizione, 29 giugno 2017

come diverso da sé, invece, la propensione allo scambio diminuisce le relazioni diventano meno frequenti e diventa più difficile sviluppare una comprensione condivisa della realtà e scambiarsi informazioni e conoscenze. Di conseguenza i conflitti interni potrebbero aumentare e la coesione del gruppo diminuire, rendendo più difficile collaborare.²³³

Per diminuire le differenze tra team omogenei ed eterogenei dal punto di vista della comunicazione e del coordinamento, si devono aumentare i contatti all'interno del gruppo nel tempo, così da permettere la creazione di un linguaggio comune e di valori condivisi. Si potrebbe beneficiare in questo modo dei vantaggi derivanti dalla diversità quali maggior creatività, migliori risultati nei processi innovativi e una prestazione complessiva superiore.

Le politiche di *Diversity Management*, alla luce delle precedenti considerazioni, non sono applicabili in modo omogeneo tra imprese e nemmeno tra Paesi, ci possono essere delle linee guida che orientano gli HR locali, ma è necessario contestualizzarle e tenere conto dei bisogni delle imprese e delle aspettative dei dipendenti che lavorano in un determinato contesto.²³⁴

Le PMI italiane devono quindi fare un'analisi approfondita della loro realtà e applicare questo strumento a seconda delle necessità specifiche e delle risorse economiche di cui dispongono. Se da un lato alcuni investimenti non sono giustificati a causa della dimensione ridotta, dall'altro lato uno dei fattori che più marcatamente impedisce la sua diffusione, come sottolineato in precedenza, è riconducibile alla ristretta mentalità che gli imprenditori italiani dimostrano di avere verso questi temi. Accettare la diversità e applicare nuovi strumenti e modelli nell'organizzazione significa essere disposti a cambiare opinioni, abitudini, e credenze e questo risulta essere il passaggio più difficile. Si chiede infatti, a imprenditori che hanno operato in un certo modo tutto la loro carriera, di mettersi in discussione e aprirsi a nuove prospettive, cosa che solitamente racchiude molta incertezza e genera timori che frenano l'innovazione.

²³³ ibidem

²³⁴ Knowledge Bocconi, <https://www.knowledge.unibocconi.it/notizia.php?idart=14708>

In Italia, secondo uno studio di Sda Bocconi condotto nel 2014, solo il 21% delle imprese con più di 250 dipendenti adottava strumenti per la gestione della diversità, percentuale che nel 2005 era già più del doppio negli altri stati europei (48%). Il 29% delle imprese invece risultava non aver alcun interesse a introdurre tali pratiche. I risultati si dimostravano migliori nelle imprese con più di 1.000 dipendenti in cui la percentuale passava da 21% a 46%, esse dimostravano avere: una maggior percentuale di donne impiegate, 42% invece che 35%; più dipendenti giovani under 30, 23% contro 17%; più dipendenti omosessuali con una percentuale pari al 2% invece che 1%.

La diversità maggiormente riconosciuta e tutelata tra gli adottanti risultava essere quella di genere, tematica coperta dall'84% delle imprese, con un'attenzione decrescente invece per l'età che rappresentava in percentuale il 58%, alle differenze etnico-culturali con il 39% e all'orientamento sessuale con il 10%.²³⁵

Nella gran parte dei casi quindi il Diversity Management si trasforma in gender management, orientato cioè all'attenzione al genere femminile. Poche sono le aziende che si preoccupano delle diversità etnico-culturali o di quelle legate all'orientamento sessuale.²³⁶

Il gap di genere, in tema di pari diritti e opportunità, rimane tuttavia un problema persistente in molte realtà. Nella ricerca del 2014 Sda Bocconi ha intervistato anche 750 dipendenti per capire quale fosse la loro percezione del problema, confrontando poi i risultati ottenuti con i dati ufficiali fornitigli dalle organizzazioni.

In tema di probabilità di assunzione le donne risultavano penalizzate a parità di competenze. Prendendo in considerazione una scala da 1 a 7, dove 1 significava altamente improbabile e 7 altamente probabile, gli uomini raggiungevano quota 6,09 mentre le donne 5,56.

Ancora più interessanti sono i dati ottenuti grazie alla combinazione delle variabili di genere con altri fattori di diversità quali: età, nazionalità, orientamento sessuale, disabilità (tabella 2).

²³⁵ Ufficio Stampa Bocconi, <https://www.stampa.unibocconi.it/articolo.php?ida=14792&idr=1>

²³⁶ Il Sole 24 Ore: <http://scuola24.ilsole24ore.com/art/universita-e-ricerca/2016-12-09/anche-italia-l-ora-diversity-management--205346.php?uuid=ADheq1AC>

Tabella 2. Probabilità di assunzione a parità di competenze

Uomo	6,09	Donna	5,56
Uomo giovane (under 30)	6,06	Donna giovane (under 30)	5,86
Uomo di origine non italiana	5,36	Donna di origine non italiana	5,28
Uomo omosessuale	5,35	Donna omosessuale	5,29
Uomo con disabilità	4,73	Donna con disabilità	4,70
Uomo anziano	3,53	Donna anziana	3,41

Le donne risultano per ogni categoria penalizzate rispetto agli uomini, e le donne che hanno un'età superiore ai 30 anni risultano ancora più penalizzate, a differenza degli uomini che con l'avanzare dell'età guadagnano maggiori probabilità di essere assunti.

Riguardo alla possibilità di avere degli avanzamenti di carriera, a parità di competenze, i dati non cambiano. Nel caso delle donne i dati mostrano un ulteriore peggioramento della posizione lavorativa qualora abbiano figli o siano in stato di gravidanza.

Una donna con dei figli ha una probabilità di avanzamento di carriera pari a 4,85 contro il 5,99 degli uomini con figli, ciò significa che la minor probabilità di carriera per gli uomini con figli è dello 0,01 rispetto a quelli senza figli, mentre per le donne la quota sale a 0,71.

Anche in tema di work life balance l'Italia non si dimostra essere ancora all'avanguardia, le due pratiche più diffuse sono il part-time e la flessibilità sugli orari di ingresso e di uscita. Il part-time inoltre vira quasi tutto al femminile aggiungendo così uno stigma allo stigma, come sostenuto dalla ricercatrice Chiara Paolino, rafforzando la visione stereotipata ampiamente condivisa nel territorio.

Il telelavoro, il job sharing e le forme di flessibilità personalizzate non paiono invece ancora far parte del linguaggio aziendale. Ne abbiamo una chiara evidenza empirica in questo momento di chiusura di tutte le attività economiche, a causa dell'emergenza sanitaria che tutta l'Italia sta affrontando. Le aziende non sono ancora organizzate con gli strumenti necessari per attuare queste diverse forme di organizzazione del lavoro e molte

volte dirigenti e dipendenti si dimostrano sprovvisti delle competenze necessarie per attuare in modo efficiente lo smart-working.

Come sostiene, in un'intervista della Repubblica, Enrico Giovannini <<ogni impresa e ogni istituzione, in questo momento in cui le attività sono più rarefatte, deve decidere come cambiare quando la vita tornerà normale, ad esempio facendo formazione per uno smart-working "ordinario", non come quello di questi giorni, in cui i genitori si sono ritrovati oltre che a dover lavorare in casa anche a dover seguire i figli, impegnati nello smart-learning. Dobbiamo rimbalzare avanti, non indietro. Per esempio, all'Università abbiamo compreso che fare corsi online non significa solo mettersi davanti a una telecamera e parlare, ma stimolare gli studenti a svolgere più attività in autonomia>>.

Lo smart-working è una tematica importante che il paese dovrà affrontare, ed è inoltre fortemente collegata con la tematica ambientale. Le persone che ogni mattina si recano a lavorare, soprattutto nelle città, spesso passano molte ore in mezzo al traffico contribuendo all'aumento delle emissioni inquinanti nell'atmosfera, che devono invece essere drasticamente ridotte. Questa forma di lavoro flessibile aiuterebbe a migliorare la qualità dell'ambiente in cui le persone vivono e di conseguenza si avrebbe un impatto positivo anche sulla loro salute.

Lo smart-working diventa quindi un'occasione di migliore utilizzo del lavoro e una grande opportunità per tornare a parlare di organizzazione dei tempi di vita-lavoro, degli spostamenti e del funzionamento delle città. Per questo c'è bisogno di un investimento vero, non banale, sia nelle aziende che negli individui.²³⁷

Questo periodo di crisi che l'Italia sta affrontando, insieme ad altri paesi europei deve essere l'occasione per il nostro paese per "rimbalzare avanti" e attuare quel cambiamento pervasivo necessario, in ambito economico, sociale e ambientale per assicurare a tutti un futuro più sostenibile.

²³⁷ Amato Rosaria, Giovannini: L'epidemia ci ha colti impreparati. Ora ripensiamo alla ripartenza: non si torna più indietro, La Repubblica, 25 Marzo 2020

il Diversity Management può essere uno strumento in più per le imprese per raggiungere importanti risultati dell'Agenda in relazione: alla parità di genere (Obiettivo 5), alla crescita economica attraverso lavori dignitosi (Obiettivo 8), al cambiamento climatico (Obiettivo 13) e alla riduzione delle ineguaglianze all'interno e tra i paesi (Obiettivo 10).

Questo risultato però può essere raggiunto alla sola condizione di un cambio di mentalità di credenze e valori a cui devono contribuire non solo i cittadini, ma anche il governo e tutti gli attori economici e sociali del paese. Solo in questo modo si innescherà un circolo virtuoso tra valorizzazione della diversità in ambito sociale ed economico.

Il gender management, già applicato in parte in Italia, deve proporsi quindi come punto di partenza di questo processo, ma non limitarsi ad esso. La diversità deve essere valorizzata in tutte le sue forme e devono essere attentamente valutati quali sono i cambiamenti necessari per permettere un cambio di direzione. Per la valorizzazione delle diversità culturali è indubbio che si debbano eradicare gli stereotipi comunemente associati agli stranieri e le pratiche discriminatorie consolidate e diffuse nel territorio, solo in questo modo sarà possibile riconoscere il valore di tale diversità e utilizzarlo per avere dei benefici sia sul piano sociale che economico.

CONCLUSIONE

L'Agenda degli obiettivi di sviluppo sostenibile è stata creata per rispondere a una situazione mondiale di crisi, con la speranza di garantire a tutti un futuro migliore. Il benessere della persona e della collettività, a prescindere dal luogo di nascita, sono il cuore pulsante di questo documento programmatico la cui ratio è far uscire l'uomo dall'era dell'Antropocene e garantire attraverso nuovi sistemi produttivi un'equità inter e intra generazionale, che vede nella finitezza delle risorse della terra il suo limite e nel rispetto dell'ambiente il suo successo.

Ogni obiettivo per essere raggiunto richiede l'azione di una molteplicità di attori, dai Governi che devono attuare politiche efficaci e seguire regole di buon governo a tutti i livelli, alle aziende di ogni dimensione, fino ad arrivare alle organizzazioni della società civile e quelle filantropiche, senza dimenticare la necessaria partecipazione dei cittadini.

L'Italia negli ultimi anni ha dimostrato di aver fatto pochi progressi, soprattutto per ciò che riguarda la riduzione delle disuguaglianze all'interno della nazione. La performance relativa all'SDG 10 è in progressivo calo, le disuguaglianze di reddito sono sempre più evidenti in un mercato del lavoro fortemente polarizzato, che vede i lavoratori extracomunitari rivestire le mansioni meno retribuite e tutelate. La scarsa inclusione sociale, politica ed economica degli stranieri ha spesso dato luogo a fenomeni di discriminazione che si sono intensificati nel tempo e strutturati fino a creare un razzismo istituzionale, che ha oramai cristallizzato all'interno della nostra società l'attitudine al pregiudizio attraverso un *mix* di fattori.

La discriminazione nei luoghi di lavoro e la conseguente privazione di pari diritti e opportunità agli stranieri, a causa della loro razza o origine etnica, ha trovato il suo limite nella tutela antidiscriminatoria che nel tempo si è evoluta grazie alle pressioni esterne proveniente dalla società. Il dibattito pubblico sulle discriminazioni razziali che dilagano in tutti i paesi e che spesso si intersecano con discriminazioni basate su altri fattori, per esempio il genere, lasciano spazio a un ulteriore ampliamento della normativa con il fine di renderla sempre più ampia e completa.

La discriminazione razziale ha causato negli anni la perdita di importanti risorse e ha diminuito la resilienza e la capacità competitiva del tessuto economico italiano. L'importanza della diversità delle risorse umane e il valore che generano i team eterogeni sono ancora poco conosciute in Italia e spesso rifiutate per cause riconducibili prevalentemente alla mentalità e alla cultura imprenditoriale.

La pandemia mondiale causata dal Covid-19 ha però permesso di evidenziare come la collaborazione tra persone di diversi paesi possa portare conoscenze e competenze indispensabili per il raggiungimento di un obiettivo. La qualità, la velocità e l'efficienza del risultato non sarebbero state le stesse senza la valorizzazione della diversità delle risorse umane. La differente origine etnica e il diverso background culturale sono stati sfruttati come risorse, in grado di portare con sé molteplici punti di vista e hanno permesso la risoluzione efficiente di problemi complessi.

È necessario ripensare al nostro modello di sviluppo e trasformarlo completamente per *rimbalzare in avanti* verso un futuro più sostenibile. In molti hanno definito il raggiungimento di questi obiettivi di sostenibilità un esercizio utopico, ma come sottolinea Zigmunt Bauman nel suo libro "Retrotopia":

*"l'utopia non è un libro dei sogni,
può essere un ideale al quale tendere attraverso azioni concrete"*

BIBLIOGRAFIA

Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Imprimerie Centrale, Lussemburgo, Luglio 2010,

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 7 Settembre 2018

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 4 Ottobre 2019

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *Legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile, Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 obiettivi di Agenda 2030*, Roma, 26 Febbraio 2020

Amato Rosaria, Giovannini: L'epidemia ci ha colti impreparati. Ora ripensiamo alla ripartenza: non si torna più indietro, *La Repubblica*, 25 Marzo 2020

Assemblea Costituente, Costituzione della Repubblica Italiana, *Gazzetta Ufficiale* n.298, 1 Gennaio 1948

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione dei diritti universali dell'Uomo, Parigi, 10 Dicembre 1948

Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Trasformare il nostro mondo: Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, New York, 25-27 Settembre 2015

Bello Barbara Giovanna, Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!, pg.1, ASGI, 2015

Bello Valeria, La crisi dell'identità sociale tra pregiudizi, xenofobie e razzismi. L'inclusione dell'altro in tempo di crisi in Italia e Spagna, *Società Mutamento Politica*, Firenze University Press, 2015, Vol. 6, p.197-2018.

Bernardotti Adriana, Dhaliwal Sukhwant, Perocco Fabio, *Confronting Racism in the health services*, Volume 13, pg 413-430, Transfer, 2007

Berton Fabio, Richiardi Matteo, Sacchi Stefano, *Flex-insecurity – Perché in Italia la Flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna, 25 Giugno 2009

Blasi Silvia, Daou Boubakar, Muttillio Giovanni, Magri Miriam, *Infermieri stranieri in Italia*, Anno VIII, N.4, 2010

Buemi Marco, Conte Massimo, Guazzo Gabriele (a cura di), *Il diversity management per una crescita inclusiva. Strategie e strumenti*, Franco Angeli, 24 Dicembre 2015

Cagnin Valentina, *Sviluppo sostenibile e diritto del lavoro*, Dottorato di ricerca in Diritto Europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro Ciclo 26°, 2003

Carnovali Sara, *Profili delle politiche nazionali ed europee di contrasto alle discriminazioni multiple*, pg.1, GDP, 2016

Citti Walter, *La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza*, ASGI, 31 agosto 2013

Commissione delle Comunità europee, *Libro verde “uguaglianza e non discriminazione nella comunità europea allargata”*, COM (2004)379 def., Maggio 2004

Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo (WCED), *Rapporto Brundtland*, 4 Agosto 1987

Consiglio d'Europa, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)*, Roma, 4 Novembre 1950

Consiglio d'Europa, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia*, Strasburgo, 7 Giugno 2016

Consiglio dell'Unione Europea, *Direttiva 43/2000/CE*, 29 Giugno 2000

Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, New York, 4 Gennaio 1969

De Mozzi Barbara, Mechi Lorenzo, Sitzia Andrea, *L'organizzazione Internazionale del Lavoro: un'introduzione nel centenario*, LavoroDirittiEuropa, Nr.2, 2019

Donatus I. Amaram, Cultural Diversity: Implications For Workplace Management, Journal of Diversity Management, Volume 2, Number 4, Virginia State University, 2007

Dowling Peter, Festing Marion, Engle Sr., International Human Resource Management (sixth edition), The Cultural Context of HIRM, Chapter 2, Cengage Learning, 2013

ECRI «General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, paragrafo 1, lettera a), 13 dicembre 2002

ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), Strasburgo, 7 Giugno 2016

Ferrero Marco e Perocco Fabio, Razzismo al lavoro - Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela, Franco Angeli, Milano, 2012

FNOPI, Posizionamento Federazione Nazionale Ordini Professioni infermieristiche su carenza personale Ssn, Primo congresso nazionale degli ordini delle professioni infermieristiche, Roma, 5-6-7 Marzo 2018

Gaetano Zilio Grandi, Lezioni di diritto del lavoro nella gestione d'impresa, Wolters Kluwer Italia S.R.L, Milano, 2018

Gallino Luciano, Globalizzazione e Disuguaglianze, Editori Laterza, Bari, Gennaio 2007

Gasparetti Giacomo, Giovannini (ASVIS) <<L'emergenza coronavirus deve farci aprire gli occhi. è ora di mobilitarci per un altro futuro>>, Change the Future News, 24 Marzo 2020

Giovannini Enrico, L'utopia Sostenibile, Editori Laterza, 2018

Howarth Caroline and Andreouli Eleni, "Nobody want to be an outsider": from diversity management to diversity engagement, International society of political psychology, 2015

ILO, Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e i suoi seguiti, Ginevra, 1998

International Organisation for Migratio (IOM), Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations, Global Compact Thematic Paper, 2017

International organisation for migration (IOM), Integration and social cohesion: key element for reaping the benefits of migration, Global Compact Thematic Paper, 2017

Jonathan Chaloff, Mismatches in the formal sector, expansion of the informal sector: immigration of health professionals to Italy, OECD health working paper no. 34, 2008

Maggio Manuela, La discriminazione razziale: un problema relazionale?, Fascicolo 2, Il Mulino-Rivisteweb, Settembre 2013

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, nono rapporto annuale, 12 Luglio 2019

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, ottavo rapporto annuale, Luglio 2018

OIL, Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra mano d'opera maschile e mano d'opera femminile per un lavoro di valore uguale, Ginevra, 1951

OIL, Decent Work and the 2030 Agenda for sustainable development, Ginevra, 2015

OIL, Decent Work, Conferenza internazionale del lavoro 87° sessione, pg.4, Ginevra, 1999

OIL, Equality at work: the continuing challenge, Conferenza internazionale del lavoro 100° edizione, pg.10, Ginevra, 2011

OXFAM Italia, Bene pubblico o Ricchezza privata?, 28 Gennaio 2019

Padua Donatella, Sociologia del diversity management. Il valore delle differenze, Morlacchi Editore, Perugia, 2007.

Pedaci Marcello, Le determinanti dell'insicurezza del lavoro, *Rassegna Sindacale-Lavori*, Vol. XV, p. 183-208, 2014

Perocco Fabio, La crescita strutturale delle disuguaglianze nell'era neo-liberista, Le grandi questioni sociali del nostro tempo, Venezia, Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing, vol. 6, pp. 55-86, 2018

PWC, Report Managing mobility matters, 2006

Rask Morten, Luring Jacob, Korsgaard Steffen, When international management meets the diversity management: the case of IKEA, *European Journal of International Management*, Volume 4 Numero 4, p.396-416, 2010

Reyneri Emilio, *Lavoro e lavori nel contesto italiano*, A. Perulli (a cura di), Il futuro del lavoro, Matelica, Halley 2007

Riccò Rossella, La gestione 'consapevole' delle diversità in impresa: una soluzione strategica ancora da scoprire in Italia, IX workshop dei docenti e dei ricercatori di organizzazione aziendale, Università Ca'foscari di Venezia, 7 – 8 febbraio 2008

Rivera Anna Maria, Il razzismo: continuità e metamorfosi, *Anuac*, Anno 1, Numero 1, Giugno 2012

Shilling Melissa, Izzo Francesco, *Gestione dell'innovazione*, McGraw-Hill Education, IV edizione, 29 giugno 2017

Spencer L.M, Spencer S.M, *Competenza nel lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1995

Steward Jocelin, Musa Philip, Willis Geoff, Ali Sahid, Calling For Diversity In Health Care Executive Suites And Evaluation Of Effects On Efficiency Using Data Envelopment Analysis, *Journal of Diversity Management*, Volume 3 Numero 2, 2008

Tarquini Elisabetta, Il principio di parità retributiva tra discipline protettive e divieti di discriminazione, N. 3, *LavoroDirittiEuropa*, 2019

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *Gazzetta Ufficiale*, 18 Agosto 1998.

Unione Europea, Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, *gazzetta ufficiale delle comunità europee*, 18 gennaio 2000.

Unione Europea, TFUE, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 26 Ottobre 2012

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Climate change: exacerbating poverty and inequality, Chapter 3, *World Social Report 2020*, 21 Gennaio 2020

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Sustainable Development Goal 10 – Reduced Inequalities: Progress and Prospects, Geneva, 2-3 Aprile 2019

United Nations, 2015, Addis Abeba Action Agenda, Third international conference on financing for development, Addis Abeba, 13-14 Luglio

United Nations, The Sustainable development Goals Report 2019, New York, 2019

Ventura Silvia, Surace Alida, Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego: la vicenda giudiziaria del concorso pubblico per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari nei ruoli dell'amministrazione della giustizia, LavoroDirittiEuropa, 2018

Visconti L.M, Diversity management e lavoratori migranti. Linee guida per la gestione del caso

Wrench John, Diversity management and Discrimination, Immigrants and ethnic minorities in EU, Routledge, Aprile 2007

SITOGRAFIA

Banca di Italia, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2019/informativa-esg/index.html>

Brocardi, <https://www.brocardi.it/costituzione/principi-fondamentali/art3.html>

Consiglio d'europa: : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm>.

Corriere della Sera, https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/n/nazionalita.shtml

Corriere della Sera, https://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/c/cittadinanza.shtml

CorriereQuotidiano.it, <https://corrierequotidiano.it/cronaca/covid-19-infermieri-in-prima-linea-che-scontano-una-carezza-annunciata-a-loro-va-lencomio-della-professione-per-la-qual-rappresentano-un-vero-esempio/>

Distribuzione Moderna, <https://www.distribuzionemoderna.info/intervista/ikea-il-diversity-management-come-valore-aggiunto>

E&M plus, <https://emplus.egeaonline.it/it/31/articolo-3/1076/diversity-management-applicare-con-cura>

E&M plus, <https://emplus.egeaonline.it/it/31/articolo-3/801/per-una-nuova-idea-di-gestione-della-diversita>, stefano basaglia, simona cuomo, zenia simonella

FNOPI, <https://www.fnopi.it/2018/09/17/la-carezza-di-infermieri-regione-per-regione-nel-ssn-fnopi-correre-ai-ripari/>

FNOPI, <https://www.fnopi.it/aree-tematiche/carezza-infermieristica/>

Global Footprint Network, <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>

IKEA, <https://www.ikea.com/it/it/this-is-ikea/work-with-us/>

Il portale dell'epidemiologia per la Sanità Pubblica, Istituto Superiore della Sanità (a cura di), https://www.epicentro.iss.it/politiche_sanitarie/ocsesistemasanitario08

Il Sole 24 Ore, <http://scuola24.ilsole24ore.com/art/universita-e-ricerca/2016-12-09/anche-italia-l-ora-diversity-management--205346.php?uuid=ADheq1AC>

il Sole 24 ore, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2016/04/01/in-italia-ci-sono-quattro-medici-ogni-1000-abitanti-siamo-quinti-in-europa-ma-manca-la-staffetta-generazionale/>

Il Sussidiario.net, <https://www.ilsussidiario.net/news/responsabilita-sociale-cosi-bankitalia-privilegia-le-imprese-sostenibili/1887451/>

ilMessaggero.it,

https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/ikea_giudice_no_discriminatorio_lice_nziamento_mamma-3645683.html

Isprambiente, <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1987-rapporto-brundtland.pdf>

Knowledge Bocconi, <https://www.knowledge.unibocconi.it/notizia.php?idart=14708>

LaRepubblica,

https://www.repubblica.it/economia/2020/03/25/news/giovannini_l_epidemia_ci_ha_colti_impreparati_ora_pensiamo_alla_ripartenza_non_si_tornera_piu_indietro_-252215013/?fbclid=iwar3dl1a98xngoi4si4y1v8r1s7mk_jyo6n6vd8abwc2a7ljmddbedjk31-y

Oggi Scienza, la ricerca e i suoi protagonisti, <https://oggiscienza.it/2020/02/04/personale-sanitario-neri-italia/>

OIL: <https://www.ilo.org/rome/ilo-cosa-fa/lang--it/index.htm>

OIL: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_151918/lang--it/index.htm

Osservatorio di diritti: <https://www.osservatoriodiritti.it/2018/12/10/dichiarazione-universale-dei-diritti-umani/>

Randstad, <https://www.randstad.it/knowledge360/gestione-del-personale/diversita-in-azienda-quattro-mosse-per-valorizzarla/>

Repubblica,

<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/12/08/aziende-vincenti-con-il-diversity-management.html>

Repubblica,

https://www.repubblica.it/ambiente/2017/09/29/news/smog_l_italia_maglia_nera_in_europa_90mila_morti_l_anno-176866776/

Risorse Umane HR, <https://www.risorseumanehr.com/blog-hr/la-resource-based-view>

Sapienza Università di Roma, http://www.masterdirittiumanisapienza.it/la-decent-work-agenda_dell%E2%80%99organizzazione-internazionale-del-lavoro

Settimana News: <http://www.settimananews.it/diritto/cuore-diritti-umani-dignita-persona/>

Sole24 ore al sito, <https://www.ilsole24ore.com/art/un-ospedale-cattolico-non-puo-licenziare-medico-risposato-AEfMfPqF>

Studio Cataldi, <https://www.studiocataldi.it/articoli/15766-l-art-18-prima-e-dopo-la-riforma-fornero.asp>

Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/fonti-del-diritto-dell-u-e/>

Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/statuto-dei-lavoratori>

TrueNumbers, <https://www.truenumbers.it/indice-di-gini-italia-2018/>

Ufficio Stampa Bocconi,
<https://www.stampa.unibocconi.it/articolo.php?ida=14792&idr=1>

Via Sarfatti 25, <https://www.viasarfatti25.unibocconi.it/notizia.php?idart=13093>

Vivere e lavorare in Italia,
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Lotta-al-razzismo-online,-ddl-del-governo-per-aumentare-cooperazione.aspx>

WWF, https://www.wwf.it/il_pianeta/sostenibilita/il_wwf_per_una_cultura_della_sostenibilita/