



Ufficio per la promozione della parità
di trattamento e la rimozione delle discriminazioni
fondate sulla razza o sull'origine etnica

RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI **PARITÀ DI TRATTAMENTO** E SULL'EFFICACIA DEI **MECCANISMI DI TUTELA**

Anno 2011



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per le Pari Opportunità

UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
Largo Chigi 19 - 00187 Roma
Telefoni: 0667792032 - 2588 Fax 0667792927
E-mail: unar@unar.it www.unar.it

Realizzazione grafica e stampa L.G. Soc. Coop.
00186 Roma, Via delle Zoccolette 25
Tel. 06.6868444 / 06.6832623 - Fax 06.68801707

INDICE

| | |
|---|----------|
| PREMESSA | 6 |
| <hr/> | |
| PARTE PRIMA: L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITA' DI TRATTAMENTO E L'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA RISPETTO AI FENOMENI DI XENOFOBIA E DI DISCRIMINAZIONE IN ITALIA. | |
| <hr/> | |
| 1. PARITÀ DI TRATTAMENTO E FENOMENI DI XENOFOBIA E DI DISCRIMINAZIONE SU BASE ETNICO RAZZIALE | |
| 1.1 Introduzione | 7 |
| 1.2 Le istruttorie del 2011: casistiche e esiti | 7 |
| 1.3 Tipi, ambiti e contesti delle condotte discriminatorie | 14 |
| 1.4 Vittime e testimoni: i dati socio demografici | 17 |
| 2. LA CONDIZIONE DELLE COMUNITÀ ROM, SINTE E CAMINANTI, IN ITALIA | |
| 2.1 Premessa | 21 |
| 2.2 La cornice normativa, internazionale ed interna | 22 |
| 2.3 Il dibattito comunitario | 25 |
| 2.4 I dieci principi fondamentali di inclusione sociale | 26 |
| 2.5 La presenza dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia | 27 |
| 3. PARITA' DI TRATTAMENTO E FENOMENI DISCRIMINATORI CONNESSI ALLE DIVERSE ABILITA', ALLA RELIGIONE, ALL'ETA' E ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE | |
| 3.1 L'apertura del Contact Center alle altre discriminazioni | 34 |
| 3.2 Segnalazioni, istruttorie e risultanza statistiche | 34 |
| 3.3 Conclusioni e prospettive di intervento | 37 |
| 4. DISCRIMINAZIONI ED ACCESSO ALLA GIUSTIZIA. EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA E RUOLO DELL'UNAR | |
| 4.1 Accesso alla giustizia tra direttive europee e ordinamento interno | 39 |
| 4.2 Sistema di accesso alla giustizia | 41 |
| 4.3 I nodi critici dell'UNAR, tra opportunità e falsi problemi | 42 |
| 4.4 L'attività dell'UNAR a supporto delle vittime | 47 |
| 4.5 Giurisprudenza e prassi delle discriminazioni nel 2011 | 48 |
| 4.6 Il monitoraggio delle istruttorie di discriminazione sottoposti a procedimento giudiziario. | 51 |





| | |
|---|----|
| 5. ETNIE E WEB. LA RAPPRESENTAZIONE DELLE POPOLAZIONI MIGRANTI E ROM NELLA RETE INTERNET | |
| 5.1 Il contesto europeo ed italiano in materia di media e contrasto alle discriminazioni | 55 |
| 5.2 La rappresentazione della diversità nei media europei | 59 |
| 5.3 Media e discriminazioni. Le iniziative in Italia | 60 |
| 5.4 Rappresentazione e percezione del fenomeno: il ruolo dei media | 62 |
| 5.5 Etnia 2.0: l'immigrazione e le popolazioni Rom nel web | 63 |
| 5.6 Migranti e minoranze etniche nelle news online | 74 |
| 5.7 Il linguaggio nelle news online | 86 |
| 5.8 Considerazioni conclusive | 91 |
| | |
| 6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI AL PARLAMENTO | |
| 6.1 Proposte di revisione organica del quadro normativo vigente | 96 |

PARTE SECONDA: IL RUOLO DELL'UNAR PER LO SVILUPPO DI UN SISTEMA INTEGRATO DI PREVENZIONE E RIMOZIONE DEI FENOMENI DISCRIMINATORI

| | |
|---|-----|
| 1. FUNZIONI, OBIETTIVI E STRUTTURA | 101 |
| | |
| 2. IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI | |
| 2.1 Limiti del quadro normativo vigente e strategia d'azione del "sistema" UNAR | 102 |
| 2.2 Il sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni | 106 |
| 2.3 I centri e gli osservatori territoriali contro le discriminazioni. Un modello condiviso | 109 |
| 2.4 La Banca dati sulle discriminazioni | 113 |
| 2.5 Il Contact Center UNAR | 114 |
| 2.6 Il CERIDER e gli indici territoriali di discriminazione | 120 |
| 2.7 Campagne nazionali di informazione e sensibilizzazione | 122 |
| 2.8 Attività di prevenzione e contrasto delle discriminazioni razziali nello sport | 123 |
| 2.9 Discriminazioni razziali e mondo del lavoro | 126 |
| 2.10 Conclusioni e impegni per il 2012 | 130 |



| | |
|---|-----|
| 3. VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DELLE COMUNITA' ROM E SINTE | |
| 3.1 La Comunicazione n. 173/2011 e il ruolo dell' UNAR | 132 |
| 3.2 Obiettivi e principi chiave della Strategia nazionale | 134 |
| 3.3 Azioni di sistema | 137 |
| 3.4 Assi di intervento ed obiettivi specifici | 143 |
| 3.5 Gli impegni prioritari per il biennio 2012-2013 | 144 |
| | |
| 4. LE ATTIVITÀ VOLTE A PREVENIRE E RIMUOVERE OGNI FORMA E CAUSA DI DISCRIMINAZIONE | |
| 4.1 Quadro di riferimento e compiti attribuiti all'UNAR | 146 |
| 4.2 L'UNAR e le discriminazioni delle persone LGBT | 146 |
| 4.3 Il Progetto Progress "Reti territoriali contro le discriminazioni" | 148 |
| 4.4 La III Settimana contro la violenza | 152 |
| 4.5 Impegni e prospettive | 153 |



PREMESSA

Alla fine del mese di Febbraio è stata presentata al Parlamento la Relazione annuale sulle attività che l'Ufficio ha condotto nel 2011 e a breve consegneremo anche quella redatta all'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le Relazioni annuali, oltre ad essere previste dai compiti istituzionali dell'Ufficio, da una parte costituiscono l'occasione per fare un bilancio di quanto realizzato nel corso dell'anno e dall'altra offrono l'opportunità per portare a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica i progressi compiuti, oltre che le problematiche incontrate nell'azione di contrasto alle discriminazioni.

In questo senso mi preme ricordare come l'Italia sia stata recentemente oggetto di monitoraggio da parte dell'Onu, anche a seguito degli eventi di razzismo che hanno avuto luogo sul territorio, con particolare riferimento al caso di Firenze del 13 dicembre scorso. Alla luce anche di questa recrudescenza di comportamenti razzisti nella relazione si evidenzia la necessità "di un salto di qualità per l'adozione, da parte del governo, di un piano organico di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale".

Rispetto al 2010, nel 2011 si è registrato un sensibile incremento dei casi di discriminazione segnalati. Le istruttorie aperte sono infatti salite a oltre 1000, nel 2010 erano 766. Per quanto riguarda le vittime, si tratta in gran parte di cittadini provenienti dall'Europa dell'Est e dai Balcani (25%, contro il 23,3% del 2010). Ad essere discriminati sono più gli uomini (56,4%) che le donne.

Questi dati però non vanno letti solo nell'ottica di un mero aumento delle forme di razzismo e intolleranza, che restano comunque molto presenti nel nostro paese, ma anche come un segnale del rafforzamento dell'azione dell'Ufficio nel far emergere i casi di discriminazione attraverso il moltiplicarsi delle iniziative di promozione e sensibilizzazione ma soprattutto con la costante attività di raccordo e presenza sui territori. Nel 2011 siamo arrivati a stringere protocolli di intesa con 11 Regioni, 32 Province e 5 Comuni (tra cui Milano, Roma, e Venezia) l'obiettivo è di arrivare per il 2012 ad essere presenti su oltre l'80% del territorio nazionale sempre più "vicini" e più visibili agli occhi delle vittime e/o dei testimoni di discriminazione.

Dei mille casi presi in esame nel 2011, quelli 'pertinenti', ovvero che si sono rivelate effettive discriminazioni, sono stati 799, 259 in più rispetto al 2010. Per il secondo anno consecutivo sono in media (compresi i social network) l'ambito più frequente di discriminazione, con il 22,6% del totale. Segue l'ambito del lavoro che ha ottenuto il 19,6% delle denunce, percentuale di oltre otto punti superiore a quella del 2010 (11,3%). Più o meno stabile si mantiene il dato rispetto ai casi registrati nell'ambito della vita pubblica (16,7%); mentre sono in flessione (10,9%) i casi relativi all'erogazione di servizi da parte di enti pubblici. Sul versante del lavoro spicca il dato dell'accesso all'occupazione (73%). Anche in questo caso le conseguenze sono ben note: procedure selettive su base etnica, segregazione occupazionale, accesso duale al mercato del lavoro. Quest'anno, il secondo in cui l'Ufficio nella piena attuazione del mandato assegnatogli dall'Unione Europea si occupa anche di discriminazione diverse da quelle etniche e razziali, si è registrata una forte presenza, il 12,5%, di discriminazioni "altre": la maggioranza di queste riguarda quelle per orientamento sessuale e l'identità di genere con circa il 37%, e i casi che hanno riguardato la disabilità con 31,5%. Le discriminazioni di genere sono invece il 16,9%, mentre per le convinzioni personali e religiose e l'età i valori sono rispettivamente 7% e il 7,8%.

L'emersione di queste "nuove" discriminazioni è dimostrazione della capacità di questo Ufficio di valorizzare l'esperienza maturata come centro di competenza nazionale sull'antidiscriminazione razziale allargandola anche agli altri ambiti, ed è uno stimolo in più e a far meglio anche per il 2012 che giunge alla vigilia della Settimana d'azione contro il razzismo.

La settimana in programma dal 21 al 28 marzo in oltre 40 città italiane, è quest'anno alla sua ottava edizione e coinvolgerà, con una serie di eventi informativi e ludici, e con momenti di riflessione e di formazione nei luoghi di lavoro e di studio, gli enti locali, il mondo della scuola, le forze sindacali ed imprenditoriali, le associazioni del settore e le comunità straniere. Momento clou sarà il 21 marzo, quando in oltre 35 città da Roma a Rosarno da Milano ad Agrigento, migliaia e migliaia di cittadine e cittadini si incontreranno per dire no a tutti i razzismi cingendo in una catena umana i luoghi simbolo dell'arte e della cultura italiana.

PARTE PRIMA: L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E L'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA RISPETTO AI FENOMENI DI XENOFobia E DI DISCRIMINAZIONE IN ITALIA

1. Parità di trattamento e fenomeni di xenofobia e di discriminazione su base etnico razziale

1.1 INTRODUZIONE

Nel 2011 l'UNAR ha portato a regime il nuovo assetto organizzativo del *contact center*. Con il passaggio da un servizio centrato sull'*help-line* 800901010 a un modello che punta sulla differenziazione dei canali di ricezione delle segnalazioni e soprattutto si basa sull'iniziativa autonoma dell'ufficio, le **azioni di contrasto alle condotte discriminatorie si sono rafforzate** e, come si avrà modo di constatare dai dati 2011, sono **divenute più rapide e capillari**. Un secondo aspetto qualificante dell'anno appena trascorso è dato dall'impegno dell'UNAR sul fronte degli **altri ground di discriminazione**, oltre a quello etnico-razziale. Se nel 2010 l'allargamento dell'azione dell'Ufficio non aveva raggiunto una sufficiente visibilità statistica, nel 2011 i dati a disposizione cominciano ad avere una certa consistenza, così da permettere una prima analisi delle discriminazioni per motivi diversi da quello razziale. Come nelle precedenti edizioni del rapporto statistico, nella prima parte si riportano i dati riferiti all'operatività dell'UNAR (istruttorie, esiti e modalità di chiusura dei casi), nella seconda sezione si prendono in esame i casi di discriminazione evidenziandone ambiti e contesti nei quali si sono verificati. Infine, nella terza sezione si esamina il profilo socio-demografico delle vittime e dei testimoni.

1.2 LE ISTRUTTORIE DEL 2011: CASISTICHE E ESITI

Il flusso di contatti per il 2011 (tabella 1) evidenzia innanzitutto una forte crescita delle istruttorie relative agli eventi di discriminazione: dalle 766 del 2010 si è passati alle 1.000 del 2011. Le istruttorie pertinenti sono state poi l'anno passato 799, 259 in più. Sul fronte degli altri contatti, si nota un calo delle richieste di informazione (da 90 a 64), mentre le altre chiamate sono quasi raddoppiate (da 89 a 154 nel 2011). Con la piena operatività del web-site www.unar.it (si ricorda che il sito è attivo dal 15 marzo del 2010), si nota una crescita forte del numero di contatti che nell'anno appena passato sono arrivati a quota 18.850. Nel complesso quindi nel 2011 l'UNAR ha avuto oltre **ventimila contatti, una cifra quasi doppia** rispetto a quella dell'anno precedente. Un aumento del genere dipende sia da una strategia di comunicazione più incisiva sia dall'attivazione di collaborazioni istituzionali su scala locale. Inoltre, questo risultato è chiaramente legato all'introduzione di una **strategia pro-attiva** che porta l'Ufficio a istruire **autonomamente** dei casi, a prescindere dalla presenza di una segnalazione esterna.

TABELLA 1 – FLUSSI DI SERVIZIO UNAR: CONFRONTO 2010-2011

| TIPO DI CONTATTO | 2010 | 2011 |
|---|----------------|---------------|
| <i>Richieste di informazione</i> | | |
| Informazioni sul servizio | 21 | 18 |
| Informazioni su pratiche già in archivio | 29 | 15 |
| Informazioni generali sul Dipartimento | 6 | - |
| Altre informazioni | 34 | 31 |
| Totale richieste d'informazione ^[A] | 90 | 64 |
| <i>Segnalazione eventi di discriminazione</i> | | |
| Pertinenti | 540 | 799 |
| Non pertinenti | 193 | 160 |
| Dubbi | 33 | 41 |
| Totale eventi segnalati ^[B] | 766 | 1.000 |
| <i>Altre chiamate</i> | | |
| Provocazioni | 11 | 22 |
| Nessuna risposta | 17 | 33 |
| Altro | 61 | 99 |
| Totale altre chiamate ^[C] | 89 | 154 |
| Contatti Sito Web www.unar.it ^[D] | 10.195* | 18.850 |
| Totale contatti ^[A+B+C+D] | 11.100 | 20.068 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012 * Dal 15.03.2010

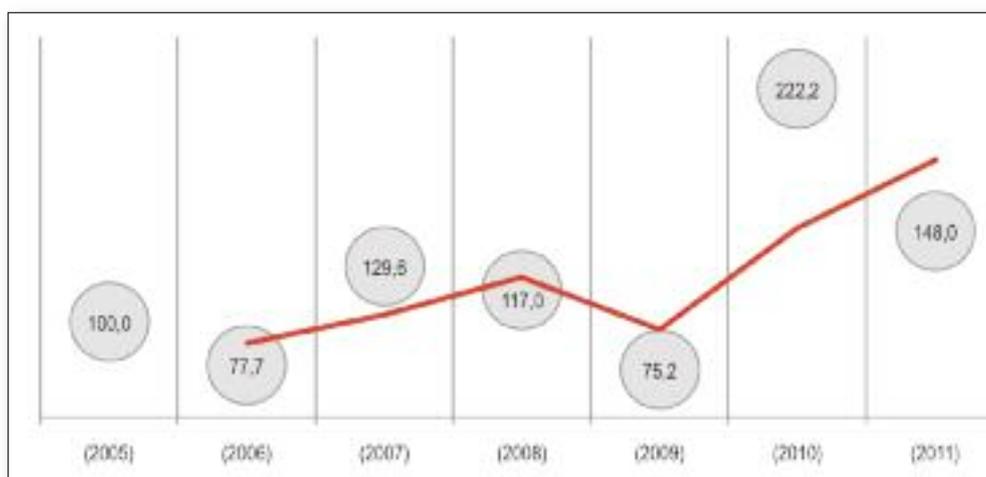
Considerando i soli casi pertinenti, ovvero le istruttorie che ad un esame approfondito si sono rivelate effettivi eventi di discriminazione, si può apprezzare un duplice miglioramento (grafico 1). Sotto il profilo meramente quantitativo tra il 2005 e il 2011 gli eventi pertinenti sono quasi triplicati, confermando quindi la rottura del trend notata due anni fa, quando nel passaggio dal 2009 a 2010 gli eventi pertinenti raddoppiarono. Un altro incremento significativo è di tipo qualitativo e riguarda la focalizzazione delle segnalazioni, ossia la capacità di individuare casi di effettiva discriminazione. A riguardo i dati mostrano un graduale e continuo miglioramento, con la percentuale di eventi pertinenti che dopo aver superato il 70% nel 2010 è cresciuta di ancora dieci punti nell'ultimo anno, arrivando a quota 79,7%.

GRAFICO 1 – EVENTI DI DISCRIMINAZIONE E % DI EVENTI PERTINENTI SUL TOTALE: 2004-2011


Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per comprendere meglio l'evoluzione nel tempo degli eventi pertinenti è utile confrontare il grafico 2, dove è considerato l'andamento degli eventi pertinenti in termini di numeri indice a base mobile¹. Tramite questo modo di rappresentazione dei dati è possibile apprezzare la variazione anno su anno. Come si vede tra il 2006 e il 2009 gli eventi pertinenti hanno avuto un andamento irregolare, calano del 22,3% nel 2006 e del 24,8% nel 2009; mentre sono aumentati nel periodo compreso tra questi due anni (del 29,6% nel 2007 e del 17% nel 2008). A partire dal 2010 si assiste a una crescita repentina del 122%, tale crescita si consolida nell'anno appena trascorso con gli eventi pertinenti che tra il 2010 e il 2011 aumentano del 48%.

**GRAFICO 2 – ANDAMENTO EVENTI PERTINENTI 2005-2011:
NUMERI INDICE A BASE MOBILE E MEDIA MOBILE**



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

| <i>Differenze rispetto all'anno precedente (%)</i> | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| - | -22,3 | +29,6 | +17,0 | -24,8 | +122,2 | +48,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Entrando nel merito dell'attività UNAR per il 2011, nella tabella 2 si riporta il dato relativo al tipo di richieste pervenute all'Ufficio. Si nota innanzitutto un rafforzamento della funzione consultiva, con le richieste di parere che passano dal 53,5% al 68,3% facendo segnare una crescita di quasi quindici punti percentuali; in modo complementare calano le richieste di sostegno aiuto (dal 40,1% del 2010 al 28,6% del 2011).

TABELLA 2 – IL TIPO DI RICHIESTE PERVENUTE (%)

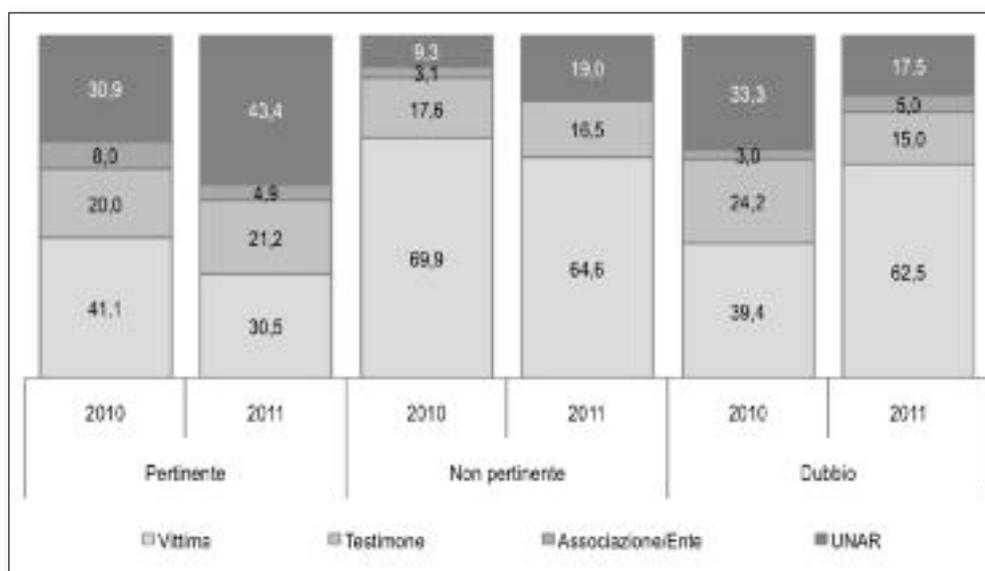
| TIPO DI RICHIESTA | 2010 | 2011 |
|-------------------|--------------|--------------|
| Parere | 53,5 | 68,3 |
| Sostegno/Aiuto | 40,1 | 28,6 |
| Altre richieste | 3,4 | 2,1 |
| Non specificato | 3,0 | 1,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Tali variazioni sembrano evidenziare una crescita di consapevolezza da parte dell'utenza del servizio poiché si tende a richiedere un parere tecnico all'UNAR e non un aiuto genericamente inteso; in altre parole, l'Ufficio viene contattato per un pronunciamento su una circostanza potenzialmente discriminatoria: l'utente riconosce di aver subito una condotta discriminante e chiede all'UNAR a quali forme di tutela può accedere.

Un altro elemento importante per valutare il ruolo dell'UNAR nel migliorare l'azione di contrasto contro le discriminazioni è dato dal grafico 3 nel quale si riporta la pertinenza della segnalazione a seconda che il segnalante sia una persona fisica, ossia una vittima o un testimone di un atto di discriminazione, oppure un'associazione o l'UNAR stesso. Guardando alla prima coppia di barre sulla sinistra si nota che tra il 2010 e il 2011, aumenta di oltre dodici punti la percentuale di eventi pertinenti istruiti d'ufficio; parallelamente diminuiscono quelli segnalati dalle vittime che passano dal 41,1% al 30,5% degli eventi pertinenti. Tra il 2010 e il 2011 la componente di denunce effettuate da testimoni si mantiene sullo stesso livello, arrivando a rappresentare in entrambi i periodi circa un quinto delle denunce che poi si sono rivelate effettive situazioni discriminatorie.

GRAFICO 3 – PERTINENZA DELLA SEGNALAZIONE PER TIPO DI SEGNALANTE: CONFRONTO 2010-2011 (%)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Questi dati permettono di quantificare l'**impatto del cambiamento di strategia** impresso a partire dagli ultimi due anni: ogni cinque istruttorie valide più di due sono il risultato dell'attività di monitoraggio delle discriminazioni realizzata dall'UNAR. Nel complesso negli ultimi ventiquattro mesi i casi presi in carico in modo autonomo sono stati oltre cinquecento. Esiste quindi un **doppio binario di contrasto alle discriminazioni**: dal basso all'alto, singoli individui e società civile che vigilano sui diritti fondamentali dei propri concittadini; dall'alto al basso, con le istituzioni, in particolare gli *equality body* come l'UNAR, che non si limitano ad accogliere le richieste ma fanno la loro parte nel individuare le condotte discriminatorie. È solo il combinato di queste due azioni a rendere efficace la strategia complessiva.

Tornando al dettaglio dei soli casi pertinenti è necessario considerare la distribuzione territoriale delle segnalazioni (tabella 3). Nel 2011 un caso di discriminazione su cinque è avvenuto in Lombardia (21%), il dato appare stabile rispetto ai due anni precedenti. Un altro quinto proviene dal Lazio (19,0%), confermando anche per quest'anno il calo iniziato nel 2010. Veneto, Emilia Romagna e Toscana sono le regioni, per così dire di seconda fascia, rispettivamente con il 12,2%, il 10,4% e il 10,8% delle segnalazioni pertinenti. Sono dunque i grandi poli urbani (le province di Milano e Roma soprattutto) a veicolare il maggior numero di istruttorie pertinenti; occorre inoltre notare che il risultato della Toscana e del-

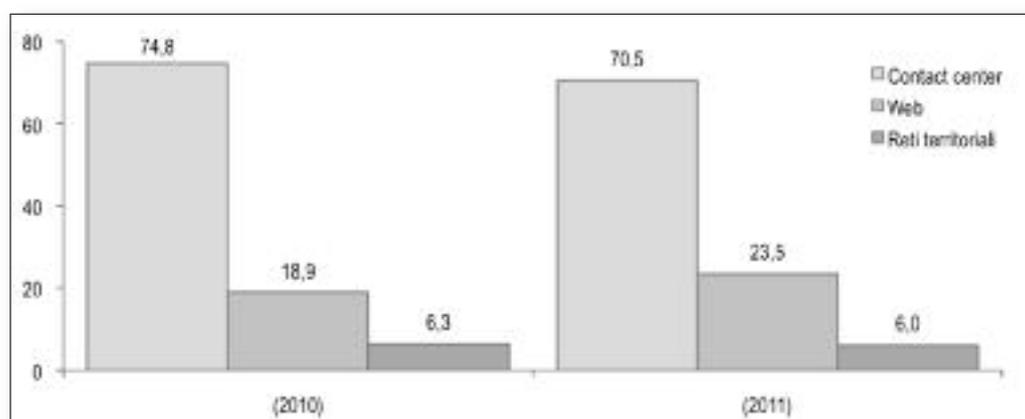
l'Emilia Romagna dipende anche dalla presenza in queste regioni della Rete di Antenne Territoriali, promossa dall'Unar assieme agli enti locali. Considerando infine i dati a livello ripartizionale il Centro Italia assomma il 32,3% della segnalazioni pertinenti, il Nord-Ovest il 27,5%, Nord-Est il 25,9%, Sud e isole il 14,3%.

TABELLA 3 - CASI PERTINENTI PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA: 2009-2011 (%)

| | 2009 | 2010 | 2011 | |
|-----------------|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| REGIONE | Piemonte | 8,4 | 4,4 | 4,1 |
| | Valle d'Aosta | — | — | — |
| | Lombardia | 20,1 | 18,8 | 21,0 |
| | Liguria | 1,3 | 3,5 | 2,4 |
| | Trentino Alto Adige | 2,1 | 1,5 | 0,6 |
| | Veneto | 10,0 | 11,6 | 12,2 |
| | Friuli Venezia Giulia | 1,7 | 2,2 | 2,4 |
| | Emilia Romagna | 12,6 | 9,6 | 10,8 |
| | Toscana | 5,9 | 10,6 | 10,4 |
| | Umbria | 0,8 | 1,5 | 1,4 |
| | Marche | 1,3 | 2,2 | 1,5 |
| | Lazio | 27,2 | 19,8 | 19,0 |
| | Abruzzo | 1,7 | 1,7 | 1,1 |
| | Molise | 0,4 | 3,5 | 0,1 |
| | Campania | 2,5 | 2,7 | 3,4 |
| | Puglia | 1,7 | 0,2 | 4,3 |
| | Basilicata | — | — | 0,3 |
| | Calabria | — | 2,2 | 1,0 |
| | Sicilia | 1,7 | 3,0 | 2,2 |
| | Sardegna | 0,8 | 1,0 | 1,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| AREA GEOGRAFICA | Nord-Ovest | 29,7 | 26,7 | 27,5 |
| | Nord-Est | 26,4 | 24,9 | 25,9 |
| | Centro | 35,1 | 34,1 | 32,3 |
| | Sud e Isole | 8,8 | 14,3 | 14,3 |
| | Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

GRAFICO 4 – PROVENIENZA DELLA SEGNALEZIONE: CONFRONTO 2010-2011 (solo segnalazioni pertinenti - %)

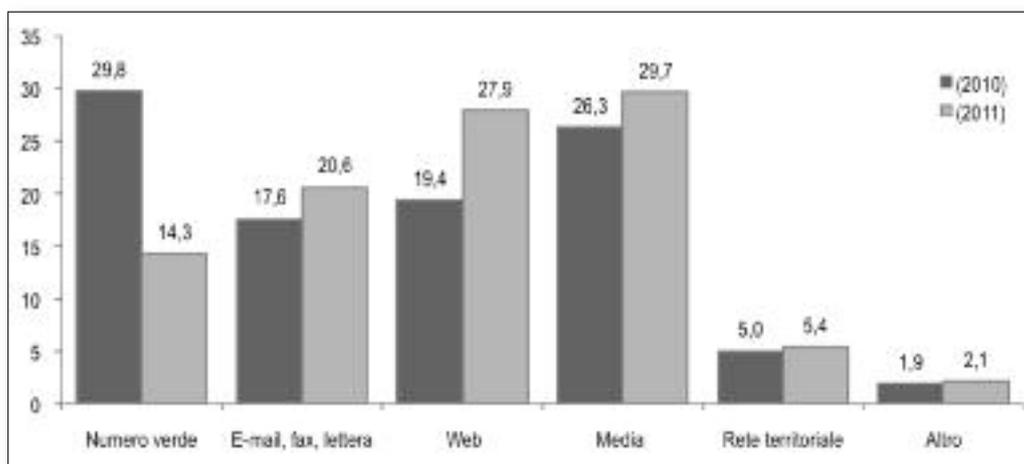


Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Entrando nel merito del funzionamento dell'ufficio si riscontra un leggerissimo calo delle segnalazioni pervenute attraverso il *contact center* che passano dal 74,8% al 70,5%, confermandosi così un collettore privilegiato delle segnalazioni. Nel confronto tra gli ultimi due anni cresce seppur sempre moderatamente la percentuale di segnalazioni pertinenti pervenute via *web*, ossia compilando il *form* presente sul sito www.unar.it: il dato difatti passa dal 18,9% al 23,5%. Stabile, infine, è la quota di segnalazioni giunta mediante la rete delle antenne territoriali (6%).

Passando invece alle modalità di ricezione delle segnalazioni, nel confronto 2010-2011 si evidenziano alcune interessanti variazioni (grafico 5). Innanzitutto perde terreno il numero verde che si ritrova con il numero di istruttorie pertinenti passate attraverso di esso più che dimezzato (dal 29,8% al 14,3%). Questa perdita è stata compensata dalle segnalazioni pervenute tramite e-mail, fax e lettera (cresciute di tre punti percentuali su base annua) e soprattutto dalle segnalazioni giunte via internet (dal 19,4% del 2010 al 29,7% del 2011). Un altro leggero aumento si nota rispetto alle segnalazioni pertinenti giunte a seguito del monitoraggio dei mezzi di informazione realizzato dall'UNAR (questa attività viene registrata all'interno del database con la modalità "media") che sale al 29,7% rispetto al 26,3% fatto registrare nell'anno precedente.

GRAFICO 5 – MODALITÀ DI RICEZIONE DELLA SEGNALAZIONE: CONFRONTO 2010-2011
(solo segnalazioni pertinenti - %)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Dai dati la tendenza è abbastanza evidente: le modalità di invio delle segnalazioni tendano a differenziarsi, il numero verde è sempre meno lo strumento principe ma si fanno spazio modalità più impersonali come l'e-mail e il *web*. L'uso del *web* per segnalare i casi di discriminazione merita una notazione ulteriore.

Come indicato nel precedente report internet è sempre più spesso un ambiente dove si manifestano condotte discriminatorie. L'anonimato offerto dalla rete lascia emergere i razzismi, così come il sessismo, l'omofobia e tutte le altre forme discriminatorie con più forza. Siti web, blog e social network sono il luogo dove i cosiddetti *hate speech* trovano nuove modalità espressive. In particolare, come si riferirà più avanti, nel 2011 sono state denunciati diversi episodi di *gay bashing* (abusi verbali contro gli omosessuali) veicolati via *web*. Su questo fronte la vigilanza degli utenti della rete è fondamentale, soprattutto con la diffusione di contenuti *social* e del web 2.0. La sensibilizzazione degli utenti di internet rispetto alla non discriminazione diventa sempre più il presupposto per ampliare e rendere realmente capillare la strategia nazionale contro le discriminazioni. Il portale web dell'UNAR, anche se in parte già sembra esserlo, deve diventare il crocevia di una diffusa azione di contrasto alla discriminazione su internet, nella quale istituzioni e cittadini si devono impegnare sullo stesso piano, sorvegliando la rete in modo diffuso.

Tornando all'operatività dell'Ufficio, la tabella 4 riporta lo stato di lavorazione delle istruttorie al 31 dicembre 2011. A quella data il 68,5% dei casi risultava chiuso, ossia aveva concluso l'iter attra-

verso i diversi livelli dell'Ufficio; tale percentuale è di circa otto punti inferiore a quella registrata nel 2010. Tale differenza da un lato è sicuramente dovuta alla maggiore complessità dei casi pervenuti nell'ultima parte dell'anno, come anche all'aumento del volume di istruttorie registrato nel 2011 rispetto all'anno precedente. Su questo specifico aspetto va anche sottolineato come, nel biennio 2009-2011, a fronte di un **incremento esponenziale** delle attività svolte dall'Ufficio, a partire dal **triplicarsi delle istruttorie** svolte, all'UNAR non siano state assegnate risorse umane ulteriori rispetto all'organico previsto dal DPCM dell'11 dicembre 2003, la cui percentuale di **effettiva copertura è invece diminuita** tra il 2010 e il 2011 e si attesta alla data del 31 dicembre 2011 al **50% circa della dotazione organica fissata dalla legge**. Stabili tra i due anni sono invece gli altri livelli di lavorazione: le istruttorie assegnate a esperti e magistrati interni all'UNAR sono il 9,4% nel 2011; tra primo e secondo livello sono trattate rispettivamente il 7,9% e il 2,9% delle istruttorie; mentre quelle assegnate a un funzionario UNAR sono in totale l'11,9%, la stragrande maggioranza di queste assegnazioni a funzionari è finalizzata al monitoraggio di un procedimento giudiziario in corso.

Il *follow-up* giudiziario è un'azione che l'UNAR ha incentivato molto negli ultimi due anni; si tratta di una prassi che ha una triplice funzione: da un lato, il monitoraggio serve a verificare l'efficacia dell'azione dell'Ufficio, dall'altro, i pronunciamenti degli organi giudiziari possono entrare a far parte di una casistica interna utile a risolvere in via preventiva i nuovi casi. Infine tale innovativa strategia dell'Ufficio consente di fornire elementi utili a verificare l'effettiva applicazione della normativa antidiscriminatoria, anche con particolare riguardo alle problematiche applicative derivanti dalle modifiche intervenute nel 2006 (cfr. la seconda parte della Relazione al Parlamento) e al monitoraggio del fenomeno di "derubricazione" rispetto all'aggravante prevista dalla "Legge Mancino".

TABELLA 4 – STATO DI LAVORAZIONE DELL'ISTRUTTORIA: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| STATO DI LAVORAZIONE | 2010 | 2011 |
|---|--------------|--------------|
| Chiusa | 76,7 | 68,5 |
| Assegnata magistrato/esperto | 8,9 | 9,4 |
| Assegnata funzionario UNAR per monitoraggio procedimento giudiziario in corso | 7,4 | 9,0 |
| Assegnata al I livello | 3,3 | 7,9 |
| Trasmessa al I livello | 0,6 | 2,9 |
| Assegnata funzionario UNAR | 2,8 | 1,5 |
| Accolta | 0,4 | 0,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

La tabella 5 riferisce invece dell'esito delle istruttorie. Al 31 dicembre del 2011 risultava chiuso con conciliazione il 46,2% delle istruttorie mentre il 31,4% era stato trasmesso al II livello per la risoluzione e chiusura del caso. Rispetto all'anno passato il 2011 sembra caratterizzarsi per una maggiore complessità delle istruttorie soprattutto quelle pervenute a fine anno poiché al termine del 2010 risultavano chiuse con conciliazione il 75% delle pratiche trattate dall'Ufficio. La tabella offre anche un'altra informazione interessante. Nel complesso cresce la collaborazione inter-istituzionale. Al contrario del 2010 quando le istruttorie inviate ad altre istituzioni impegnate nel contrasto della discriminazione (OSCAD, Consigliera di parità, ecc.) erano state il 4,3%, nel 2011 si è passati al 13,4%. Nel dettaglio questo risultato è dovuto soprattutto al 10,9% di istruttorie inviate alla Polizia postale che come è noto si occupa di reati commessi nel settore delle telecomunicazioni; all'OSCAD del Ministero dell'Interno è stato inviato l'1,5% delle istruttorie pertinenti mentre alla Consigliera nazionale di Parità l'1%. Peraltro, il dato relativo alla collaborazione con la Polizia postale conferma l'impegno crescente sul fronte delle condotte discriminatorie che si verificano sul web.

TABELLA 5 – ESITO ISTRUTTORIE: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| Esito | 2010 | 2011 |
|---|--------------|--------------|
| Caso chiuso al I livello con conciliazione | 75,0 | 46,2 |
| Istruttorie completate e trasmesse al II livello per risoluzione del caso | 13,1 | 31,4 |
| Monitoraggio procedimenti giudiziari | 7,4 | 9,0 |
| OSCAD Ministero dell'Interno | 1,9 | 1,5 |
| Polizia postale | 2,0 | 10,9 |
| Consigliera nazionale di parità | 0,6 | 1,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

1.3 TIPI, AMBITI E CONTESTI DELLE CONDOTTE DISCRIMINATORIE

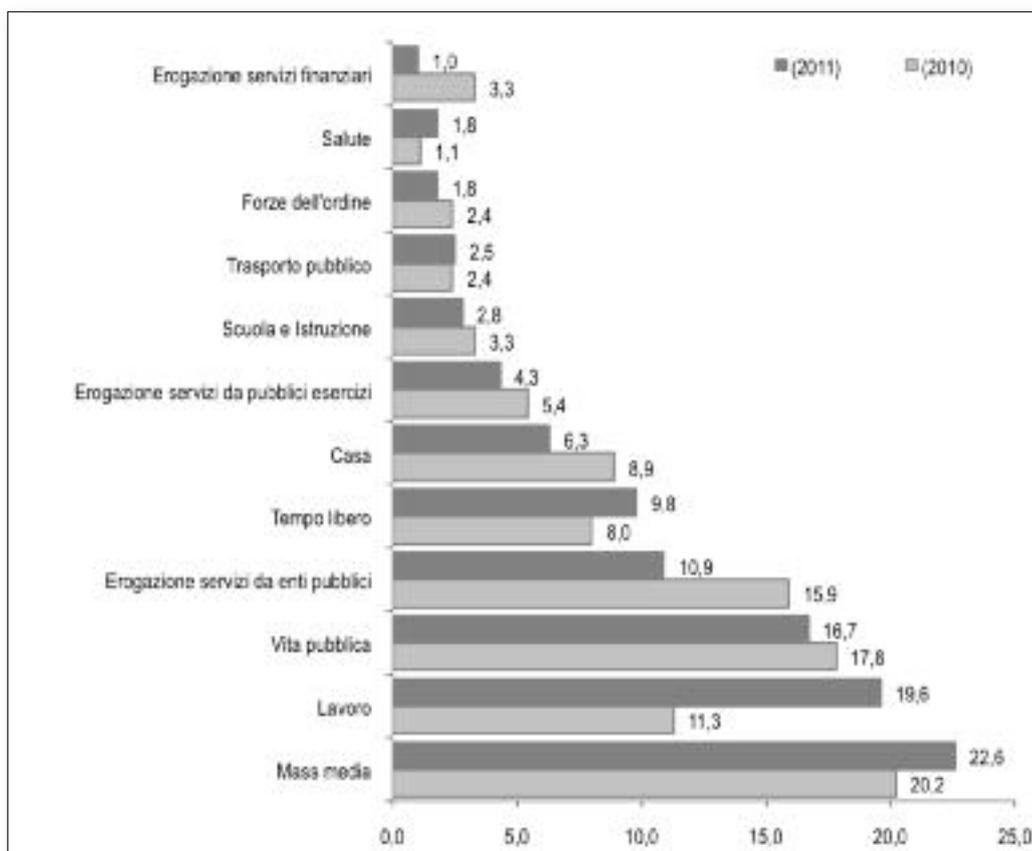
Negli ultimi due anni ha iniziato a essere evidente l'influenza delle scelte operative dell'UNAR sugli ambiti di discriminazione etnico-razziale maggiormente oggetto di denunce. L'attività di monitoraggio sui media e su internet realizzata dall'Ufficio ha portato all'emersione di un numero crescente di atti discriminatori (tabella 6). Per il secondo anno consecutivo quindi i mass-media sono l'ambito più frequente di discriminazione, facendo segnare un lieve incremento rispetto al 2010 che ha portato il dato al 22,6% del totale dei casi pertinenti. Questa azione di emersione ha riguardato anche l'ambito del lavoro che l'anno passato ha ottenuto il 19,6% delle denunce, percentuale di oltre otto punti superiore a quella del 2010 (11,3%). Più o meno stabile si mantiene il dato rispetto ai casi fatti registrare nell'ambito della vita pubblica (16,7%); mentre sono in flessione (10,9%) i casi relativi all'erogazione di servizi da parte di enti pubblici; c'è poi notare il lieve calo delle discriminazione segnalate rispetto alla casa (6,3% nel 2011 vs. l'8,9% del 2010). Gli altri ambiti nel 2011 fanno invece registrare valori più bassi e in linea con quelli riscontrati l'anno precedente. La graduatoria appena presentata necessita alcune considerazioni. Alcuni settori rispetto ai quali la ricerca evidenzia **livelli di discriminazione elevati** come ad esempio il lavoro presentano sicuramente una forte componente di *under-reporting*. La forma di discriminazione sul lavoro più facilmente analizzabile in termini empirici è l'accesso al lavoro. Sebbene in Italia lo strumento del *discrimination test* non sia ancora particolarmente diffuso², attraverso questo genere di analisi si riesce a quantificare con buon approssimazione il livello di discriminazione rispetto a un determinato segmento occupazionale o a un gruppo etno-nazionale specifico. Come riporta una recente studio della *Fundamental Rights Agency* di Vienna:

Discrimination tests conducted generally showed that in more than a third of the cases, the candidate from the minority groups was excluded. Another way of presenting results is to state that the minority candidates usually have to make three to five times more tries as majority candidates to obtain a positive response in the employment application process³.

2 L'ultima esperienza in tal senso risale al 2003, all'interno di una ricerca dell'ILO; cfr. Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A., Zincone, G., *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, Geneva: International Labour Office, 2004.

3 FRA (Fundamental Rights Agency), *Migrants, minorities and employment. Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union* (Update 2003 – 2008), Vienna: July, 2011.

GRAFICO 6 – AMBITO DELLA DISCRIMINAZIONE: CONFRONTO 2010-2011 (%)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Anche rispetto all'ambito della casa, un'altra ricerca, condotta tramite l'invio di e-mail in risposta ad annunci di affitto, ha evidenziato che quando il mittente della e-mail era una persona con un cognome arabo le possibilità di mancata risposta da parte del locatore erano molto più alte rispetto a se il nome fosse stato di assonanza slava o italiana⁴.

Casa e lavoro sono dunque ambiti dove le denunce che pervengono all'UNAR rappresentano solo una parte dei casi che quotidianamente accadono. Sotto questo profilo i margini d'intervento sono limitati poiché l'unica strada praticabile è la sensibilizzazione delle vittime potenziali ad esigere i propri diritti.

Andando invece a esplorare i contesti di discriminazione dei principali ambiti registrati nel database UNAR (tabella 6) si riscontra che le condotte discriminatorie rispetto all'ambito casa riguardano soprattutto i conflitti tra condomini e vicini (52,3%) e in seconda battuta le condizioni di affitto (29,5%). Si ripropone quindi il tema della segmentazione su base etnica nell'accesso a un bene di cittadinanza come l'alloggio, peraltro questa forma di discriminazione ha delle conseguenze dirette sui progetti di vita degli immigrati poiché come è noto un contratto di affitto regolarmente registrato è una tra le condizioni necessarie per la richiesta di ricongiungimento familiare.

⁴ Baldini, M., Federici, M., "Ethnic discrimination in the Italian rental housing market" in *Journal of Housing Economics*, No. 20/2011, pp. 1-14.

TABELLA 6 – ALCUNI CONTESTI DI DISCRIMINAZIONE

| AMBITO | CONTESTO | % |
|--|-----------------------------|--------------|
| <i>Casa</i> | Affitto | 29,5 |
| | Acquisto | 2,3 |
| | Agenzie immobiliari | 9,1 |
| | Case popolari | - |
| | Condomini e vicini | 52,3 |
| | Altro | 6,8 |
| | Totale | 100,0 |
| <i>Lavoro</i> | Accesso all'occupazione | 73,0 |
| | Condizioni lavorative | 8,8 |
| | Condizioni di licenziamento | 5,1 |
| | Retribuzione | 0,7 |
| | Mobbing con aggravante | 0,7 |
| | Accesso alla formazione | 1,5 |
| | Altro | 5,8 |
| | Colleghi | 4,4 |
| | Totale | 100,0 |
| <i>Erogazione servizi da enti pubblici</i> | Servizi anagrafici | 7,5 |
| | Servizi socio-assistenziali | 40,3 |
| | Altro | 52,2 |
| | Totale | 100,0 |
| <i>Media</i> | Stampa | 10,7 |
| | Televisione | 4,6 |
| | Radio | 0,8 |
| | Internet | 84,0 |
| | Altro | - |
| | Totale | 100,0 |
| <i>Vita pubblica</i> | Politica | 23,4 |
| | Scritte xenofobe | 14,4 |
| | Spazi pubblici | 17,1 |
| | Aggressioni | 45,0 |
| | Totale | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Inoltre, dai dati emerge anche un altro tema delicato che in modo trasversale attraversa anche altri ambiti discriminatori. Il dato delle discriminazioni perpetrate dalle agenzie immobiliari chiama in causa il fenomeno delle “istruzioni a discriminare”, cioè l’attuazione di un comportamento discriminatorio su sollecitazione o di una terza persona gerarchicamente sovra-ordinata o di un documento organizzativo che impone tutti coloro che vi sono sottoposti a tenere comportamenti discriminatori. Come riportato in alcune storie di caso presentate nelle precedenti edizioni, alcune agenzie hanno emanato regolamenti interni tesi a escludere gli stranieri dalle transazioni relative a una certa tipologia di alloggi nel timore che la presenza di immigrati potesse far calare il valore degli immobili. In altri casi, sono stati direttamente i responsabili delle agenzie a intimare ai propri collaboratori di applicare questo genere di criteri. In questo senso molto indicativi sono anche i risultati dello studio sulle discriminazioni nell’accesso all’alloggio e all’edilizia residenziale pubblica che UNAR e Centro regionale antidiscriminazioni dell’Emilia Romagna hanno realizzato nel 2011 nell’ambito del Progetto “Reti territoriali” finanziato dal Programma europeo “Progress”.

Sul versante del lavoro, spicca il dato dell’accesso all’occupazione (73%). Anche in questo caso le conseguenze sono ben note: procedure selettive su base etnica, segregazione occupazionale, accesso duale al mercato del lavoro. Riguardo all’erogazione di servizi da parte di enti pubblici molto alta è la quota attinente ai servizi socio-assistenziali (40,3%). Gli ultimi due ambiti sono quelli dei media e della

vita pubblica, rispetto al primo internet è il contesto più frequente con l'84%; mentre nel secondo le aggressioni rappresentano il 45%.

A prescindere da ambiti e contesti, nel 2011 (tabella 7) sono cresciute le denunce per discriminazione diretta (61,2%). Se a queste si sommano anche le discriminazioni dirette con molestie (18,3) si arriva a quasi l'80%. Le forme indirette e le molestie assieme non raggiungono il 10%.

TABELLA 7 – TIPO DI DISCRIMINAZIONE: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| TIPO DI DISCRIMINAZIONE | 2010 | 2011 |
|-------------------------|--------------|--------------|
| Diretta | 51,7 | 61,2 |
| Indiretta | 9,3 | 6,0 |
| Molestie | 12,3 | 3,2 |
| Diretta con molestie | 18,9 | 18,3 |
| Altre discriminazioni | 7,8 | 11,3 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

I dati lasciano intendere quindi che esiste una maggiore propensione alla denuncia di comportamenti direttamente discriminanti, ciò è dovuto anche alla difficoltà di identificazione della fattispecie discriminatoria. È evidente che le condotte volte direttamente a discriminare una persona sulla base dell'appartenenza etnico-razziale siano più evidenti e facilmente identificabili.

Al contrario le forme indirette necessitano di una maggiore capacità di identificazione poiché spesso si esplicano in norme, regolamenti e atti scritti. Ciò per quel che attiene la discriminazione su base razziale. Come anticipato, tra il 2010 e 2011 l'UNAR ha iniziato a registrare anche i casi di discriminazione relativi ad altri *ground*. Nella tabella 8 si presentano i dati relativi a questo sottogruppo di casi che si ricorda è pari all'11,3% del totale dei casi di discriminazione. I casi che hanno riguardato la disabilità sono il 31,5%, mentre le discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale rappresentano il 36,8%. Sono questi i due *ground* che raccolgono il grosso delle istruttorie per altre discriminazioni. I casi relativi alle discriminazioni di genere sono invece il 16,9%, mentre per le convinzioni personali e religiose e l'età i valori sono veramente molto bassi (rispettivamente 7% e 7,8%)

1.4 VITTIME E TESTIMONI: I DATI SOCIO DEMOGRAFICI

In questa sezione del report si prendono in esame i dati relativi alle vittime e ai testimoni che hanno segnalato eventi di discriminazione. Per quel che riguarda il sesso (tabella 10), nel 2011 le vittime di discriminazione che hanno denunciato quanto era loro accaduto sono state soprattutto persone di sesso maschile (56,4%), facendo segnare un'inversione rispetto al dato del 2010 quando a prevalere furono le vittime di sesso femminile. Anche i testimoni tendono a essere di sesso maschile, raggiungendo nel 2011 un percentuale del 58,4%.

TABELLA 8 – SESSO VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| Sesso | TIPO DI SEGNALANTE | | | |
|---------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Vittima | | Testimone | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Maschile | 48,7 | 56,4 | 39,5 | 58,4 |
| Femminile | 51,3 | 43,6 | 60,5 | 41,6 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Rispetto all'età non si notano sostanziali differenze nel profilo anagrafico delle vittime: sia nel 2010 sia nel 2011 gli under 35 sono stati circa il 40% tra le vittime; mentre nella stessa fascia di età tra i testimoni si riscontra un 51,1% per l'anno 2011 e il 36,6% nel 2010. Nel segmento di età successivo (35-64 anni), tra le vittime si ha un sostanziale equilibrio tra i due anni considerati in tabella con un valore attorno al 58%. Tra i testimoni invece si ha un 61,3% nel 2010 e un 48,9% nel 2011.

TABELLA 9 – ETÀ VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| ETÀ IN CLASSI | TIPO DI SEGNALANTE | | | |
|------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Vittima | | Testimone | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Meno di 35 anni | 40,0 | 40,6 | 36,6 | 51,1 |
| Tra 35 e 64 anni | 58,5 | 57,9 | 61,3 | 48,9 |
| 65 anni e oltre | 1,5 | 1,5 | 2,2 | - |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per le vittime è inoltre disponibile l'area geografica di provenienza. I dati 2011 coincidono fatta eccezione per alcune piccole variazioni con quelli del 2010: la maggior parte delle persone che hanno segnalato un caso di discriminazione è di nazionalità italiana (30,9%); una vittima su quattro (24,9%) proviene dall'area dell'Europa orientale e dai Balcani; il 13,8% dall'America latina e il 16,6% dall'Africa del Nord.

TABELLA 10 – AREA GEOGRAFICA DI PROVENIENZA VITTIME: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| AREA GEOGRAFICA DI PROVENIENZA | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|--------------|--------------|
| Africa | 12,6 | 9,7 |
| Africa del Nord | 20,9 | 16,6 |
| America Latina | 9,8 | 13,8 |
| America settentrionale | 5,1 | 0,5 |
| Europa | 1,4 | 3,7 |
| Europa orientale e Balcani | 23,3 | 24,9 |
| Italia | 27,0 | 30,9 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Passando invece a un'altra variabile territoriale (la ripartizione geografica di residenza – Tabella 12) si evidenzia che le vittime sono equamente ripartite nel Nord-Ovest (30,6%) nel Nord-Est (27,3%) e al Centro (27,8%) mentre sono relativamente sottorappresentate le vittime provenienti dal Sud e dalle Isole (14,4%).

Guardando invece ai testimoni si evidenziano squilibri ancora maggiori con la maggior parte degli appartenenti a questo sottogruppo che vive in centro Italia (40,7%) e una quota quasi altrettanto consistente (37,1%) che abita nel Nord Ovest, decisamente minori sono le quote di individui residenti nel Nord-Est e nel Meridione (rispettivamente 14,3% e 7,9%).

TABELLA 11 – RIPARTIZIONE GEOGRAFICA VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA | TIPO DI SEGNALANTE | |
|--------------------------------------|--------------------|--------------|
| | Vittima | Testimone |
| Nord-Ovest | 30,6 | 37,1 |
| Nord-Est | 27,3 | 14,3 |
| Centro | 27,8 | 40,7 |
| Sud e Isole | 14,4 | 7,9 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

La tabella 12 invece riporta lo stato civile di vittime e testimoni la condizione di celibe interessa il 35,5% delle vittime che ha contattato l'UNAR nel 2011; quella di coniugato il 47%.

I testimoni invece sono nella maggior parte dei casi celibi (66,4%). Quest'ultimo dato, se messo accanto a quello relativo all'età (oltre la metà dei testimoni ha meno di 35 anni), conferma quanto il profilo di queste persone sia connotato in senso anagrafico: in altre parole, sono soprattutto i giovani a denunciare gli episodi di discriminazione dei quali sono stati testimoni.

TABELLA 12 – STATO CIVILE VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| STATO CIVILE | TIPO DI SEGNALANTE | | | |
|---------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Vittima | | Testimone | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Celibe/Nubile | 36,1 | 35,5 | 42,9 | 66,4 |
| Divorziato | 6,8 | 6,5 | 5,2 | - |
| Coniugato | 50,8 | 47,0 | 48,1 | 28,1 |
| Separato | 1,6 | 4,0 | 1,3 | 2,3 |
| Vedovo | 1,0 | 1,0 | - | - |
| Convivente | 3,7 | 6,0 | 2,6 | 3,1 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Il titolo di studio mette in luce, come negli anni precedenti, la correlazione tra propensione alla denuncia delle discriminazioni e titolo di studio. Considerando le vittime le persone in possesso di un titolo di studio medio-superiore (dal diploma in poi) erano il 78,6% nel 2010 mentre nel 2011 sono addirittura l'85,2%. Il dato si rafforza ancora passando ai testimoni che nell'anno appena passato sono per il 96,1% in possesso di una educazione medio-superiore.

TABELLA 13 – TITOLO DI STUDIO VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| ETÀ IN CLASSI | TIPO DI SEGNALANTE | | | |
|------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Vittima | | Testimone | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Meno di 35 anni | 40,0 | 40,6 | 36,6 | 51,1 |
| Tra 35 e 64 anni | 58,5 | 57,9 | 61,3 | 48,9 |
| 65 anni e oltre | 1,5 | 1,5 | 2,2 | - |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per concludere il profilo socio-demografico degli individui che hanno contattato l'UNAR per denunciare casi di discriminazione nella tabella 15 si riportano i dati relativi alla condizione occupazionale di vittime e testimoni. Innanzitutto rispetto alle vittime c'è da riscontrare la crescita delle persone che non lavorano (30,5% nel 2011).

Gli operai sono il 22,2% e gli impiegati sono il 19,2%. Tra i testimoni gli impiegati sono il 57,3%. Le altre professioni invece non raggiungono livelli percentuali degni di menzione.

TABELLA 14 – CONDIZIONE OCCUPAZIONALE VITTIME E TESTIMONI: CONFRONTO 2010-2011 (%)

| CONDIZIONE OCCUPAZIONALE | TIPO DI SEGNALANTE | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|
| | Vittima | | Testimone | |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Operaio | 25,7 | 22,2 | 9,6 | 3,1 |
| Impiegato | 23,6 | 19,2 | 42,2 | 57,3 |
| Imprenditore | 1,6 | 1,0 | - | - |
| Libero professionista | 6,3 | 10,3 | 13,3 | 13,0 |
| Artigiano | 1,6 | - | 1,2 | - |
| Commerciante | 3,7 | 2,5 | 3,6 | - |
| Lavori occasionali | 5,2 | 4,4 | 2,4 | 3,1 |
| Lavoro interinale | 0,5 | 1,0 | 0,0 | - |
| Collaborazione domestica | 6,8 | 6,9 | 3,6 | 1,5 |
| Non lavoro | 24,1 | 30,5 | 24,1 | 22,1 |
| Non ha mai lavorato | 1,0 | 2,0 | - | - |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

2. La condizione delle comunità Rom, Sinte e Caminanti, in Italia

2.1 PREMESSA

Le comunità Rom, Sinte e Caminanti (RSC) presenti in Italia sono caratterizzate dalla eterogeneità dei gruppi, dalla loro varietà linguistico-dialettale, nonché da differenti culture⁵. I vari tentativi susseguitisi negli anni volti a favorire l'integrazione, l'inclusione e il loro riconoscimento quale minoranza (nazionale o linguistica), confermano la complessità della condizione dei Rom, Sinti e Caminanti.

Tale *status quo* può essere ben compreso, se si tiene conto del fatto che quando parliamo di comunità RSC ci riferiamo a: cittadini italiani; cittadini stranieri appartenenti ad altri Paesi dell'UE; stranieri, cittadini di Paesi extra-europei; stranieri, a cui è stato riconosciuto il diritto di asilo o la protezione sussidiaria; apolidi (*de facto*), nati in Italia da apolidi di fatto

In particolare, occorre tener presente che, allo stato attuale, la minoranza dei RSC non si concentra in una determinata area del territorio nazionale, bensì in maniera diffusa sul territorio nazionale. E' ormai superata la vecchia concezione, che associava a tali comunità, l'esclusiva connotazione del **“nomadismo”**, **termine superato sia da un punto di vista linguistico che culturale e che peraltro non fotografa correttamente la situazione attuale.**

Più in particolare, secondo Piasere⁶, le comunità Rom, Sinte e Caminanti rientrano: “in una categoria c.d. politetica costituita da elementi che *si assomigliano* in qualcosa, ma per tratti diversi; la flessibilità della struttura concettuale di tale categoria ha permesso di includervi storicamente una varietà abbastanza composta di persone, con differenti componenti culturali”. La parola Rom è dunque, un termine universale, che rimanda ad una miriade di gruppi e sottogruppi, caratterizzati da una serie di somiglianze, che includono la lingua, le modalità di vita, le tradizioni culturali e l'organizzazione familiare. Inoltre, “nel corso del tempo le singole specificità culturali si sono compenstrate e fuse con elementi di altre popolazioni, con cui sono entrate in contatto, creando mescolanze *potenti* e forme di vita *irregolari* rispetto al presupposto archetipo Rom⁷”.

Alla luce dei crescenti e sempre più pregnanti obblighi internazionali, regionali, comunitari e nazionali, il rispetto dei diritti fondamentali (art.2 della Costituzione italiana) e l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale (art.3, commi 1 e 2, della Costituzione italiana) richiedono, oggi, in maniera indifferibile, la concretizzazione di misure adeguate e specifiche: in particolare, per agevolare l'inclusione di dette comunità, le cui condizioni di vita continuano ad essere caratterizzate da un oggettivo svantaggio.

In considerazione di ciò, è necessario superare l'approccio di tipo assistenzialista e/o emergenziale ed attuare misure adeguate e specifiche, affinché siano pienamente affermati l'uguaglianza, la parità di trattamento (art. 3 della Costituzione italiana) e la titolarità dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili (art.2 della Costituzione italiana).

Il richiamo all'articolo 3 della Costituzione, che riconosce la pari dignità sociale a tutti i cittadini, appare essenziale per la condizione dei Rom, Sinti e Caminanti, popolazioni spesso discriminate, emarginate e stigmatizzate.

5 Si veda Bonetti P., Simoni A., Vitale T. (a cura di) (p.45 ss.), “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Giuffrè, Milano, 2011.

6 Si veda Piasere L. (2004), *I rom d'Europa*, Laterza, Roma – Bari.

7 Si rinvia a Lapov (2004), citato da Catania D. e Serini A. (a cura di), *Il circuito del separatismo Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle Regioni Obiettivo Convergenza*, Armando Editore, Collana UNAR, Diritti Uguaglianza Integrazione, Roma, 2011.

Si stima che sul territorio nazionale vi siano 120 mila/180 mila Rom, Sinti e Caminanti, la metà dei quali è italiana e l'altra metà, pur essendo straniera, è per lo più stanziale. La visibilità degli insediamenti Rom delle periferie dei grandi centri urbani del Centro –Nord e del Nord Italia, a volte, portano a trascurare la rilevante presenza di dette comunità, in altre aree del territorio nazionale. A Scampia (Napoli), dove vivono oltre 1.500 Rom di origine jugoslava, si attestano le prime presenze già dalla fine degli anni Ottanta: la seconda generazione di Rom jugoslavi, nati a Scampia, è di fatto italiana. Anche in Puglia, e al confine tra Molise e Abruzzo, si attestano presenze ultradecennali, in gran parte stanziali. A Noto, in Sicilia, la comunità di Caminanti vi risiede dalla fine degli anni Cinquanta (anche se si registrano forme di “semi-nomadismo” per alcuni di essi), mentre il Nord dell'Italia è caratterizzato da una prevalente presenza di Sinti.

Tale situazione porta con sé la conseguenza dell'affermarsi della multiculturalità e multietnicità della struttura sociale. La variabilità della popolazione a seguito dei processi di mobilità intra ed extra-europea, che si vanno consolidando negli anni, fa sì che in alcune aree del Paese la presenza straniera, regolarizzata e non, assuma dimensioni di assoluto rilievo, con un non indifferente apporto allo sviluppo economico ed assistenziale del Paese.

2.2 LA CORNICE NORMATIVA, INTERNAZIONALE ED INTERNA

In base al Diritto internazionale dei diritti umani, il principio di non discriminazione costituisce il pilastro fondamentale del sistema di protezione dei diritti umani, e dunque, anche in materia di protezione delle minoranze⁸. Norme in materia di non discriminazione sono previste dalla Carta delle Nazioni Unite (artt.1-55), dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art.2), dai due Patti internazionali relativi, rispettivamente, ai diritti civili e politici ed ai diritti economici, sociali e culturali (art.2) e dalle altre Convenzioni internazionali in materia di diritti umani⁹.

A livello onusiano, la protezione dei diritti delle minoranze discende, in particolare dall'articolo 27 del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici¹⁰ e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui “Diritti delle persone, che appartengono a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche”, adottata il 3 febbraio 1993. Quest'ultima, per quanto rientri negli atti di c.d. *soft law*, è volta a determinare gli *standards* essenziali, da garantire alle minoranze¹¹.

8 In tale cornice, si ricorda anche la Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione nei confronti delle Donne (acronimo in inglese, CEDAW), la Convenzione ONU contro la Tortura, la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo (acronimo in inglese, CRC), e la Convenzione per la Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (acronimo in inglese, ICERD), nonché le raccomandazioni di settore, adottate dal Comitato di controllo delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, durante la sua 77a sessione (2-27 agosto 2010). Si ricorda inoltre la più recente Convenzione, ratificata dall'Italia (25 febbraio 2009): la Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità. Per completezza di trattazione, si ricordano, infine: 1. la Risoluzione 192/65, intitolata “Protezione dei Sinti e dei Rom”, adottata il 5 marzo 1992, durante la 48^a sessione della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite; 2. la Dichiarazione congiunta del Commissario Diritti Umani del Consiglio d'Europa, T. Hammarberg, e del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alloggio, M. Khotari, relativamente alla situazione in Italia, resa al CERD nel corso della 72^a sessione; 3. le Osservazioni Conclusive del Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite in occasione dell'ultimo esame dell'Italia, dell'ottobre 2005 (CCPR/C/ITA/CO/5 e CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1), le Osservazioni Conclusive del Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale sull'Italia, del 16 maggio 2008 (CERD/C/ITA/CO/15); le Osservazioni Conclusive CEDAW (CEDAW/C/CO/ITA/6) dell'agosto 2011), e le Osservazioni Conclusive del Comitato CRC (CRC/C/ITA/CO/3-4) dell'ottobre 2011; 4. le raccomandazioni del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul Razzismo, D. Diene, in occasione della sua visita in Italia del 2006 (A/HRC/4/18/Add.4 del 15 febbraio 2007); 5. le raccomandazioni di settore, rivolte all'Italia, il 9 febbraio 2010, in occasione del primo esame nazionale, nella cornice della settima sessione della Revisione Periodica Universale del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite (A/HRC/14/4); 6. le raccomandazioni dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, N. Pillay, in occasione della sua prima visita in Italia, nel marzo 2010; 7. e, da ultimo, le Raccomandazioni dell'OHCHR rivolte all'UE, il 22 settembre 2011, in materia di “Valutazione delle Strategie Nazionali per l'Integrazione dei Rom da parte della Commissione Europea”.

9 Ricordando l'origine migratoria delle comunità RSC, occorre citare, altresì, le seguenti Convenzioni internazionali: la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (1948); la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato (1951); e la Convenzione internazionale sullo *status* degli apolidi (1954) (e la Convenzione internazionale sulla riduzione dell'apolidia (1961), ancorché non ratificata dall'Italia).

10 L'articolo 27 del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici statuisce: “*In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language*”.

11 Cfr. <http://www2.ohchr.org/english/law/minorities.htm>

Come rilevano le Autorità italiane, la normativa di settore è stata profondamente arricchita dalla normativa e dalla giurisprudenza delle Organizzazioni internazionali regionali, nonché dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionali.

Nel presente Documento si tiene, dunque, conto degli strumenti giuridici internazionali e regionali, in materia di diritti umani, in particolare degli strumenti convenzionali e della normativa e della giurisprudenza regionale, comunitaria e nazionale. A livello regionale, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e la stessa Unione Europea hanno elaborato vari strumenti giuridici ed iniziative in materia di protezione e riconoscimento delle minoranze. In particolare, è opportuno sottolineare che sono state adottate molteplici Convenzioni, Protocolli, Strategie, Risoluzioni, Raccomandazioni, Sentenze ed Iniziative, quali, per esempio, la Decade sull'Inclusione dei Rom 2005-2015, volte al riconoscimento, alla protezione ed alla integrazione di dette comunità.

In proposito, si richiamano: la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali¹²; la Carta Sociale Europea; la Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli; la Convenzione-Quadro del Consiglio d'Europa per la Protezione delle Minoranze Nazionali¹³; nonché il Documento Finale della Conferenza di Copenhagen sulla Dimensione Umana dell'OSCE¹⁴.

-
- 12 In tale cornice, si ricordano: la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n.563/1969; le Risoluzioni 125 (1981), 249 (1993), 16 (1995) e 44 (1997) e la Raccomandazione 11 (1995) del Congresso delle Autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa; le raccomandazioni del Gruppo di Lavoro di esperti MG-S-Rom (ora sostituito dall'*ad hoc Committee of Experts on Roma Issues* – CAHRM), poi adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; le relazioni del Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, Thomas Hammarberg, l'ultimo dei quali risale al settembre 2011, conseguente il suo ultimo viaggio in Italia nel maggio 2011; i pareri, le raccomandazioni e le dichiarazioni pertinenti del Consiglio d'Europa, quali le conclusioni della riunione di alto livello del Consiglio d'Europa sui Rom, svoltasi a Strasburgo, il 20 ottobre 2010; nonché il quarto ed il quinto rapporto annuale del Comitato europeo del Consiglio d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), pubblicati in giugno, sia nel 2010 che nel 2011, ed in particolare la Raccomandazione di politica generale specifica sui Rom, dell'ECRI, la n.13 del 24 giugno 2011, con cui rileva la persistenza di profonde discriminazioni in danno dei Rom. Si ricorda, inoltre, la giurisprudenza di settore della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: Assenov ed altri contro la Bulgaria, 28/10/1998; Velikova contro la Bulgaria, 18/05/2000; Chapman contro il Regno Unito, 18/01/2001; Conka contro Belgio, causa 51564/02 del 5 febbraio 2002; Accordo giudiziale Sulejmanovic c.Italia, n. 57574/00 e 57575/00 del 2 novembre 2002; Anguelova contro la Bulgaria, 13/06/2002; Connors contro il Regno Unito, 27/05/2004; Balogh contro l'Ungheria, 20/07/2004; Molnar contro l'Ungheria, 05/10/2004; Sidjimov contro la Bulgaria, 27/01/2005; Nachova contro la Bulgaria, 06/07/2005; Moldovo ed altri contro la Romania, del 12/07/2005; Bekos e Koutropoulos contro la Grecia, 13/12/2005; Caso di D.H. ed altri contro la Repubblica Ceca, 07/02/2006; Caso di Secic contro la Croazia, 31/05/2007; Caso di Udorovic contro l'Italia, 18/05/2010.
- 13 Si ricordano i documenti di settore elaborati in seno al Consiglio d'Europa: COE-Consiglio d'Europa. Raccomandazione CM/Rec(2009)4, *On the education of Roma and Travellers in Europe*; Consiglio d'Europa. Raccomandazione (2006)10 del Consiglio dei Ministri, *On Better Access to Health Care for Roma and Travellers in Europe*; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n. 1557 (2002), adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il 25 aprile 2002; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n. (2000) 4 sulla scolarizzazione dei fanciulli Rom e Sinti in Europa, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 3 febbraio 2000, durante la 696esima riunione dei delegati dei Ministri; Consiglio d'Europa. Risoluzione 249 – 1993, “i Rom e i Sinti in Europa: ruolo e responsabilità delle autorità locali e regionali”, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1993 (conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, Strasburgo 16 e 18 marzo 1993); Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Raccomandazione 1203 (1993) relativa ai Rom e Sinti in Europa (testo approvato dall'Assemblea il 2 febbraio 1993); Consiglio d'Europa. Risoluzione concernente la scolarizzazione dei figli dei Rom, dei Sinti e dei girovaghi, adottata dal Consiglio d'Europa insieme ai ministri della pubblica istruzione, il 22 maggio 1989; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n.(84) 18 rivolta agli Stati-membri sulla formazione degli insegnanti ad una educazione per la comprensione interculturale in particolare in un contesto di emigrazione, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il 25 settembre 1984, durante la 375ª riunione dei delegati dei Ministri; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n.(83)1, relativa ai nomadi apolidi o di nazionalità indeterminata, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 22 febbraio 1983, nella 356ª riunione dei delegati dei ministri; Consiglio d'Europa. Risoluzione (75) 13 contenente raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa; I due reclami collettivi presentati al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, presentati tra il 2010 ed il 2007, rispettivamente, dal Center on Housing Rights and Evictions e dallo European Roma Rights Centre (25 giugno 2010 e 7 dicembre 2005); I pareri del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, l'ultimo dei quali risale al 2011. Il Rapporto del Consiglio d'Europa, intitolato “*Ensuring access to rights for Roma and Travellers. The role of the European Court of Human Rights. A handbook for lawyers defending Roma and Travellers*”; I Rapporti di T. Hammarberg a seguito delle sue visite in Italia, tra il giugno 2008, il gennaio 2009 ed il maggio 2011; i Rapporti sull'Italia del Comitato europeo contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), l'ultimo dei quali sarà pubblicato a fine febbraio 2012.
- 14 Nel 1994, l'OSCE creò un Punto di contatto su Rom e Sinti, in seno all'ODHIR, per poi adottare un Piano d'Azione ad hoc nel 2003. Tale Organizzazione ha, negli anni, monitorato la situazione negli Stati-membri, anche attraverso visite ad hoc: l'ultima di questo genere in Italia risale al 2008. In termini documentali, si riportano i seguenti Testi: OSCE - Decisione OSCE 8/2009, intitolata “*Enhancing OSCE efforts to ensure Roma and Sinti sustainable integration*”; Decisione OSCE 6/2008 sul “Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area OSCE”; Decisione OSCE 3/03 relativa al Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE; OSCE-ODIHR “*Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy*”; OSCE-ODIHR: “*Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*”; OSCE-ODIHR: “*Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*”; OSCE-ODIHR: “*Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*”; OSCE-ODIHR: “*Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*”; OSCE report, intitolato: “*Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy – report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome*”.

A livello comunitario, si ricordano, in particolare: la Carta dei diritti fondamentali di Nizza¹⁵, soprattutto gli artt. 1, 8, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 34, 35 e 45; il Trattato sull'Unione Europea, i cui artt. 2 e 3 sanciscono i diritti ed i principi fondamentali dell'Unione Europea, mentre l'art. 6 tratta dei diritti fondamentali nell'Unione; nonché gli artt. 9, 10 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale, in particolare, riconosce all'UE, la potestà legislativa per la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione.

L'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea statuisce testualmente che: “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

In attuazione delle norme sopra menzionate, le Istituzioni europee hanno coerentemente adottato una serie di misure volte alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nonché al rafforzamento della coesione sociale ed, in particolare, alla protezione delle minoranze, comprese le comunità RSC nell'Unione Europea.

Nel nostro Ordinamento giuridico, il concetto generale di minoranza in Italia è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”. A seguito di un non facile dibattito parlamentare, la Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche” riconosce e tutela dodici minoranze linguistiche: albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda (tenendo conto sì de criteri linguistico-storici, ma soprattutto del criterio della territorialità/stanzialità - in pratica, della *localizzazione in un dato territorio*). Nell'interpretazione dell'articolo 6 è prevalso il principio della “territorialità”, che di fatto esclude dal dettato normativo, la minoranza Rom, in quanto “minoranza diffusa”, ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile¹⁶.

Un tentativo di modifica si è avuto solo in tempi recenti con la proposta di Legge n. 2858, presentata alla Camera dei Deputati, nel luglio del 2007. La proposta, poi decaduta con la fine anticipata della Legislatura, proponeva l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche-storiche, previste dalla Legge n. 482/99, alle minoranze dei Rom e dei Sinti, recependo i principi della “Carta europea delle lingue regionali o minoritarie”, che riconosce le “lingue non territoriali” come lo *yiddish* e il *romanè*. Le ultime Legislature, inclusa l'attuale, sono state e sono caratterizzate da intensi dibattiti sull'opportunità di includere le comunità Rom, Sinte e Caminanti (RSC) tra le minoranze linguistiche nazionali, in base alla Legge n. 482/99, o piuttosto di adottare delle misure legislative nazionali *ad hoc e/o omnibus*. I disegni e le proposte di legge, più recenti, introdotti nel corso dell'attuale Legislatura, la XVI sono:

- **A.S. 2558** “Modifiche alla legge 20 luglio 2000, n.211, in materia di “Estensione del Giorno della Memoria al popolo dei Rom e dei Sinti”;
- **A.S. 2562** “Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n.482, in materia di riconoscimento e di tutela della minoranza linguistica storica dei Rom e dei Sinti”¹⁷;
- **P.d.L.** n. 4446, per: “L'integrazione scolastica dei giovani Rom”¹⁸.

15 Entrata in vigore nel 2010 - in base al Trattato di Lisbona - è equiparata agli altri Trattati comunitari.

16 Si rinvia a Dell'Agnese, Vitale 2007 e Loy 2009, citati da Catania D. e Serini A, in Circuiti della Separazione, Armando Editore, UNAR, Roma, 2011.

17 Per un approfondimento, si fa rinvio all'Indagine del Senato della Repubblica – Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, intitolata “Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti, in Italia”, del 9 febbraio 2011.

18 Presentata dalla parlamentare del Partito democratico, Maria Letizia De Torre, e sottoscritta anche, tra gli altri, dal vicepresidente della Camera Maurizio Lupi, nell'agosto 2011.

Su tale tematica vi sono state anche varie indicazioni giurisprudenziali, tra cui si ricordano le più recenti sentenze delle Corti superiori, nazionali:

- La sentenza della Corte Costituzionale, n. 159/2009 - che ha riaffermato l'importanza della Convenzione-quadro sulla tutela delle minoranze, promossa dal Consiglio d'Europa; e le sentenze n.170/2010 e n.88/2011;
- L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 6400 del 25 agosto 2009 e la recentissima sentenza del Consiglio di Stato n.6050 del 16 novembre 2011, che è intervenuta con riguardo alla c.d. "Emergenza Nomadi";
- Le sentenze della Corte di Cassazione: La sentenza n.151 del 16 gennaio 2009; La sentenza n. 25598 del 24 marzo 2009; La sentenza n.17562 del 24 aprile 2009;La sentenza n. 41819 del 10 luglio 2009.

In particolare la sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011 ha dichiarato l'illegittimità del Decreto del 21 maggio 2008 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avente ad oggetto lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, nominando altresì Commissari delegati e, conseguentemente, degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile.

Alla luce di quanto suindicato, si riconosce la necessità di adottare nuove iniziative, in accordo con gli Enti locali. Infatti, la realizzazione di politiche sociali di inclusione dei Rom è, e resta, di competenza degli Enti territoriali; pertanto, Comuni, Province e Regioni proseguiranno nel loro impegno con il supporto dei Prefetti in sede locale e del Ministero dell'Interno. Quest'ultimo sosterrà le attività ed i progetti da realizzare, a livello locale, anche incoraggiando l'utilizzo dei Fondi FSE e FESR messi a disposizione dall'UE, a favore di politiche di integrazione sociale.

2.3 IL DIBATTITO COMUNITARIO

Il dibattito comunitario caratterizzato da incontri, risoluzioni, analisi di documenti specifici sulla materia è culminato nel *EU Framework for National Roma Integration Strategies – la c.d. Cornice Comunitaria per le Strategie di Integrazione Nazionale dei Rom (5 aprile 2011)*, che prevede un impegno, senza precedenti, per tutti gli Stati-membri dell'Unione Europea, in materia di promozione dell'inclusione delle comunità Rom, nei rispettivi territori nazionali. Tale iniziativa è stata accolta, con favore, da tutti gli Stati-membri dell'UE, che non hanno mancato di sottolineare la necessità di una rapida realizzazione (*implementation*).

Sollecitazioni in tal senso già erano giunte dall'Unione Europea, tra queste: la promozione di un Forum di scambio e collaborazione tra Istituzioni comunitarie e governi degli Stati-membri (*European Platform for Roma Inclusion*); l'adozione dei 10 Principi (*Common Basic Principles for Roma Inclusion*), che forniscono un quadro di riferimento per i *policy-makers* su come sviluppare iniziative di successo; la modifica dell'art.7(2) del Regolamento del FESR al fine di cofinanziare con il Fondo Sociale, la costruzione o ristrutturazione di alloggi nelle aree urbane e rurali, come parte di un percorso integrato a supporto dell'inclusione dei Rom; il finanziamento di progetti-pilota sull'inclusione dei RSC (5 milioni di euro), l'educazione primaria, l'auto-imprenditorialità, il microcredito e le campagne di sensibilizzazione; l'organizzazione di *High Level Meetings* per promuovere l'utilizzo dei Fondi strutturali a favore dell'inclusione dei RSC.

Nella medesima cornice, occorre ricordare che, nel marzo del 2009, il Parlamento Europeo aveva adottato una risoluzione sulla situazione sociale delle popolazioni Rom e sulla loro possibilità di accesso

al mercato del lavoro, incentrata sulle modifiche legislative, in ambito europeo, necessarie per contrastare l'esclusione dei Rom dal settore lavorativo ed impostare una politica coordinata europea, volta a migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom per il raggiungimento di tre fondamentali obiettivi:

- Il miglioramento delle opportunità economiche per i RSC;
- La creazione di capitale umano spendibile nel mondo del lavoro;
- L'incremento delle risorse per lo sviluppo delle condizioni di vita delle comunità RSC.

Il Parlamento europeo nel porre l'accento sulla necessità di accrescere le possibilità di accesso ad un livello più elevato di educazione e formazione per minori e adolescenti RSC ha auspicato che vi siano maggiori sforzi da parte delle Autorità nazionali, anche con politiche specifiche di microcredito o con l'ausilio di strumenti sussidiari all'integrazione e all'inclusione dei RSC.

In tale contesto, si ricorda il **Network EURoma** e le connesse attività della Rete nazionale. Dal 2008 l'Italia, nell'ambito delle attività transnazionali previste nei propri PON, aderisce al Network europeo sull'inclusione dei RSC promosso dall'Unità FSE del Ministero del Lavoro e Affari sociali spagnolo, a partire dall'esperienza maturata in Equal. Nel Network, insieme ad altri dodici Stati-membri, l'Italia, partecipa: al *Management Committee* attraverso la DG Politiche Attive e Passive del Lavoro (PAPL), la DG Immigrazione e delle Politiche dell'Integrazione del Ministero del Lavoro e l'UNAR; e nei gruppi di lavoro "Occupazione" e "Inclusione sociale". Il Network si propone di incrementare l'utilizzo dei Fondi strutturali da parte delle Istituzioni dei Paesi per azioni di inclusione sociale della comunità Rom e di fornire ai *policy-makers* indicazioni per programmare interventi più efficaci, promuovendo lo scambio di buone pratiche e di informazioni sulle iniziative in corso tra quanti operano sul tema dei Rom.

L'Italia partecipa, dunque, al Network europeo EURoma, per contribuire a promuovere il confronto e la condivisione delle informazioni relative ad iniziative realizzate, anche sul territorio nazionale, in favore della comunità RSC.

Già dal 2008, la DG POF del Ministero del Lavoro ha promosso la costituzione di una *Rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei RSC*, alla quale hanno aderito diverse Amministrazioni, centrali e regionali. A livello centrale, hanno partecipato la DG PAPL e la DG Immigrazione e l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Ministero del Lavoro, il Ministero degli Affari Esteri (DG per l'Integrazione Europea), il Ministero dell'Interno (DG Diritti civili, la cittadinanza e le minoranze), il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo economico, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Inoltre, hanno aderito - come autorità di gestione dei POR FSE - le Regioni Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Liguria, Prov. Autonoma di Bolzano, oltre a Tecno-struttura delle Regioni. Infine, hanno aderito alla rete esponenti di Università, di alcune Associazioni impegnate sulle tematiche dello svantaggio e rappresentative delle comunità Rom. A livello nazionale, questa Rete ha rappresentato fino ad oggi l'unico strumento di raccordo e di coordinamento di diversi soggetti e organismi che operano sul territorio regionale e nazionale e che gestiscono finanziamenti dedicati a favore delle comunità RSC.

2.4 I DIECI PRINCIPI FONDAMENTALI DI INCLUSIONE SOCIALE

Si stima che le comunità di Rom, Sinti e Caminanti (RSC) presenti nell'Unione Europea, siano circa 10/12 milioni, articolati in gruppi fortemente eterogenei, che rendono difficile un approccio univoco. Richiedono piuttosto l'adozione di strategie, che tengano conto dei diversi contesti - geografici, economici, sociali, culturali e giuridici - in cui si collocano. Come più volte sottolineato nelle sedi europee, la condizione di molti Rom, Sinti e Caminanti continua ad essere caratterizzata da discriminazione, esclusione sociale e povertà estrema. Si tratta di una molteplicità di problemi (*multiple and*

mutually reinforcing problems), per risolvere i quali la Strategia comunitaria propone di promuovere il *mainstreaming* della c.d. questione RSC in tutte le politiche sia a livello europeo che nazionale, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, occupazione, salute e riqualificazione e desegregazione dell'alloggio, secondo un approccio integrato e sostenibile, nel medio-lungo termine (e non dunque secondo un approccio per progetti nel breve periodo). Come accennato, nel 2009¹⁹, a conclusione dell'Incontro di Cordoba, sono stati approvati i *10 Common Basic Principles on Roma Inclusion*. L'obiettivo dei "10 principi" è di offrire alle Istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati-membri, una guida per le politiche volte all'inclusione dei Rom. Malgrado i "Principi" rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, gli Stati si sono impegnati ad adottarli come piattaforma di base per future iniziative.

I c.d. "10 principi fondamentali" prevedono: politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; approccio mirato, esplicito, ma non esclusivo; approccio interculturale; integrazione generale; consapevolezza della dimensione di genere; divulgazione di politiche basate su dati comprovati; uso di strumenti comunitari; coinvolgimento degli Enti regionali e locali; coinvolgimento della società civile; partecipazione attiva dei RSC.

I *Common Basic Principles* sono da applicarsi sia nella definizione ed attuazione di politiche per promuovere la piena inclusione dei RSC sia nella definizione ed attuazione di politiche per la difesa dei diritti fondamentali, in modo da contrastare la discriminazione, la povertà e l'esclusione sociale e, viceversa, sostenere l'uguaglianza di genere ed assicurare l'accesso all'educazione, al diritto all'alloggio, alla salute, al lavoro, ai servizi sociali, alla giustizia, allo sport e alla cultura (anche nelle relazioni tra l'UE e i Paesi-terzi).

2.5 LA PRESENZA DEI ROM, SINTI E CAMINANTI IN ITALIA: PROBLEMATICHE DEMOGRAFICHE, ANALISI STATISTICHE, FLUSSI MIGRATORI E STATUS GIURIDICO

Il Consiglio d'Europa²⁰ ritiene che il tasso numerico delle popolazioni RSC in Europa si attesti intorno alle 11.155.000 unità. Allo stato attuale, la Romania è il Paese con la maggiore presenza di membri delle comunità RSC (1 milione e 800 mila persone). Dati rilevanti si registrano altresì in Spagna, dove i membri delle comunità RSC sono circa 800 mila; laddove in Ungheria e Bulgaria vi sono tra le 700 mila e le 750 mila unità. Secondo il Consiglio d'Europa²¹, in Italia sarebbero stanziati circa 170-180 mila Rom. Considerata, tuttavia, la ricordata composizione eterogenea delle popolazioni RSC, appare evidente che il dato numerico reale delle comunità effettivamente presenti in Europa e in Italia non è né univoco, né definitivo²².

In occasione della prima indagine di settore voluta dalla **Commissione Straordinaria del Senato della Repubblica per la tutela e la promozione dei diritti umani** è emerso infatti: *"un vuoto di conoscenza, dovuto in parte all'impossibilità di eseguire censimenti su base etnica, ma anche, in parte, a causa di una certa reticenza a dichiarare un'identità fortemente stigmatizzata"*.

19 Come abbiamo ricordato, l'anno prima, nel 2009, l'interazione tra la Commissione Europea e gli Stati-membri aveva portato ad un'altra importante iniziativa in ambito europeo: la creazione della *European Platform for Roma Inclusion*, che si riunì a Praga per la prima volta, il 24 aprile 2009, sotto la Presidenza di turno dell'Unione Europea (Repubblica Ceca), le Presidenze UE del semestre precedente e del semestre successivo (Troika), esperti dei Paesi membri e delle Organizzazioni Internazionali, quali il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale, UNDP e l'OSCE, e i rappresentanti della Serbia. In Serbia, peraltro, si sono svolti tra il 2008 e il 2009 i lavori di un altro progetto: la *Decade per l'Inclusione dei Rom 2005-2015*, aperta anche a Paesi non europei.

20 Pubblicazione del Consiglio d'Europa, *"Number of Roma and Travellers in Europe, July 2008 Update"*. Su http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp

21 che dal 1995 ha istituito una Commissione di esperti incaricata di studiare la situazione dei Rom negli Stati-Membri. La *Committee of Experts on Roma and Travellers* del Consiglio d'Europa è stata istituita nel settembre del 1995 ed è un organo intergovernativo ad hoc, creato per affrontare le varie questioni relative alla popolazione Rom. Si riunisce regolarmente due volte l'anno e la sua composizione è mista, con rappresentanti degli Stati membri, delle Organizzazioni Internazionali e della società civile.

22 *Op. cit. supra* in nota 9 (Dell'Agnese, Vitale 2007).

Secondo il Rapporto “*No data – No progress (del giugno 2010)*”, nella cornice della *Decade of Roma Inclusion, 2005-2015*: “*La carenza di dati sulle comunità Rom rimane il maggiore ostacolo*”, per valutarne le condizioni di vita ed analizzare l’impatto delle misure e politiche nazionali di riferimento.

Come osservato dalla suindicata Commissione: “*Senza statistiche disaggregate risulta difficile stabilire obiettivi, determinare gli strumenti in grado di perseguirli e fare valutazioni sull’impatto delle singole decisioni. Una migliore conoscenza sul mondo Rom e Sinti è necessaria per spezzare il circolo vizioso dell’ignoranza e del pregiudizio: l’ignoranza infatti genera pregiudizi, i pregiudizi alimentano l’ignoranza²³*”.

Ad esempio, per quanto riguarda l’Italia, il Consiglio d’Europa stimava, nel settembre 2010, la presenza media di circa 140.000 Rom, dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 180.000 unità, corrispondenti allo 0.23% della popolazione totale. Tale dato risulta peraltro confermato dall’indagine condotta dalla Commissione Straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani²⁴. Nel 2010, secondo il Ministero del Lavoro erano presenti in Italia circa 130.000/150.000 Rom e Sinti, di cui all’incirca 70.000 italiani²⁵. Secondo un recente studio, dall’analisi comparata dei dati a disposizione nel 2010, risulta che:

- I Rom, Sinti e Caminanti di tutte le età corrispondano allo 0.22 - 0.25% del totale della popolazione italiana;
- La percentuale dei minori RSC al di sotto dei 16 anni (45%) è tre volte superiore rispetto alla media nazionale (15%) per lo stesso gruppo di età;
- La percentuale dei RSC ultrasessantenni (0,3%) corrisponde a circa un decimo della media nazionale per lo stesso gruppo di età (25%).

Inoltre, la compresenza di molteplici fattori di natura sociale, linguistica, etnografica, demografica, geografica culturale-religiosa e lavorativa non facilita, peraltro, l’analisi di alcuni rilevanti cambiamenti, quali gli spostamenti interni, i flussi migratori e gli insediamenti.

Le popolazioni Rom, originarie dell’India, sono presenti in Italia da più di seicento anni.

Fra i più antichi documenti storici che ne testimoniano l’arrivo, vi sono quelli riguardanti il passaggio per Forlì (anno 1422) e per Fermo (1430) di un gruppo di circa duecento “indiani” diretti a Roma per ottenere indulgenza e protezione dal Papa, ma è probabile che altri gruppi avessero già raggiunto le coste del Sud, dalla Grecia.

Più che un’unica lingua, di origine indo-ariana, i vari gruppi sparsi per l’Europa parlano dialetti *romani*, che, seppure influenzati dalle lingue locali e comprendenti una grande quantità di vocaboli stranieri, presentano una notevole unità lessicale. Mentre i Rom ed i Sinti stanziati in Italia parlano i dialetti *romani*, i Caminanti stanziati presso Noto hanno adottato il dialetto locale.

Due i gruppi maggiormente diffusi: i Rom (residenti in tutte le Regioni italiane) e i Sinti (soprattutto nel Nord e nel Centro). Vi è poi la comunità dei Caminanti, che – come anticipato - sono prevalentemente sedentarizzati in Sicilia, presso la città di Noto.

Si stima che: “le popolazioni Rom di antico insediamento sedentarizzate nelle diverse Regioni del Centro-Sud ammontano, unitamente ai Caminanti siciliani, a circa 30 mila unità ed altrettanti risultano essere i Sinti residenti nell’Italia del Centro-Nord: Sinti piemontesi, stanziati in tutto il Piemonte (anche se,

23 *Op.cit.supra* in nota 13.

24 Si veda Strati F., “*ITALY- Promoting Social Inclusion of Roma - A Study of National Policies*”, Studio Ricerche Sociali (SRS), 2011.

25 laddove secondo la Comunità di Sant’Egidio, l’ANCI, l’UNIRSI e l’Opera Nomadi (queste ultime, quali Organizzazioni Non-Governative di settore) vi sarebbero all’incirca 160.000 presenze (al 2010). *Ibidem*

al 2004, i Sinti in Piemonte sarebbero meno della metà del totale delle comunità presenti in loco); Sinti lombardi, presenti in Lombardia, in Emilia e parte anche in Sardegna; Sinti mucini; Sinti emiliani, nella parte centrale dell'Emilia Romagna; Sinti veneti, presenti nel Veneto; Sinti marchigiani, presenti nelle Marche, nell'Umbria e nel Lazio; Sinti gäckane, immigrati dalla Germania, attraverso la Francia, in tutta l'Italia centro-settentrionale; Sinti estrekhària in Trentino-Alto Adige (e in Austria); Sinti kranària, nella zona del Carso (e in Carnia); Rom calabresi, stabilitisi da secoli in Calabria; Rom abruzzesi, presenti sin dal XIV secolo e diffusi oltre che in Abruzzo e Molise, anche nel Lazio, in Campania, in Puglia e nelle Marche (un nucleo consistente si trova anche a Milano e in altre città del Nord); Ròmje celentani, presenti nel Cilento; Ròmje basalisk, presenti in Basilicata; Ròmje pugliesi, stanziatisi in Puglia”.

Come anticipato, la situazione demografica attuale è il risultato di diverse ondate di flussi migratori iniziati tra il XV ed il XVI secolo e sviluppatisi in modo particolare, a cavallo tra il XX ed il XXI secolo²⁶.

Alla fine del XIX secolo e soprattutto tra il primo e il secondo dopo-guerra sono giunti dall'Europa orientale circa 7 mila Rom *harvati*, *kalderasha*, istriani e sloveni (secondo flusso migratorio). Mentre un terzo gruppo (terzo flusso migratorio) ben più consistente di circa 40mila Rom *xoraxanè* (musulmani provenienti dalla ex-Jugoslavia meridionale), Rom *dasikhanè* (cristiano-ortodossi di origine serba, macedone e croata), Rom *Arlija/Siptaira* (di origine kosovara e macedone), e Rom romeni arrivò in Italia negli anni '60 e '70.

Nel secondo dopo-guerra l'Italia presentava già una complessa geografia di gruppi, molti dei quali ben integrati nel settore agricolo sia nelle Regioni del Nord Italia (come nel caso dei Sinti residenti nella valle del Po) sia nelle Regioni del Sud.

Tale processo di integrazione venne tuttavia compromesso dall'industrializzazione e dalla meccanizzazione dell'agricoltura nel Centro-Nord e nel Nord-Est, che costrinse le comunità Rom e Sinti a spostarsi verso le città di medie e di grandi dimensioni.

Vi è poi un ultimo rilevante flusso migratorio (il quarto), che è tuttora in corso, seppur con fasi alterne, a seguito: del crollo dei regimi comunisti nei Paesi dell'Europa dell'Est (1989-1991); della guerra nei Balcani; ed in tempi più recenti, a seguito dell'allargamento dell'UE ad Est (con arrivi soprattutto dalla Romania e dalla Bulgaria). Più in particolare i Rom romeni sono arrivati in maniera numerosa dalla fine degli anni '90 in poi; mentre i Rom bulgari, che costituiscono un gruppo a sé, sono arrivati soprattutto in tempi più recenti.

Nei primi anni '90, i flussi migratori hanno riguardato soprattutto i Rom provenienti dalla Serbia, dal Kosovo e dal Montenegro. Si stima che, dal 1992 al 2000, siano giunti in Italia dalla ex-Jugoslavia, dall'Albania e della Romania, circa 16 mila Rom, disseminati su tutto il territorio nazionale. A seguito della creazione di nuovi Stati nei Balcani, molti di loro risultano, tuttora, in stato di apolidia di fatto (anche se ne è poi una parte, che possiede il passaporto ed è in situazione di regolarità amministrativa).

Soprattutto i Rom di ultima migrazione costituiscono una popolazione spesso mimetizzata con altri immigrati, in condizioni di disagio e svantaggio, ai margini delle città. La mancanza dei documenti di soggiorno aggrava la loro fragilità sociale, allontanandone le aspettative di integrazione e/o inclusione.

Come sopra sottolineato, sono oggi presenti in Italia, una media di circa 140 mila²⁷ persone tra Rom, Sinti e Caminanti (circa lo 0,23% della popolazione), in maggioranza minorenni e giovani, di cittadinanza italiana e per lo più stanziali.

26 Sui diversi flussi migratori, cfr. Liégeois 1995; Brunello 1996; Viaggio 1997; Franzese 1999; Piasere 2004; De Vaux, DeFoletier 2003; Scalia 2006, citati da Catania D. e Serini A. (a cura di), Il circuito del separatismo Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle Regioni Obiettivo Convergenza, Armando Editore, Collana UNAR, Diritti Uguaglianza Integrazione, Roma, 2011.

27 dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 180.000 unità.

Essi possono essere distinti in tre gruppi principali in relazione alla cittadinanza ed al periodo di immigrazione:

- un primo gruppo è composto da circa 70 mila persone (cittadini italiani) presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuito su tutto il territorio nazionale;
- un secondo gruppo è costituito da circa 90 mila Rom balcanici (extra-comunitari) arrivati negli anni '90, in seguito soprattutto alla disgregazione della ex-Jugoslavia e stabilitisi principalmente nel Nord Italia;
- un gruppo di migrazione più recente composto di Rom di nazionalità romena e bulgara (cittadini europei) e presenti prevalentemente nelle grandi città (Milano, Torino, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova).

A questi gruppi, si aggiungono i Rom irregolari, il cui numero non è stabilito ufficialmente. Ad esempio, la Prefettura di Roma ha rilevato la presenza sul territorio di 12-13 mila Rom irregolari a fronte dei 7.000 regolari residenti in una ventina di campi non autorizzati.

Particolare attenzione merita poi l'aspetto riguardante i minori RSC, molti dei quali si trovano, per le precarie condizioni di vita, ad entrare ben presto in contatto con il circuito penale minorile. I minori RSC presi in carico dai Servizi Minorili sono in prevalenza stanziali ed in maggioranza di origine Sinta.

Fra i reati maggiormente ascrivibili ai minori RSC si collocano quelli contro il patrimonio, commessi spesso per una necessità di uscita dallo stato di bisogno in cui è costretto. Anche i reati connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti vedono sempre più spesso coinvolti minori RSC.

In questo contesto, risulta problematico cercare di far rientrare il minore in un progetto di vita che comprenda una pianificazione nel tempo e comportamenti di adesione e di intervento costante, così come si richiede per la frequenza di un qualsiasi corso scolastico o di un corso di formazione: ciò, infatti, comporta sempre un sostegno sociale e familiare, che confermi la necessità, rinforzi la motivazione, partecipi ai successi, condivida le sconfitte riconvertendole in termini di crescita e di opportunità.

I collocamenti in comunità disposti con provvedimenti penali dall'Autorità giudiziaria minorile costituiscono una misura che rappresenta una valida opportunità d'inserimento a fronte delle disagiate condizioni sociali e familiari dei minori e che garantisce la residualità del ricorso alla detenzione. A questi ragazzi vengono, pertanto, solitamente applicate misure alternative alla detenzione in modo che gli stessi possano porre in essere attività finalizzate a concludere l'obbligo formativo con forme di recupero scolastico, ma anche di formazione-lavoro in forme flessibili adattate alla loro idea di tempo e di lavoro²⁸.

Occorre sottolineare, inoltre, che la presenza delle comunità Rom, Sinte e Caminanti sul territorio nazionale è particolarmente diversificata nelle c.d. aree rurali italiane.

Come già anticipato, nel secondo dopoguerra, *“l'Italia presentava una complessa geografia di gruppi gitani, molti dei quali ben integrati nel settore agricolo sia nel ricco Nord (come nel caso dei Sinti residenti nella valle del Po) sia nel Sud, interessato dalle trasformazioni messe in atto dalla riforma agraria”*.

28 Il Dipartimento per la Giustizia Minorile (D.G.M.), esercita la propria competenza in ordine alla tutela e alla protezione giuridica dei minori dai 14 ai 18 anni e, in particolare, su quelli sottoposti a procedimento penale da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile, esercitando detto mandato, eventualmente, fino al compimento del loro 21 anno d'età. Esso opera attraverso **12 Centri Giustizia Minorile regionali** e/o interregionali dai quali dipendono i seguenti Servizi Minorili: **25 Centri di Prima Accoglienza** i quali ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida entro 96 ore, con la custodia della Polizia Penitenziaria e la presenza di una équipe che acquisisce informazioni utili; **29 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni** i quali forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e ne raccolgono elementi conoscitivi; **17 Istituti Penali per i Minorenni** i quali assicurano la detenzione per custodia cautelare o espiazione di pena; **12 Comunità Ministeriali** le quali assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, in particolare il collocamento in comunità e le misure di sicurezza, dove il minore osserva un programma educativo individualizzato. Le funzioni del Dipartimento per la Giustizia Minorile sono svolte sia nell'ambito dell'esecuzione penale, sia in quello degli aspetti inerenti la tutela di quel minore, tutela che riassume il compito di promozione e protezione dei suoi diritti.

Questo processo di integrazione viene messo in crisi dal progressivo e inarrestabile processo di trasformazione del settore agricolo, che comporta una crescente meccanizzazione e specializzazione delle fasi produttive e, di conseguenza, un'espulsione massiccia di manodopera, compresa quella dei Rom e dei Sinti, che riprendono a spostarsi verso le città di medie e grandi dimensioni. Nonostante l'esodo dalle aree rurali, le principali monografie condotte recentemente su tali Comunità rilevano ancora una presenza, pur se frammentaria e diversificata, in questa tipologia di aree. Si tratta, prevalentemente, di aree a forte vocazione agricola, nelle quali si fa largo uso di manodopera a bassa professionalizzazione per alcune fasi della produzione²⁹. La presenza dei RSC si registra sia fra la manodopera agricola locale (gruppi familiari ormai stanziali in loco) che fra la manodopera immigrata, spesso occupata in modo irregolare.

In quest'ultimo caso, si tratta principalmente di manodopera proveniente dai Paesi dell'Europa dell'Est, e in particolare da Romania e Bulgaria. Va evidenziato come spesso detta manodopera tende a non dichiararsi Rom o Sinti, ma piuttosto a presentarsi in relazione alla nazionalità del Paese di provenienza. La macro-area rurale particolarmente interessata da questo tipo di presenza afferisce a quelle aree con agricoltura di tipo intensivo e specializzato, con una particolare concentrazione in Puglia e in Campania.

Altra presenza delle comunità RSC nel settore agricolo è data, in alcuni contesti regionali, dall'esercizio di quelle attività correlate al *“commercio e la lavorazione della carne di cavallo e di altri animali (asini, muli); la loro presenza alle fiere ed ai mercati è costante e fondamentale. Oggi i commercianti di cavalli di un tempo sono diventati anche allevatori d'equini da macello, e molte delle numerosissime macellerie a specializzazione equina sono gestite da zingari”*. Alcuni di essi sono ormai indicati fra i principali mediatori delle fiere di bestiame del Centro-Italia (Rom abruzzesi). Nello stesso tempo, non mancano riferimenti ad alcuni centri rurali minori nei quali si registrano comunità RSC che conducono, ormai da più generazioni, una vita di tipo stanziale. Si tratta di gruppi, che non necessariamente sono occupati nel settore agricolo, ma trovano una loro collocazione nei vari settori produttivi che caratterizzano le aree rurali (artigianato, commercio, manifatturiero). Pur privilegiando i rapporti all'interno della propria comunità, i RSC che vivono in questi contesti sono solitamente ben inseriti nel tessuto sociale. In questo caso, la macro-area interessata è principalmente quella del Centro e Nord Italia.

Spesso le comunità RSC si insediano in aree e tipologie abitative dislocate sull'area periurbana, rientrando anch'essa nel contesto rurale: aree agricole abbandonate, cascine ormai in disuso, spesso di proprietà delle stesse amministrazioni urbane e messe a disposizione di questa minoranza in alternativa ai campi.

In alcuni casi, dette soluzioni abitative sono frutto di scelte private operate dagli stessi RSC e giustificate dal fatto che questa tipologia di insediamento risulta essere più consona ad accogliere gruppi familiari allargati. Di fatto, a fronte della carenza di opportunità occupazionali in loco, i RSC tendono a sviluppare forme di pendolarismo - che quotidianamente li spingono lontano dai luoghi in cui essi sono stanziati - alla ricerca di opportunità di guadagno. In questo caso, la macro-area interessata è principalmente quella dei poli urbani.

Più in generale, gli appartenenti a tali comunità si trovano ad affrontare una varietà di condizioni economiche ed abitative complesse. I Rom ed i Sinti sono ancora ampiamente considerati dal po-

29 Il territorio rurale – che rappresenta circa il 70% della superficie nazionale - abbraccia una molteplicità di tipologie territoriali estremamente differenziate e caratterizzate da differenze nelle caratteristiche socio-economiche e ambientali. Per rispondere alle esigenze di individuare priorità di intervento nelle diverse aree rurali, per questa Strategia si è fatto ricorso alla definizione adottata dal nostro Paese per l'elaborazione del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), definizione che ha tenuto conto dei rapporti con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano l'Italia. In particolare, la zonizzazione proposta individua quattro macro-tipologie di aree: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Di seguito si descrivono le principali caratteristiche socio-economiche delle quattro macro-tipologie di aree rurali; segue l'indicazione dei principali aspetti che contraddistinguono la presenza delle comunità RSC nelle aree rurali, riconducendo le stesse alla macro-area rurale, che registra una maggiore presenza dei fenomeni rilevati

polo italiano come una “popolazione nomade”, anche se la maggior parte di essi è rimasta stazionaria per lunghi periodi di tempo. Di conseguenza, molti RSC si sistemano o sono stati sistemati in campi, anziché in alloggi regolari: ciò limita le loro opportunità di inclusione/integrazione.

Come già sottolineato da molti Organismi internazionali, la collocazione prevalente delle comunità RSC nei c.d. “campi nomadi” alimenta la segregazione ed ostacola ogni processo di integrazione/inclusione sociale; ma anche laddove sono state riscontrate altre modalità abitative più stabili sono rilevabili forme di ghettizzazione e auto-segregazione, che ostacolano il processo di integrazione/inclusione sociale.

E' chiaro comunque, che l'esclusione sociale³⁰ vissuta da RSC ha motivazioni complesse e interrelate, che riguardano sia la società di accoglienza che le stesse comunità RSC. La generalizzata e pregiudizievole tendenza a legare all'immagine dei RSC, ogni forma di devianza e criminalità, risulta infatti, costantemente confermata sia nei sondaggi che tra l'opinione pubblica, connotando negativamente le comunità RSC, molto più frequentemente di qualsivoglia altra comunità. All'interno delle varie comunità RSC si ravvisano, dunque, situazioni giuridiche molto diverse, atteso che questi gruppi sono costituiti da cittadini italiani, cittadini dell'Unione Europea, cittadini di Paesi terzi e soggetti che, a seguito dell'evolversi di vicende geopolitiche, hanno perso la loro cittadinanza d'origine. Ognuno di questi gruppi costituisce una storia a sé³¹.

In particolare le comunità giunte in Italia negli anni '90, dopo la dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, in quanto profughi delle guerre balcaniche, non potendo dimostrare la loro identità, perché privi di documenti validi, devono essere considerati, perlopiù, apolidi di fatto (anche se vi è poi una parte di essi che possiede il passaporto ed è in situazione di regolarità amministrativa). Difficilmente possono diventarlo di diritto, essendo necessario, al momento della presentazione della domanda di riconoscimento dello stato di apolide, in via amministrativa, esibire il certificato di residenza ed il permesso di soggiorno.

Per la maggior parte dei Rom di ultimo ingresso, resta poi pendente la questione fondamentale della regolarizzazione. Per esempio per coloro che sono nati in Italia e vissuti nei campi, l'acquisizione della cittadinanza italiana, al compimento del diciottesimo anno, è ostacolata dall'impossibilità di produrre apposita documentazione, che attesti la residenza continuativa in Italia, per tutti i 18 anni. Per quanto riguarda gli apolidi “di nazionalità non determinata”, che sono privi di permesso di soggiorno, è necessario che siano regolarizzati o che ricevano documenti non in deroga, ma identici a quelli degli altri cittadini.

La minaccia costante di espulsione dall'Italia, la relazione stretta tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro, le difficoltà di accesso ai servizi di base (tra cui quelli socio-sanitari) costituiscono ostacoli concreti ad una positiva integrazione/inclusione sociale.

La presenza significativa di non italiani tra i Rom, Sinti e Caminanti solleva dei quesiti non solo relativi all'integrazione, ma anche e soprattutto con riguardo agli istituti dell'ammissione e della permanenza sul territorio nazionale.

Ricordando la cornice normativa internazionale ed interna, si riassumono di seguito le diverse situazioni giuridiche, relative a:

- RSC fuggiti dai Paesi extra-comunitari, in quanto vittime del conflitto o di persecuzioni interne, i quali hanno accesso a: il diritto di asilo; o a protezione sussidiaria; o a permesso di soggiorno, per motivi umanitari (D.Lgs. n. 251/1997), in attuazione della Direttiva comunitaria recante

30 Si anticipa che in materia di lotta all'esclusione sociale, lo scorso anno, è stato adottato il Piano di riforma nazionale per il 2011, che si pone come obiettivo la riduzione delle persone in condizione di povertà o esclusione sociale di 2, 2 milioni; ed ha previsto in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, quale intervento prioritario, la promozione dell'occupazione e la rimodulazione della spesa a beneficio dei target di popolazione con i tassi più elevati di povertà: L'Italia riconferma l'obiettivo di riduzione della povertà contenuto nel PNR preliminare del novembre 2010.

31 *Op.cit.supra* in nota 2.

norme minime in materia di concessione dello *status* di rifugiato (Direttiva 2004/83/CE), nonché in osservanza della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 (ratificata dall'Italia, con Legge n. 722/54). A tal proposito, occorre rilevare l'immediata applicabilità delle norme della Direttiva di cui sopra, che non può essere preclusa neanche in presenza di precedenti penali. Qualora non sia possibile riconoscere la protezione internazionale prevista dalle Direttive di settore ai Rom provenienti da Paesi, nei quali possono trovarsi esposti ad una discriminazione generalizzata o a trattamenti inumani, si potrà loro garantire il rilascio di un permesso di soggiorno, per motivi umanitari, ex art.5, comma 6, del T.U. sull'Immigrazione;

- RSC, cittadini di altro Stato-membro dell'Unione Europea, sottoposti all'applicazione degli obblighi comunitari, soprattutto in materia di libera circolazione, soggiorno e stabilimento, a cui si applica il D.Lgs. n. 30/2007, attuativo della Direttiva CE 2004/38/81 - qualora cerchino alloggio o un lavoro. Si ricorda, a tal proposito, che il Decreto suindicato è stato modificato dal D.Lgs. n.32/2008, con cui si riducono i motivi imperativi di pubblica sicurezza, che possono essere posti alla base di una eventuale decisione di allontanamento: questi "sussistono solo quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti, che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica rendendo urgente l'allontanamento, perché la sua ulteriore presenza sul territorio è incompatibile con la civile convivenza";
- RSC, apolidi di fatto, poiché le norme nazionali vigenti rendono difficile l'accesso allo *status* di apolide (si rinvia all'approfondimento di cui sopra);
- RSC, cittadini extra-comunitari, che in via generale rientrano nelle norme in materia di immigrazione (T.U. sull'Immigrazione, D.Lgs. n.286/98, come più volte emendato e da ultimo integrato con le norme del c.d. pacchetto sicurezza)³²;
- RSC di cittadinanza italiana, per i quali è inoltre aperto il dibattito, se debbano essere riconosciuti come minoranza transnazionale e, quindi, con diritto di risiedere in qualsiasi Stato, oppure se, cittadini di pieno diritto di uno Stato, e debbano, dunque, essere soggetti, emigrando in altro Stato, alle norme che regolano il soggiorno degli stranieri³³;
- Vi è poi un'ulteriore situazione. La condizione dei figli degli stranieri, nati in Italia, a cui si applica la Legge sulla cittadinanza, ma solo in base a specifici e stringenti requisiti di legge (Legge n. 91/92). In pratica i giovani RSC, nati perlopiù nei campi, incontrano seri ostacoli nell'acquisizione della cittadinanza, a causa della difficoltà di produrre, al compimento del 18^o anno di vita, la documentazione richiesta³⁴.

Si osserva che la situazione giuridica degli stranieri, comunitari ed extra-comunitari, apolidi e rifugiati, è di per sé contraddistinta da elementi derogatori, rispetto alla condizione giuridica propria dei cittadini. Ma anche il possesso o l'acquisizione della cittadinanza non significa, tuttavia, parità di diritti e doveri con gli altri cittadini italiani.

In Italia, il **nodo centrale** resta quindi legato al **mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza**, attraverso una legge nazionale *omnibus*, poiché, ad oggi, i Rom, i Sinti ed i Caminanti acquisiscono diritti *de jure* esclusivamente come individui; non hanno invece diritti in quanto "minoranza", perché non sono ancora disciplinati in tal senso, da un punto di vista legislativo.

32 In particolare la Legge n. 94/2009 fissa, *inter alia*, i presupposti specifici per l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente, che, a sua volta, è *conditio sine qua non* per l'accesso ad essenziali diritti, quali l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica

33 Cfr. *op.cit.supra* in nota 2 (Bonetti, pp. 17-124.)

34 In relazione alla situazione dei minori RSC, si fa presente che, in applicazione del principio onusiano "dell'interesse superiore del fanciullo", si tende sempre più ad applicare l'art. 31, comma 3, del T.U. sull'Immigrazione, che prevede che il Tribunale minorile, per gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore, possa autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare irregolare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre norme di detto T.U. A tal proposito, la Corte di Cassazione è intervenuta con un'interpretazione estensiva di detto Articolo, affinché non si limiti solo alla salute psico-fisica del minore, ma anche, per esempio, per quanto concerne il diritto all'unità della famiglia.

3. Parità di trattamento e fenomeni discriminatori connessi alle diverse abilità, alla religione, all'età e all'orientamento sessuale

3.1 L'APERTURA DEL CONTACT CENTER ALLE ALTRE DISCRIMINAZIONI

Per quanto riguarda le azioni di contrasto dei fenomeni discriminatori, dal mese di settembre 2010 l'attività del *contact center*, relativa alle discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica, è stata progressivamente ampliata agli altri fattori di discriminazione (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) per i quali si è iniziato a raccogliere e trattare sistematicamente le segnalazioni, realizzando anche un'azione di monitoraggio dei mezzi di informazione. A seguito dell'ampliamento delle competenze ai diversi fattori di discriminazione, sono state avviate dal mese di novembre 2011, a supporto del *contact center*, specifiche ed innovative attività di back office dedicati a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Tali servizi di consulenza giuridica e supporto operativo, a seguito di espletamento delle relative procedure di evidenza pubblica, sono stati affidati dall'UNAR ad alcune delle maggiori associazioni nazionali di settore che operano in questi ambiti. Come già sottolineato, relativamente alle segnalazioni di discriminazioni di genere in ambito lavorativo pervenute al *contact center*, la trattazione dei casi viene effettuata in collaborazione con l'Ufficio della Consigliera nazionale di parità, con cui è stato siglato il 6 ottobre 2010 un apposito accordo di collaborazione operativo. Relativamente infine casi di discriminazione aventi rilevanza penale per i quali risulti necessaria l'acquisizione di elementi informativi da parte delle Forze dell'Ordine e/o che richiedano lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria, l'UNAR si avvale della collaborazione in atto con l'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) costituito presso il Ministero dell'Interno con atto del Direttore generale della Pubblica Sicurezza e con il quale è stato sottoscritto un importante Protocollo di intesa il 7 aprile 2011.

3.2 SEGNALAZIONI, ISTRUTTORIE E RISULTANZA STATISTICHE

Nel 2011, a fronte dell'incremento delle istruttorie trattate dall'Ufficio, il 12,2% (pari a 122 casi pertinenti su un totale di 1000) hanno riguardato i fattori di discriminazione relativi a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Se si analizza il dettaglio dei casi pertinenti per fattore di discriminazione (Tab.15), si rileva che sono predominanti le segnalazioni di atti discriminatori per orientamento sessuale e identità di genere (circa il 37%).

In particolare, si segnala che, alla luce delle attività dell'UNAR dirette a prevenire e contrastare la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e del proficuo rapporto di collaborazione con le principali associazioni di settore, il dato è indicativo di una sensibilizzazione alle tematiche sempre più diffusa. A seguire, oltre un terzo delle istruttorie sono relative al fattore disabilità (31,5%), mentre quelle relative al genere rappresentano il 16,8%. Le discriminazioni per età, per religione e convinzioni personali rappresentano insieme circa il 15%.

TABELLA 15 – ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE – DETTAGLIO PER FATTORE DI DISCRIMINAZIONE (CASI PERTINENTI 2011 IN VALORE PERCENTUALE).

| FATTORI DI DISCRIMINAZIONE | 2011 |
|--|--------------|
| Disabilità | 31,5 |
| Orientamento sessuale e identità di genere | 36,9 |
| Genere | 16,8 |
| Età | 7,8 |
| Religione e convinzioni personali | 7,0 |
| Totale | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per quel che attiene il tipo di discriminazione denunciata (tabella 16), in più di tre casi su quattro (76,2%) si è trattato di una discriminazione diretta; sommando a questi casi quelli in cui è presente l'aggravante delle molestie si ottiene un elevato 80,7%. Le rimanenti denunce invece riguardano nel 19,3% i casi di discriminazioni indirette.

TABELLA 16 - ALTRI GROUND DI DISCRIMINAZIONE (%)

| GROUND | TIPO DI DISCRIMINAZIONE | |
|-----------------------------------|-------------------------|--------------|
| | | |
| Disabilità | Diretta | 20,0 |
| | Indiretta | 11,5 |
| | Diretta con molestie | - |
| | Totale | 31,5 |
| Orientamento sessuale | Diretta | 31, |
| | Indiretta | 3,1 |
| | Diretta con molestie | 2,3 |
| | Totale | 36,8 |
| Genere | Diretta | 12,3 |
| | Indiretta | 3,1 |
| | Diretta con molestie | 1,5 |
| | Totale | 16,9 |
| Religione o convinzioni personali | Diretta | 6,2 |
| | Indiretta | 0,8 |
| | Diretta con molestie | - |
| | Totale | 7,0 |
| Età | Diretta | 6,2 |
| | Indiretta | 0,8 |
| | Diretta con molestie | 0,8 |
| | Totale | 7,8 |
| Totale | | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

In relazione alla tipologia del segnalante (vittima, testimone, associazione/ente, UNAR), i dati sono stati evidenziati per fattore di discriminazione (tabella 17 e tabella 17 bis). Dai dati emerge che i fattori per i quali vi è un maggior numero di denunce da parte di vittime o testimoni, quindi di singoli individui, sono disabilità e orientamento sessuale e identità di genere: più del 36% delle segnalazioni provenienti dalle vittime sono relative al fattore disabilità, mentre un quarto all'orientamento sessuale e identità di genere; oltre il 50% delle denunce presentate da testimoni riguardano, invece, le persone LGBT e più di un terzo le persone disabili.

Per le istruttorie aperte autonomamente dall'UNAR, si conferma la tendenza, evidenziata l'anno precedente, circa la scelta da parte dell'Ufficio di agire come soggetto attivo nel campo della rimozione delle discriminazioni. Infatti, oltre il 20% delle istruttorie relative ai diversi fattori sono state aperte su segnalazione dell'UNAR e in particolare un caso su due è relativo ad atti discriminatori per orientamento sessuale e identità di genere.

TABELLA 17 - ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE - TIPOLOGIA DEL SEGNALANTE (IN VALORE PERCENTUALE)

| | |
|-------------------|--------------|
| Vittima | 40,9 |
| Testimone | 35,9 |
| UNAR | 20,5 |
| Associazione/Ente | 3,4 |
| Totale | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

**TABELLA 17 BIS - ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE - TIPOLOGIA DEL SEGNALANTE
(IN VALORE PERCENTUALE)**

| FATTORI DI DISCRIMINAZIONE | Vittima | Testimone | Associazione | UNAR |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Disabilità | 36,1 | 32,3 | - | 22,2 |
| Orientamento sessuale | 25,0 | 51,6 | 66,7 | 50,0 |
| Genere | 16,7 | 9,7 | 33,3 | 5,6 |
| Età | 16,7 | - | - | 11,1 |
| Religione o credenze personali | 5,6 | 6,5 | - | 11,1 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

In riferimento alle tabelle 18 e 18 bis relative alle classi di età dei segnalanti (vittime e testimoni) si evidenzia che oltre la metà delle segnalazioni proviene dalla fascia di età 36-64 anni, di cui il 40% riguarda il fattore di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere e per oltre un terzo dalla disabilità. Sono quasi altrettanto numerose le segnalazioni provenienti dalla fascia di età fino a 35 anni, di cui il 50% per orientamento sessuale e identità di genere. Il dato può essere significativo a testimoniare una crescente propensione delle fasce giovanili a denunciare atti discriminatori relativi a questo fattore. Pochissimi sono invece i segnalanti in età anziana.

**TABELLA 18 - ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE - CLASSI D'ETÀ DEI SEGNALANTI
(IN VALORE PERCENTUALE)**

| ETA' IN CLASSI | Fino a 35 anni | 36-64 | 65 anni e oltre | Totale |
|-----------------------|-------------------|-------|--------------------|--------|
| Altre discriminazioni | 47,0 | 51,5 | 1,5 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

**TABELLA 18 BIS -ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE
CLASSI D'ETÀ PER FATTORE DI DISCRIMINAZIONE**

| FATTORI DI DISCRIMINAZIONE | Fino a 35 anni | 36-64 anni | 65 anni e oltre |
|--------------------------------|----------------|--------------|-----------------|
| Disabilità | 28,1 | 34,3 | - |
| Orientamento sessuale | 50,0 | 40,0 | - |
| Genere | 9,4 | 17,1 | - |
| Età | 6,3 | 2,9 | 100,0 |
| Religione o credenze personali | 6,3 | 5,7 | - |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Nella tabella 19 sono stati messi a confronto gli ambiti relativi ai fattori di discriminazione diversi da razza/etnia (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) con quelli comprensivi di tutti i fattori. Per quanto riguarda gli altri fattori di discriminazione,

più di un quarto delle segnalazioni è relativa all'ambito dei mass media, seguito dall'ambito del lavoro (oltre il 20%). Si conferma la rilevanza di tali ambiti, che rispecchia le percentuali relative alle segnalazioni pervenute per tutti i fattori compreso razza/etnia.

Inoltre, appare rilevante il dato dell'ambito "Scuola istruzione", per il quale le segnalazioni relative agli altri fattori (pari all'8,4%) sono notevolmente più elevate (in valori percentuali) di quelle complessive (2,8%). Il dato relativo ai Mass Media conferma in generale il *trend* già evidenziato l'anno precedente ed è significativo dell'azione di monitoraggio intrapresa dall'UNAR nei confronti di giornali, web e mezzi di comunicazione in genere anche per i fattori disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere.

**TABELLA 19 - ALTRI FATTORI DI DISCRIMINAZIONE
AMBITI PER FATTORI DI DISCRIMINAZIONE DIVERSI DA RAZZA ED ETNIA**

| AMBITO | FATTORI DI DISCRIMINAZIONE | % |
|---------------------------------|---|--------------|
| <i>Mass Media</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 26,1 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 22,6 |
| <i>Lavoro</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 21,0 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 19,6 |
| <i>Erogazione enti pubblici</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 15,1 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 10,9 |
| <i>Vita Pubblica</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 9,2 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 16,7 |
| <i>Scuola e Istruzione</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 8,4 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 2,8 |
| <i>Pubblici servizi</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 5,9 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 4,3 |
| <i>Trasporto pubblico</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 4,2 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 2,5 |
| <i>Salute</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 3,4 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 1,8 |
| <i>Casa</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 1,7 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 6,3 |
| <i>Forze dell'ordine</i> | fattori di discriminazione diversi da razza/etnia | 1,7 |
| | tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia | 1,8 |
| | Totale | 100,0 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

3.3 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE DI INTERVENTO

Dall'esame comparato dei dati statistici ricavabili dall'attività del *Contact Center* relativi alle discriminazioni diverse da quelle etniche-razziali, pur con gli ovvi limiti, già evidenziati, derivanti dal recentissimo inizio delle attività in questo ambito, che risale appunto alla seconda metà del 2011 ed è stata resa sistematica ed organica solo con l'istituzione dei tre back office specialistici avvenuta a partire dal novembre 2011 - il che comporta anche l'impossibilità di raffronti rispetto al 2010 - si possono comunque ricavare una serie di elementi di valutazione, che potranno essere ulteriormente approfonditi e confermati nel 2012 alla luce dell'aumento quantitativo e qualitativo che sicuramente interverrà a livello di segnalazioni ed istruttorie relative alle discriminazioni connesse, in particolare, alla disabilità ed all'orientamento sessuale e all'identità di genere:

- le condotte discriminatorie connesse a fattori diversi dall'etnia e dalla razza si concretizzano in particolare nell'ambito mass media e in quello dell'istruzione;

- l'età delle vittime e dei testimoni si diversifica a seconda dei fattori (in particolare gli eventi discriminatori connessi all'orientamento sessuale e all'identità di genere registrano un maggior coinvolgimento, sia nella veste di vittime che di testimoni, di under 35 anni);
- la tendenza delle vittime a denunciare gli eventi discriminatori subiti è nettamente maggiore rispetto a quella riscontrata nell'ambito etnico-razziale, così come quella dei testimoni (e ci sono anche diversificazioni da fattore a fattore);
- il ruolo dell'associazionismo in questo ambito è altrettanto diversificato, con punte consistenti di proattività nello specifico fattore dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, il che conferma anche la capacità dell'UNAR ad essere identificato come un punto di riferimento autorevole ed affidabile da parte di segmenti significativi della società civile.

Alla luce di queste preliminari considerazioni, con l'apertura e la piena operatività del *Contact Center* a tutti i fattori discriminatori e la sua sempre più capillare interconnessione con il sistema di reti territoriali in corso di implementazione sul territorio nazionale, si apre un ulteriore e fondamentale fronte all'interno del complessivo tema della parità di trattamento, per il cui raggiungimento UNAR compie così un significativo salto di qualità.

Già nel 2012, sulla base dell'organica attività operativa del *Contact center* ed anche utilizzando gli esiti della prima indagine statistica sulle discriminazioni delle persone LGBT commissionata dal Dipartimento per le Pari Opportunità all'ISTAT, si potranno finalmente analizzare in maniera sistematica e specifica le caratteristiche, le peculiarità e le differenze di ogni singolo fattore discriminatorio rispetto agli ambiti, ai luoghi e ai contenuti stesse delle singole condotte discriminatorie, concorrendo così ad una più efficace, omogenea e puntuale tutela in particolare delle persone disabili e di quelle LGBT.

4. DISCRIMINAZIONI ED ACCESSO ALLA GIUSTIZIA. EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA E RUOLO DELL'UNAR

Nel corso dell'ultimo biennio l'accesso alla giustizia nel campo delle discriminazioni ha visto completamente rinnovato il ruolo dell'UNAR.

Le spinte degli organismi di controllo internazionali ed europei, le crescenti denunce delle vittime di discriminazione, la costante, capillare e sistematica attività di formazione, informazione e sensibilizzazione promossa dall'UNAR sull'intero territorio nazionale e rivolta ad istituzioni ed enti locali, associazioni e specifiche categorie professionali, hanno tradotto in termini di effettività il ruolo di promozione e di rimozione della parità di trattamento che l'UNAR svolge rispetto ai meccanismi di tutela contro le discriminazioni, concorrendo al raggiungimento di progressi e risultati significativi rispetto al recente passato.

4.1 ACCESSO ALLA GIUSTIZIA TRA DIRETTIVE EUROPEE E ORDINAMENTO INTERNO. AZIONE CIVILE ANTIDISCRIMINATORIA E NORMATIVA PENALE.

L'art. 7 della Direttiva 2000/43/CE (cd. Direttiva razza) e l'art. 9 della Direttiva 2000/78/CE (cd. Direttiva occupazione e condizioni di lavoro) stabiliscono che *“Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.”*

Le Direttive hanno lasciato, dunque, agli Stati membri la predisposizione dei mezzi di tutela, sempre che sia assicurato il diritto di agire in giudizio in seguito alla mancata applicazione del principio di parità di trattamento, anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, e sempre che sia garantito il diritto ad una procedura “finalizzata”.

L'attuazione dell'obbligo gravante sugli Stati membri di assicurare il diritto ad una procedura finalizzata al rispetto degli obblighi derivanti dalle Direttive è il nucleo essenziale dell'accesso alla giustizia nel campo delle discriminazioni e, quindi, dell'effettività dei mezzi di tutela predisposti dal nostro Paese.

Costituisce imprescindibile esigenza di qualsiasi ordinamento giuridico evoluto la necessità di predisporre mezzi di tutela e, quindi, regole procedimentali e processuali diverse al variare delle caratteristiche proprie delle posizioni giuridiche che devono essere tutelate.

La diversità delle regole procedimentali e processuali, risponde non solo al generale principio di ragionevolezza, per il quale la diversificazione dei riti è funzionale alla diversità delle situazioni di volta in volta tutelate, ma rappresenta l'attuazione, all'interno del sistema processuale, del principio di eguaglianza sostanziale enunciato dall'art. 3 della Costituzione per il quale non è ammesso trattamento diverso di situazioni identiche mentre è imposto il diverso trattamento di situazioni differenti.

La scelta di regole specifiche è legata all'importante valore della situazione giuridica soggettiva sottesa alla discriminazione che, pur nelle varie ipotesi in cui può realizzarsi (discriminazione per motivi di razza, etnia, genere, orientamento sessuale, età, disabilità, opinioni personali, religione) ha sempre riguardo al valore essenziale della dignità e personalità dell'Uomo e, quindi, ai diritti fondamentali correlati alla sua persona; la natura del diritto leso spiega, inoltre, la difficoltà della riparazione e, quindi, la previsione di regole idonee a consentirne la reintegrazione in forme diversificate e più celeri.

Nel **campo civilistico**, ciò ha significato l'introduzione di uno strumento processuale *ad hoc* quale la cd. azione civile antidiscriminatoria.

Originariamente la sua accessibilità era stata limitata alle discriminazioni “per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi” tanto da essere collocata in seno al d.lgs. n. 286/1998 Testo Unico Immigra-

zione (art. 44); con essa si offriva una corsia preferenziale alla vittima di discriminazione attraverso uno schema procedimentale modellato sullo schema del rito cautelare uniforme³⁵: l'azione era concepita, infatti, in una prima fase a carattere sommario - che dava luogo, in caso di accoglimento ricorso, all'ordine di cessazione del comportamento pregiudizievole - ed in una successiva fase, a cognizione ordinaria, che si apriva successivamente all'adozione del provvedimento cautelare di accoglimento o di rigetto e destinata a concludersi con l'emissione di una decisione a forma di sentenza. Solo a seguito dell'accertamento della effettiva violazione del diritto, si determinava dunque la rimozione della discriminazione e la condanna del convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale.

Nella previsione originaria, punto dolente rimaneva il meccanismo probatorio soggetto, alla rigida regola di cui all'art. 2697 c.c. secondo cui l'onere della prova grava in capo a chi si afferma titolare del diritto di cui chiede tutela (*onus probandi incumbit ei qui dicit*).

In considerazione delle difficoltà che il principio suddetto determinava nei giudizi in corso, già con le Direttive n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE, si è fatto obbligo agli Stati membri di adottare misure necessarie perché “*incomba sulla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento*” salvo il diritto dei singoli stati membri “*di prevedere disposizioni in materia di prova più favorevoli alle parti attrice.*”

In seguito anche a specifiche raccomandazioni rivolte all'Italia dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa (ECRI) nel III rapporto sull'Italia, è intervenuto il decreto legge 8 aprile 2008 n.59, convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008 n.101 che, all'art. 8 *sexies* (che sostituisce l'art.4, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215), ha previsto che: “*Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione.*”.

Tale ultima disposizione è rimasta sostanzialmente inalterata anche nell'attuale disciplina dell'azione civile antidiscriminatoria. Ed infatti, l'esigenza di prevedere un riordino processuale anche in materia di controversie contro le discriminazioni, in una al proliferare dei ricorsi giurisdizionali nei vari ambiti delle discriminazioni, ha recentemente portato alla previsione di un'azione antidiscriminatoria civile a carattere generale.

Con l'entrata in vigore dell'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, le controversie in materia di discriminazione per i motivi di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 286/98 (razziali, etnici, nazionali o religiosi), per motivi etnico-razziali di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 215/2003, per motivi di credo religioso o convinzioni personali, età, disabilità o orientamento sessuale, di genere - nell'ambito dell'offerta di beni e servizi di cui all'art. 55-quinques del codice per le pari opportunità - sono regolate dal rito sommario di cognizione di cui al capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile (art. 702-bis, ter e quarter del c.p.c.) e non più dal procedimento cautelare atipico di cui al vecchio art. 44 del T.U.I.³⁶

La novella riunifica, quindi, le discriminazioni di cui all'art. 43 TUI, al d.lgs. 215/03. Al d.lgs. 216/03, alla L. 67/06 (disabilità fuori dal rapporto di lavoro), all'art. 55 *quinquies* Codice Pari Opportunità. Resta esclusa l'azione discriminatoria urgente per ragioni di genere (art. 38 Codice Pari Opportunità). Nell'ottica di un'azione più mirata all'effettività della tutela, col nuovo testo viene ribadito il principio del bilanciamento dell'onere probatorio, alleggerendosi nel contempo l'onere probatorio: non più fatti “precisi e concordanti” di cui all'art. 8 *sexies* d.lgs.2008/101, ma solo “fatti dai quali si può presumere”; si è stabilito, poi, che l'ordinanza emessa dal giudice monocratico, se non appellata, produce gli effetti di cui all'art. 2909 del c.c., quindi passa in giudicato, a differenza che con il testo precedente dell'art. 44 del d.lgs. n. 286/96, dove l'ordinanza avente natura interinale al procedimento cautelare non poteva avere carattere definitivo, implicando la possibilità per la parte di iniziare il procedimento civile ordinario di merito al termine del procedimento ex art. 44 T.U.

35 V. Cass. 7 marzo 2008 n. 6172.

36 Per le azioni civili anti-discriminazioni instaurate dopo il 6 ottobre 2011, è competente il tribunale in composizione monocratica del luogo di domicilio del ricorrente, con l'applicazione delle norme di cui all'art. 702-bis del c.p.c. che prevedono la costituzione del convenuto non oltre dieci giorni prima dell'udienza e la notifica del ricorso al convenuto con almeno trenta giorni di anticipo rispetto alla data fissata per la sua costituzione. Avverso l'ordinanza emanata in primo grado dal giudice monocratico, potrà essere presentato ricorso alla Corte di Appello entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notifica. L'ordinanza del collegio giudicante della Corte di Appello potrà essere impugnata dinanzi alla Cassazione. E' previsto pure l'obbligo del giudice, in caso di discriminazioni a carattere collettivo, di sentire l'associazione legittimata ad agire che ha inoltrato il ricorso al fine ordinare il piano di rimozione delle medesime (art. 28 c. 5).

Nel **settore penale**, la legge di riferimento per la tutela delle discriminazioni è la legge 25 giugno 1993 n. 205, cosiddetta legge Mancino, che assicura protezione contro le discriminazioni motivate da condizioni razziali, etniche, nazionali o religiose.

Per le altre forme di discriminazioni, la tutela è quella prevista dal codice penale nella parte riguardante i reati contro la persona (si pensi al grosso ambito delle molestie e delle molestie sessuali). La legge Mancino, che ha disciplinato in maniera sistematica i reati a sfondo razzista (in riforma della legge Reale di ratifica della “Convenzione Internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 Marzo 1966”), è stata modificata dall’art. 13 della legge 24 febbraio 2006 n. 85.

L’articolo in questione, pur inserendosi nel più ampio contesto della rivisitazione dei reati di opinione, ha comportato una sostanziale modifica della fattispecie criminosa di cui all’art. 3, lettera a) e b) della legge Mancino, incidendo non solo sull’entità e la qualità della pena irrogata, ma anche sulla tipologia della condotta determinante i reati a sfondo razzista. Ed infatti, quanto alla condotta costituente il reato di cui all’art. 3, 1 comma, lettera a), si è eliminata la previsione della diffusione di idee fondate sulla superiorità e sull’odio razziale o etnico, sostituendo la condotta criminosa con la propaganda di idee di tal fatta. Se, dunque, fino al 2006 era reato *diffondere* le idee razziste, oggi esse si possono diffondere ma non *propagandare* (si pensi ai numerosi casi in cui si scrive su un sito web inneggiando alla superiorità della razza o della religione: se tanto non è propaganda ma solo diffusione di idee, nessuna perseguibilità penale ne può discendere).

Per la pena, l’art. 13 ne ha previsto un **notevole ridimensionamento**, stabilendo che la propaganda e l’istigazione a commettere atti di discriminazione basati su superiorità ed odio razziale o etnico è punita con la reclusione fino ad un massimo di un anno e sei mesi e non più invece – come prima previsto – fino al massimo edittale di tre anni.

In più, sempre con riguardo ai reati di propaganda e istigazione a commettere atti di discriminazione basati su superiorità ed odio razziale o etnico, l’art. 13 della legge cit. ha integrato il testo precedente prevedendo in via alternativa (“o”) alla pena della reclusione, l’irrogabilità della sanzione pecuniaria della multa fino ad un massimo di euro 6000,00.

4.2 SISTEMA DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA.

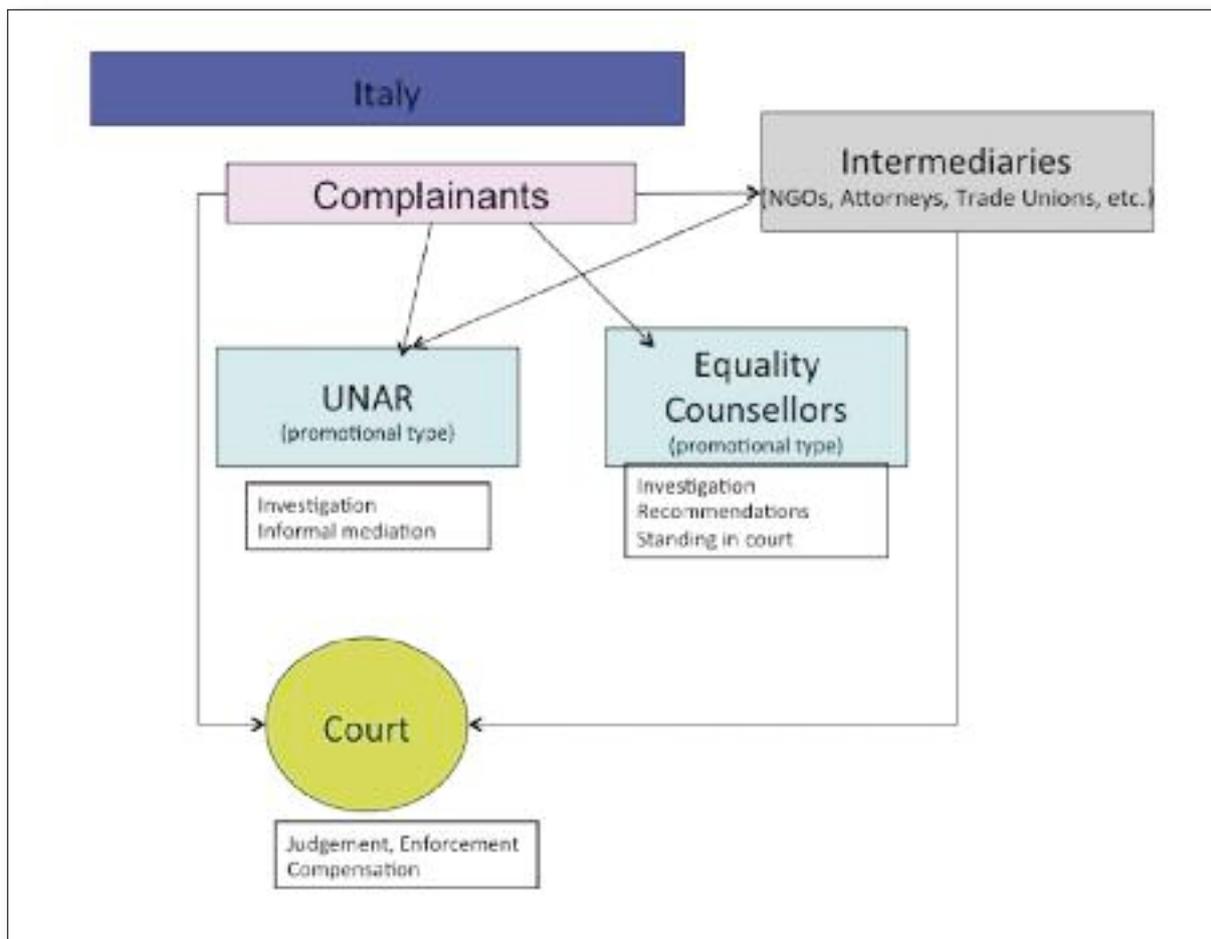
Il quadro normativo sovranazionale in materia di parità di trattamento, l’obbligo del rispetto per il legislatore italiano dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e internazionale (art. 117 Cost.), il sempre più frequente ricorso alla tutela giurisdizionale in materia di discriminazione, hanno comportato una maggiore esigenza di effettività dei mezzi di tutela predisposti dal legislatore nazionale.

In tale contesto l’UNAR, quale Organismo di Parità deputato per legge all’attività di promozione della parità e rimozione della discriminazione (art. 7 d.lgs.215/2003) ha concretamente operato all’effettività della tutela antidiscriminatoria.

L’analisi dello stato attuale di effettività dei mezzi di tutela, rende utile una schematizzazione del sistema di accesso alla giustizia in materia di discriminazioni vigente in Italia.

La schematizzazione che qui si propone, trae spunto da un recentissimo studio compiuto dal F.R.A. – European Union Agency for Fundamental Rights, avente ad oggetto “*Access to Justice – A Sociological Study on cases of Discrimination in the Eu*” e compiuto comparativamente su otto paesi dell’UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito) che ha indicato l’Italia come appartenente al *Sistema n. 3- system composed of promotional-type equality bodies and courts*, a quel sistema, cioè, in cui vigono, da un lato, organismi di parità aventi funzione di promozione della parità, senza poteri di emettere decisioni vincolanti sulle controversie insorte in materia di discriminazione e, dall’altro, gli organi giurisdizionali in senso stretto (Courts)³⁷.

37 Nel verificare la legislazione e il sistema giudiziario di otto paesi campioni (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito) lo studio del F.R.A. (*Access to justice – a sociological study on cases of discrimination in the EU*) ha individuato tre tipologie di “justice systems”: 1) Systems composed of specialised tribunal – type equality bodies and courts, 2) Systems composed of promotional-type equality bodies, tribunal-type equality bodies and courts 3) systems composed of promotional type equality bodies and courts.



Il sistema sopra schematizzato si ricava sulla base delle previsioni di cui alle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE (in particolare, artt. 7 e 9 sopra richiamati) e dai rispettivi decreti di recepimento e cioè dal decreto legislativo n. 215/2003 di attuazione della Direttiva 2000/43/CE e dal decreto n. 216/2003, di attuazione delle Direttiva 2000/78/CE, che hanno provveduto all'affermazione del principio di parità per ogni forma di discriminazione di genere, di origine etnica, di razza, di orientamento sessuale, di religione, di credo personale, di età e di disabilità.

Per le discriminazioni basate sul genere e, quindi, per gli organismi nazionali che operano in tale ambito cd. Consigliere di Parità, i riferimenti sono la Direttiva 2004/113/EC, il decreto di attuazione no. 196/2007 (Codice delle pari opportunità), nonché la Direttiva 2006/54/EC e il corrispondente decreto di attuazione 25 gennaio 2010, n. 5.

4.3 I NODI CRITICI DELL'UNAR, TRA OPPORTUNITÀ E FALSI PROBLEMI

La legittimazione ad agire.

Come evidenziato dallo schema, l'UNAR, a differenza di quanto accade per le Consigliere di Parità, non ha legittimazione ad agire in giudizio, seppur svolge azione di supporto legale per le associazioni (NGO) iscritte nel registro UNAR che, invece, godono di legittimazione processuale.

A mente dell'art. 7 della Direttiva 43/2000/CE (attuato con la disposizione di cui all'art. 7 d.lgs. 215/2003) solo le associazioni e le altre persone giuridiche che, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, abbiano interesse legittimo a garantire il rispetto delle disposizioni in materia di parità di trattamento (interesse legittimo che in Italia è formalizzato attraverso l'iscrizione nel re-

gistro e nell'elenco esistente presso UNAR), hanno il diritto di avviare in via giurisdizionale o amministrativa per conto e a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Se ne ricava, dunque, che l'UNAR è sprovvisto di legittimazione che è, invece, riconosciuta a soggetti collettivi i quali agiscono nelle procedure giurisdizionali o amministrative non in base ad un interesse autonomo ma "per conto a sostegno" della vittima.

L'assenza di legittimazione ad agire, connota conseguentemente l'attività dell'UNAR nel sistema dei mezzi di tutela contro le discriminazioni in maniera parallela al campo più propriamente giurisdizionale; le funzioni di supporto che si svolgono, pur essendo assai penetranti e a partire dal 2010, grazie all'emanazione sistematica di pareri resi alle vittime e alle associazioni legittimate in giudizio, viepiù determinanti per l'esito positivo della lite (v. infra), non implicano però né la partecipazione nel rapporto processuale (con i relativi poteri di impulso processuale e di partecipazione al processo) né il potere di emanare – neppure in fase di conciliazione – decisioni che abbiano il carattere di vincolatività per le parti coinvolte.

La mancanza di tali poteri (legittimazione e vincolatività delle decisioni) incide, quindi, sull'efficienza del sistema, come messo in evidenza dagli studi specifici in materia (v. studio del FRA citato sopra) nonché dagli organi di controllo in materia di discriminazione (v. IV Rapporto ECRI - Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa, redatto a seguito della visita ufficiale di contatto condotta nel nostro paese dal 22 al 26 novembre 2010 in corso di pubblicazione).

L'elenco degli enti legittimati.

Se sul fronte dell'assenza di legittimazione ad agire da parte dell'UNAR indubbiamente si realizza un **elemento di debolezza** del quadro normativo nazionale di recepimento della Direttiva CE 43/2000, non altrettanto configurabile come tale appare invece l'istituzione dell'Elenco degli enti legittimati ad agire – prevista appunto dall'articolo 7 del D.lgs. 215/2003 - spesso vista e in alcuni casi ostinatamente rappresentata anche presso sedi internazionali da alcune associazioni e organismi iscritti al citato elenco come un'arbitraria interferenza dell'autorità pubblica che, a loro dire, limiterebbe l'effettività della tutela giudiziaria delle vittime di discriminazioni, divenendo essa stessa un fattore discriminatorio rispetto ad una generica e universale legittimazione ad agire svincolata da qualsivoglia e necessaria attività di verifica in ordine ai requisiti di trasparenza amministrativa, competenza e deontologia professionale, requisiti che, con ogni evidenza, se devono caratterizzare ogni formazione sociale investita di rilevanti funzioni quali quella di tutela legale e giudiziaria in nome e per conto di terze persone, sono tanto più necessarie ed imprescindibili in un ambito quale quello delle discriminazioni etniche razziali, dove le potenziali vittime sono spesso persone che si trovano in una situazione di debolezza economica o di potenziale esclusione sociale.

Ebbene, partendo da un esame fattuale dell'argomento, sullo specifico punto si deve innanzitutto premettere che, com'è peraltro ampiamente noto anche agli assertori di tali rilievi, con la procedura di infrazione 2358/2005 la Commissione europea formulò alcune censure in ordine al non corretto recepimento da parte dell'Italia della direttiva 2000/43/CE, tra le quali l'effettiva indipendenza dell'UNAR, la parziale attuazione del principio di inversione dell'onere della prova ed altri profili critici della vigente legislazione antidiscriminatoria, che furono però definitivamente sanati con l'adozione delle modifiche legislative contenute nell'art.8-sexies della Legge 6 giugno 2008 n.101, le quali determinarono la chiusura della procedura nell'ottobre 2009. Tra le originarie questioni poste dalla Commissione nell'ambito della citata procedura di infrazione figurava in particolare la mancata applicazione da parte del nostro Paese dell'art.7, paragrafo 2, della direttiva 2000/43/CE, che riconosce appunto ad associazioni o ad altre persone giuridiche che abbiano un legittimo interesse il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla direttiva.

Preso atto che, in attuazione di tale disposizione, l'art.5, primo comma, del D.Lgs.215/2003 aveva previsto la legittimazione ad agire per associazioni o enti iscritti in un apposito elenco da approvarsi con decreto ministeriale, la Commissione nella costituzione in mora del 7 febbraio 2006 relativa alla predetta procedura di infrazione testualmente osservava: " ...*tuttavia, dopo più di un anno dall'en-*

trata in vigore della direttiva, tale decreto non è stato tuttora approvato. Ne consegue che l'articolo 7, paragrafo 2, non è ancora pienamente recepito nel diritto italiano e che sotto questo aspetto le associazioni non sono in grado di assistere adeguatamente le vittime”

Nella costituzione in mora **nessun rilievo critico è stato quindi mai mosso** al legislatore italiano in ordine alla scelta effettuata per dare attuazione alla tutela giurisdizionale delle vittime della discriminazione da parte delle associazioni; la Commissione invitava anzi le Autorità italiane ad approvare l'elenco al fine di assistere adeguatamente le vittime.

E' da ritenersi quindi acclarata la **piena legittimità** delle previsioni contenute nell'art. 5 del D.Lgs.215/2003 e nel successivo art.6 che prevede il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni – e l'infondatezza delle argomentazioni di chi ritiene vessatoria o limitativa l'esistenza di elenco e registro - la cui istituzione risponde non solo all'evidente esigenza di realizzare un continuo raccordo operativo con le associazioni e gli enti ivi iscritti per monitorare il quadro di chi opera concretamente sul campo e, quindi, meglio espletare quelle attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'UNAR, ma anche quale strumento di trasparenza e regolarità amministrativa a garanzia delle potenziali vittime di discriminazione.

Peraltro tale rilievo è oltremodo smentito in maniera inconfutabile dalla costante azione svolta dall'UNAR allo scopo di incentivare l'iscrizione delle Associazioni e degli Enti al Registro anche mediante appositi cicli di audizioni itineranti, nonché dal periodico aggiornamento dell'elenco delle associazioni e degli enti di cui all'art.5 del D.Lgs.215/2003 mediante l'emanazione dei Decreti Interministeriali del 9 aprile 2010 e del 12 ottobre 2011, a firma del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità, che hanno registrato un aumento degli enti legittimati ad agire da 321 a 470, mentre nessun diniego ad una specifica richiesta di inserimento nell'elenco è stato formulato dall'UNAR.

L'Indipendenza dell'UNAR. Necessità o falso problema?

Analogamente, anche in ordine alla stessa configurazione dell'UNAR quale Ufficio operante presso il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, cui è sì riconosciuta dalla citata normativa autonomia e imparzialità nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, ma ovviamente non la natura giuridica di organismo o autorità indipendente dal Governo, sono state più volte sollevate – perlopiù in prossimità di scadenze di rilievo internazionale sul tema - argomentazioni e rilievi negativi, basati non su un puntuale e dettagliato esame dell'agire concreto dell'UNAR, ma essenzialmente se non esclusivamente su un'apodittica ed aprioristica convinzione che una indipendenza formale dell'Ufficio possa essere comunque garanzia assoluta della sua capacità di incidenza effettiva e che, viceversa, l'attuale status giuridico dell'UNAR impedisca a priori e comunque ogni effettiva azione sinceramente ispirata ai principi di autonomia e imparzialità che, sulla base del D.Lgs. 215/2003, dovrebbero ispirare e conformare ogni attività dell'Ufficio.

Anche in questo caso occorre innanzitutto rammentare come, appunto in attuazione della direttiva 43/2000 dell'Unione europea, l'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n. 39 (cosiddetta “Legge Comunitaria”) ha previsto l'istituzione di un “*Ufficio di **controllo e di garanzia** della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di garanzia, diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, che svolga attività di promozione della parità e di rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, in particolare attraverso (...) **l'assistenza indipendente** alle persone lese dalle discriminazioni nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi e lo svolgimento di **inchieste indipendenti** in materia di discriminazione, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria”.*

A seguito di tale provvedimento normativo, il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215, ha stabilito all'articolo 7, denominato “Ufficio per il contrasto delle discriminazioni”, l'istituzione *presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità di un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, **in modo autonomo e imparziale**, attività di promozione*

della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Limitandosi ad una valutazione meramente formale, basterebbe in proposito richiamare la procedura di infrazione promossa nel passato dall'Unione europea che, come detto, è stata definitivamente chiusa fin dall'ottobre 2009, e dalla quale si ricava che l'Unione europea ha evidentemente ritenuto conforme alla Direttiva 43/2000 l'attuale configurazione dell'UNAR.

Passando invece ad un esame sostanziale e di contenuto circa l'indipendenza "de facto" dell'UNAR, si sottolinea che dalla data di nomina dell'attuale Direttore (luglio 2009) ad oggi l'Ufficio, proprio al fine di aderire alle osservazioni rivolte in passato in sede Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione europea nell'ambito della periodica attività di vigilanza svolta dalla Commissione indipendente CERD (ONU), ECRI (Consiglio d'Europa) e FRA (Unione europea) e nelle more della definizione da parte delle Istituzioni competenti di modifiche normative o regolamentari atte a rafforzare giuridicamente il mandato conferito all'UNAR in attuazione della Direttiva 43/2000, ha dispiegato un'attività di **concreta autonomia e imparzialità** manifestatasi in particolare attraverso:

- apertura di **istruttorie su eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da altre Amministrazioni centrali dello Stato e della stessa Presidenza del Consiglio** (quali i "Buoni vacanze" del Dipartimento del Turismo, il "Fondo Mecenati" del Dipartimento della Gioventù e l'apertura del Servizio civile ai ragazzi stranieri nati in Italia e regolarmente soggiornanti);
- apertura di **istruttorie relative ad eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da Amministrazioni regionali ed enti locali diretti e/o composte da partiti politici, anche facenti parte della coalizione governativa** (vedasi le numerose istruttorie inerenti il fenomeno delle cosiddette "ordinanze" concentrato in particolare in Lombardia e Veneto, nonché alcune leggi regionali emanate dal Friuli Venezia Giulia e dalla Regione Veneto che subordinavano l'accesso a servizi fondamentali al possesso di lunghi periodi di residenza nel territorio regionale etc.);
- l'elaborazione e la diffusione di apposite "**raccomandazioni**" su ambiti tematici di significativa rilevanza, emanate dall'Ufficio sulla base del ripetersi di fattispecie discriminatorie, come nel caso delle discriminazione nell'accesso ai servizi sociali etc. Tali raccomandazioni hanno lo scopo precipuo, mediante la loro opportuna diramazione al sistema delle autonomie locali, di prevenire l'adozione da parte degli enti pubblici competenti di atti e procedimenti anche solo potenzialmente discriminatori;
- apertura di **istruttorie inerenti a dichiarazioni di esponenti politici, inclusi quelli appartenenti a Partiti della maggioranza di Governo**, nonché materiali propagandistici utilizzati dagli stessi nel corso delle competizioni elettorali (arrivati in alcuni casi alla trasmissione da parte dell'Ufficio di notizie di reato alle competenti Procure della Repubblica);
- **riorganizzazione del Call Center dell'Ufficio, trasformato in contact center e interconnesso, mediante la sottoscrizione di accordi e protocolli operativi con Regioni ed altri enti locali, con le reti di centri ed antenne territoriali** contro ogni forma e causa di discriminazione già autonomamente istituite o da istituirsi congiuntamente con gli enti locali stessi e tutte le parti sociali e le organizzazioni no profit di riferimento (ONG, associazioni di volontariato, comunità di rappresentanza degli interessi diffusi etc.) in modo da rendere **sempre più trasparente e condivisa la gestione delle istruttorie e prescindere nella loro definizione quotidiana da qualsiasi eventuale valutazione di ordine politico-istituzionale estranea alle previsioni normative**;
- la istituzione di una serie di **tavoli e luoghi di concertazione**, co-programmazione e condivisione delle attività UNAR quali la "cabina di regia UNAR – Parti sociali" istituita nel maggio 2010 cui

hanno aderito tutte le organizzazioni di rilievo nazionale, il Gruppo nazionale di lavoro con le associazioni, cui aderiscono oltre 20 tra le principali associazioni nazionali operanti su tutti gli ambiti di discriminazione etc.

Aldilà della stessa declinazione degli elementi summenzionati, ad ulteriore conferma della capacità di incidenza concreta e quotidiana dell'UNAR nell'attività di contrasto e rimozione delle condotte discriminatorie e della sua costante imparzialità ed autonomia rispetto al potere politico, si rammenta inoltre che, proprio a fronte dello sviluppo qualitativo e quantitativo dell'attività svolta, **l'UNAR è stato oggetto tra la fine del 2010 e il marzo 2011 di interventi insistenti da parte del Partito, facente parte del Governo pro tempore, della "Lega Nord", il quale ha anche richiesto formalmente, nell'ambito del cosiddetto decreto "Milleproroghe", la sua soppressione in quanto "Ente inutile" che avrebbe peraltro interpretato la Direttiva 43/2000 in maniera estensiva e vessatoria nei confronti di amministrazioni ed enti a guida leghista.**

Nell'ambito di tale attività, in particolare, l'allora **Ministro per le Pari Opportunità On. Carfagna**, in risposta all'ennesima interrogazione (ne sono state rivolte diverse contro singole istruttorie avviate dall'Ufficio e tutte risolte positivamente) formulata dall'**On. Fedriga, Parlamentare della "Lega Nord"**, al fine di richiedere una "riconsiderazione" del parere negativo espresso dall'Ufficio in merito all'istituzione del cosiddetto provvedimento "Benvenuti Triestini" varato dal Comune di Trieste, ha ufficialmente dichiarato *che l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, ha richiesto l'istituzione, presso gli Stati membri, di uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, cui compete, tra le altre funzioni, «l'assistenza indipendente» alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione. Nel recepire tale disposizione, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n.215 del 2003 ha stabilito che l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali svolge «in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (...)), formulando, in particolare, «raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente» (articolo 7, comma 2, lettera f). Pertanto, le caratteristiche di autonomia e imparzialità richieste dalla normativa comunitaria e imposte dalle norme nazionali, impediscono qualsiasi intervento del Ministro volto a richiedere una riconsiderazione di quanto espresso dal citato ufficio nell'ambito delle proprie competenze".*

Ed ancora, più recentemente e precisamente in data 8 ottobre 2011, con una intervista ufficiale rilasciata al quotidiano "**La Padania**", l'**On. Mazzatorta** (Parlamentare della "Lega Nord" e Sindaco del Comune di Chiari) ha altresì dichiarato, in riferimento alla questione delle selezioni di personale estraneo alla PA per la rilevazione del Censimento (sul quale l'Ufficio ha ottenuto nella stragrande maggioranza dei Comuni capoluogo di Provincia una riapertura dei termini degli avvisi che inizialmente prevedevano surrettiziamente quale requisito di accesso la cittadinanza italiana): **"Noi siamo quotidianamente bersagliati da una pleora di associazioni che ci accusano ogni giorno delle peggiori cose. Fra i più tenaci ci sono quelli dell'UNAR, sedicente ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali"**³⁸.

Si sottolinea infine come il percorso di rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza "de facto" dell'UNAR sia stato riconosciuto anche nel rapporto della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa il quale ha evidenziato nel Rapporto reso a seguito della visita svolta in Italia nel novembre 2010 quanto segue: **"In termini di organizzazione, occorre notare che l'UNAR è ancora incardinato nel Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. ECRI sottolinea come i rappresentanti dell'UNAR abbiano innalzato il livello di autonomia e imparzialità che dovrebbe caratterizzare l'Ufficio e che, in pratica, l'UNAR è stato capace di censurare misure discriminatorie adottate in ambito nazionale e di farle annullare"**.

38 Va al riguardo segnalato che nel dicembre 2011 il Comune di Chiari è stato condannato dal Tribunale di Brescia per comportamento discriminatorio proprio in relazione al bando emanato dal Comune in relazione alla rilevazione del Censimento.

4.4 L'ATTIVITÀ DELL'UNAR A SUPPORTO DELLE VITTIME

Nella consapevolezza del limite operativo sancito dall'assenza della legittimazione ad agire, l'UNAR, negli ultimi anni di attività ha cercato di colmare tale disfunzione nell'ottica di una strategia integrata di sostegno delle vittime articolata in diversi strumenti e modalità di intervento, volta complessivamente al potenziamento a 360 gradi delle **attività di assistenza delle vittime** della discriminazione.

In particolare, nella prassi UNAR l'attività di assistenza viene compiuta sia nella **fase che precede l'instaurazione del giudizio**, sia nella **fase giudiziaria**, sia nella **fase successiva di esecuzione della sentenza** e, quindi, **di rimozione della discriminazione**.

Nella fase precedente all'attivazione dei mezzi di tutela gli uffici dell'UNAR provvedono a prendere in carico - attraverso le segnalazioni che arrivano al contact center - il fatto oggetto della discriminazione, informando la vittima dei rimedi messi a disposizione dalla legge a difesa dei suoi diritti; in tale fase, talvolta, grazie al dialogo instaurato con la vittima, si arriva ad una conciliazione informale della lite ed a delle forme bonarie di riparazione.

Nella fase in cui è già avviata l'azione giudiziaria (per iniziativa delle associazioni e della vittima) l'assistenza dell'UNAR diventa qualificata, provvedendosi, almeno per le questioni di interesse generale, alla formulazione di pareri giuridici, che assai spesso, per il tramite delle associazioni titolari dell'iniziativa giudiziaria, vengono prodotti in giudizio *ad adiuvandum*.

Nella fase, poi, di rimozione della discriminazione (in genere propria della fase esecutiva della sentenza), l'Ufficio provvede a monitorare il procedimento esecutivo e, quindi, l'effettiva rimozione e riparazione del danno informando la vittima dell'esito.

In sintesi l'opera di assistenza svolta dall'UNAR, è concentrata sulle seguenti attività:

- s'informa la vittima circa i rimedi esperibili ed incoraggia il ricorso all'autorità giudiziaria per il tramite delle associazioni all'uopo legittimate;
- si coadiuva la vittima e quindi le associazioni attraverso la formulazione di pareri prodotti in giudizio per orientare il giudice in senso conforme.
- si monitorano tutti i procedimenti giudiziari innescati a seguito delle segnalazioni e delle istruttorie svolte dal Contact Center.
- si diffonde, attraverso la pubblicazione di pareri e raccomandazioni e attraverso il sito UNAR, la normativa antidiscriminatoria, i pronunciati dei Giudici nazionali e sovranazionali (CGE) al fine di favorire il percorso di sensibilizzazione e di tutela della vittima

Concorrono poi ad amplificare ed estendere il livello di tutela e sostegno alle vittime una serie di interventi e azioni a carattere altamente innovativo che, avviate a partire dal 2010, sono in corso di progressiva realizzazione e verranno definitivamente sistematizzate entro il 2012 quali:

Il servizio di mediazione civile gratuita.

In linea con le riforme recentemente apportate a tutto l'impianto processual-civilistico italiano ormai definitivamente direzionato verso la preventiva e obbligatoria fase conciliativa (Legge n.69/2009), l'UNAR ha ritenuto che l'istituto della **mediazione** possa costituire un validissimo strumento per la risoluzione dei conflitti nascenti da presunte condotte discriminatorie anche nelle materie per le quali attualmente la legge non ne prevede l'obbligatorietà.

L'attivazione delle tutele giudiziarie – e in special modo l'esperimento delle azioni antidiscriminatorie previste dalla l. n. 67/2006, dal d.lgs. n. 215/2003, dal d.lgs. n. 216/2003, dal d.lgs. n. 286/1998 – dovrebbe infatti rimanere una *extrema ratio* cui ricorrere soltanto nel caso in cui non sia stato possibile addivenire ad un componimento consensuale del conflitto. Spesso, inoltre, la durata della procedure giudiziarie e la radicalizzazione del conflitto che esse inevitabilmente comportano affievoliscono l'efficacia del rimedio giurisdizionale rispetto alla possibilità di raggiungere soluzioni mediative fondate sul

dialogo e sul riavvicinamento delle posizioni delle parti. Al fine di promuovere il ricorso alla mediazione evitando così, per quanto possibile, il ricorso al giudice è indispensabile assicurare la possibilità per la presunta vittima di un trattamento discriminatorio e per il presunto autore di tale trattamento di attivare **gratuitamente** tale meccanismo alternativo di risoluzione del conflitto dinanzi ad un organismo di mediazione specializzato nel campo della tutela dei diritti fondamentali e del contrasto alle varie forme di discriminazione.

Il costo inevitabilmente connesso all'attività di mediazione che si svolge nell'ambito degli organismi a ciò appositamente abilitati potrebbe, infatti, dissuadere fortemente i soggetti interessati dal farvi ricorso, soprattutto là dove la mediazione non è condizione di procedibilità di un'eventuale successiva azione giudiziale. A tale riguardo si deve, altresì, ricordare che la legge prevede l'applicazione ai soli organismi pubblici di mediazione delle norme relative al gratuito patrocinio e che, comunque, i soggetti i quali non soddisfino le condizioni reddituali per l'accesso a tale beneficio sarebbero costrette a sopportare interamente gli oneri finanziari connessi all'attivazione e allo svolgimento del procedimento di mediazione.

Pertanto con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni**³⁹.

Collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense.

Altra significativa iniziativa è costituita dalla sottoscrizione nel mese di novembre u.s. di un **Protocollo con il Consiglio Nazionale Forense** per lo sviluppo e la sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati nello specifico ambito della tutela antidiscriminatoria.

Il Protocollo prevede seminari di studio e attività formative con particolare riferimento agli strumenti giuridici e giurisdizionali di tutela riferiti a tutti i fattori della discriminazione, oltre allo sviluppo di progetti di azioni positive sui medesimi temi, prevedendo anche il riconoscimento dei crediti alle attività formative svolte dall'UNAR.

Fondo di Solidarietà per le vittime.

Sempre nell'ottica dell'innalzamento dell'effettività della tutela giurisdizionale antidiscriminatoria, l'UNAR ha previsto infine la costituzione di un **Fondo di solidarietà** finalizzato all'assistenza legale e all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.Lgs.215/2003. La gestione del Fondo, la cui entità annua potrà corrispondere sino ad un massimo di 25.000 euro, verrà affidata al concessionario del Servizio di Contact Center.

4.5 GIURISPRUDENZA E PRASSI DELLE DISCRIMINAZIONI NEL 2011.

L'insieme di tali attività ha comportato importanti risultati in termini di effettività, tra cui una significativa sintonia tra la **giurisprudenza e la prassi applicativa dell'UNAR**.

Tra le questioni che maggiormente esprimono questi risultati, si evidenziano per il 2011 quelle in tema di accesso degli stranieri extracomunitari alle prestazioni sociali di natura assistenziale, di accesso degli stranieri al pubblico impiego (reclutamento del personale addetto alle operazioni di censimento) e di accesso degli stranieri al servizio civile nazionale, limitandosi peraltro, alla luce dell'esponentiale sviluppo dei volumi di attività istruttoria dell'Ufficio conseguente alla sua incrementata capacità di intercettare e far emergere le condotte discriminatorie, ad elencare alcune istruttorie "pilota" che per la dimensione o la diffusione nazionale, il numero di persone potenzialmente discriminate,

³⁹ Con decreto del Capo Dipartimento per le pari opportunità del 15 febbraio 2012 è stata approvata la graduatoria finale in attesa della stipula della convenzione con il soggetto aggiudicatario individuato nell'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani (UFTDU).

il soggetto della condotta discriminatoria (pubbliche amministrazioni nazionali o locali) e i risultati raggiunti hanno concorso ad un efficace tutela operativa del principio di parità di trattamento nel nostro Paese e allo sviluppo, oltretutto di una maggiore responsabilizzazione dei decisori e dell'opinione pubblica in generale, anche e soprattutto di una giurisprudenza e di una prassi applicativa sempre più aderente ai contenuti ed ai principi della Direttiva CE 43/2000 e della relativa normativa nazionale.

Accesso alle prestazioni sociali.

A seguito di segnalazione per discriminatorietà della legge regionale del Friuli Venezia Giulia in materia di prestazioni sociali, l'UNAR ha emesso parere nel quale ha evidenziato agli uffici legislativi degli organi di governo i profili discriminatori delle leggi regionali FVG n. 12 del 2009 e n. 7 del 2010, nella parte in cui, prevedendo quale criterio per l'assegnazione dei benefici alle famiglie ed alla genitorialità quello della priorità della residenza, svantaggiano in misura proporzionalmente maggiore i non autoctoni rispetto alla popolazione italiana residente nel FVG. Nello stesso tempo, l'UNAR individuando nella sua attività di verifica della discriminazione (art. 7 d.lgs. 2003/215) numerose ordinanze comunali (soprattutto del Nord Italia) aventi contenuto discriminatorio per l'esclusione degli stranieri extracomunitari al beneficio di prestazioni sociali di natura assistenziale (alloggi, bonus famiglia, bonus scuola prima infanzia, benefici per anziani e giovani coppie, benefici per giovani disoccupati), ha evidenziato alle singole amministrazioni l'illegittimità delle ordinanze per contrarietà alla normativa discriminatoria, chiedendone la revoca anche mediante il coinvolgimento delle Prefetture competenti. Intanto **la Corte Costituzionale con sentenza n. 40 del 2011**, su impugnativa del governo, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 31.3.2006 n. 6 nella parte in cui introduce preclusioni destinate a discriminare tra i fruitori del sistema integrato di servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Nell'ottica della sistematizzazione dell'intervento e dell'evitare il periodico insorgere di problematiche analoghe soprattutto con riferimento all'attività amministrativa degli enti locali, l'UNAR, sulla base dell'attività giuridica svolta in tale contesto, ha inoltre formulato un'apposita raccomandazione (rep. 781 del 29.11.2011) ribadendo l'obbligo di conformarsi al principio di diritto formulato dalla Corte Costituzionale e di cui alla prassi applicativa dell'UNAR. Si è cioè raccomandato l'obbligo di conformità "alla normativa interna e sovranazionale di riferimento ed all'interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione Europea e con quelle della Costituzione Italiana, secondo cui quando una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono, oltre che i cittadini italiani e i cittadini comunitari, anche gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti quali indicati dall'art. 41 T.U."

Sempre in tale ambito l'UNAR si è poi occupato di un importante provvedimento varato dalla **Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Gioventù, relativo all'istituzione del cosiddetto "Fondo Mecenati"**, consistente in provvidenze economiche pari a 40 milioni di euro destinate a fondazioni ed altri organismi che avessero cofinanziato e varato programmi di sostegno alla creatività e al talento giovanile mediante il conferimento di borse di studio, tirocini formativi e altre agevolazioni economiche. **L'entità finanziaria complessiva del Fondo, peraltro, in forza del principio del cofinanziamento previsto, risultava pari a 100 milioni di euro.**

L'UNAR, nell'ambito della sua autonoma attività di verifica e monitoraggio dei provvedimenti amministrativi nazionali e locali, registrata nel decreto istitutivo e nei relativi atti inerenti all'istituzione del "Fondo Mecenati", **la clausola discriminatoria del requisito della cittadinanza italiana** per i beneficiari finali del Fondo, ovvero i giovani under 35 anni.

A seguito dell'attività istruttoria svolta e dell'emanazione di un apposito parere giuridico notificato al Dipartimento della Gioventù, si è pertanto ottenuto la modifica, in autotutela, del provvedimento amministrativo, mediante la rimozione del requisito della cittadinanza, rendendo così effettivo e rispettato il principio della parità di trattamento.

L'eliminazione della clausola discriminatoria ha avuto efficacia anche per i progetti già presentati, talché anche per questi ultimi, una volta avviati, potranno essere individuati quali beneficiari finali tutte le ragazze e tutti i ragazzi, italiani e stranieri, under 35 anni.

Accesso al pubblico impiego.

Nel luglio 2011, a seguito di una prima segnalazione pervenuta dal Centro regionale antidiscriminazioni dell'Emilia Romagna e relativa al Comune di Modena, l'UNAR avviava un'azione di **monitoraggio sistematico** su tutti i Comuni capoluogo di Provincia riscontrando una propensione pressoché generalizzata a prevedere nei **bandi e negli avvisi di selezione per le posizioni di rilevatori e coordinatori comunali del censimento**, il requisito di **cittadinanza italiana** o di uno Stato membro dell'Unione Europea, con la conseguente esclusione di tutti i cittadini di Paesi non membri dell'Unione Europea regolarmente soggiornanti e residenti in Italia. Con il **parere n. 27 del 19 luglio 2011**, notificato a tutte le amministrazioni comunali interessate alla vicenda ed ampiamente diffuso all'esterno anche attraverso appositi comunicati stampa, l'UNAR ha conseguentemente evidenziato e ribadito illegittimità dell'esclusione degli extracomunitari all'accesso al lavoro presso pubbliche amministrazioni sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale, motivando il suo percorso argomentativo sulla base di una serie di norme nazionali e sovranazionali di riferimento (art. 117 Cost.; Art. 2 d.lgs. 1998/286 parità di trattamento nell'accesso e esercizio del diritto al lavoro; Convenzione OIL 143/1975 sul godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano; art. 38 del d.lgs. 165/2001 che ammette i cittadini dell'Unione ai posti di lavoro presso la P.A., d.lgs. 251/2007 di attuazione direttiva 2004/83/CE, d.lgs. 3/2007, di attuazione Direttiva 2003/109/CE).

Preso atto delle valutazioni dell'UNAR di cui al parere e a seguito delle relative azioni intraprese, **la quasi totalità dei comuni italiani** investiti della questione (circa il 90%), **ha provveduto a conformarsi alla segnalazione, revocando il bando o riaprendone i termini e consentendo l'ammissione alla domanda anche dei cittadini extracomunitari**. Il parere UNAR così prodotto è stato anche utilizzato innanzi all'autorità giudiziaria adita ex art. 44 d.lgs. 286/1998 da alcuni cittadini extracomunitari esclusi dal reclutamento del personale addetto alle operazioni di censimento, concorrendo così all'accoglimento dei relativi ricorsi.

Nelle ordinanze di accoglimento del Tribunale Genova del 16 agosto 2011 e del Tribunale Milano 12 agosto 2011, si è infatti seguito sostanzialmente lo stesso percorso argomentativo già fatto proprio dall'UNAR, concludendosi per la discriminatorietà dei bandi che escludono l'accesso ai cittadini extracomunitari al reclutamento del personale addetto al censimento e provvedendosi alla rimozione del bando comunale discriminatorio con pubblicazione di altro conforme alla normativa antidiscriminatoria.

Accesso degli stranieri al servizio civile nazionale.

Anche in questo caso l'attività di assistenza e consulenza legale dell'UNAR nella fase precedente alle decisioni dei Tribunali aditi nel contempo dalle vittime della discriminazione ha determinato risultati favorevoli.

Il nodo della questione verteva essenzialmente sulla previsione, derivante da legge nazionale, della riserva ai soli cittadini italiani dei volontari da reclutare per il servizio civile nazionale. Una cittadina albanese e un cittadino pakistano, supportate da due associazioni legittimate ad agire ai sensi del D.Lgs. 215/2003, hanno proposto azione civile contro la discriminazione rispettivamente innanzi al Tribunale di Brescia e di Milano assumendo l'illegittimità per discriminatorietà del bando del 20.9.2011 pubblicato dall'Ufficio del Servizio Civile nella parte in cui prevede come primo requisito di ammissione l' "essere cittadini italiani".

A seguito dell'instaurazione dei due giudizi è pervenuta all'UNAR, da parte delle associazioni ricorrenti, richiesta di formulare parere sulla valenza discriminatoria del bando in questione. Con **parere n. 785 del 12 dicembre 2011**, l'UNAR ha chiaramente concluso per la **valenza discriminatoria della riserva dell'accesso al servizio civile ai soli cittadini italiani** e per una riforma della legge di riferimento atta a consentire l'accesso anche ai cittadini comunitari ed ai cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti secondo la previsione di cui all'art. 41 T.U.I.. Il parere del UNAR è stato prodotto in giudizio. Il Tribunale adito, con una motivazione in linea con il parere dell'UNAR e con le argomentazioni delle associazioni ricorrenti ha accolto il ricorso dei cittadini stranieri esclusi all'ammissione della selezione (Tribunale di Milano, sez. lavoro, ordinanza 15243/11 del 12.1.2012), dichiarando il **carattere discriminatorio dell'art. 3 del bando nazionale per la selezione di volontari da impiegare in progetti di servizio civile** nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana. Ha,

conseguentemente, ordinato alla Presidenza del Consiglio – presso cui è incardinato l’Ufficio del Servizio Civile Nazionale - di sospendere le procedure di selezione e di modificare il bando consentendo l’accesso anche agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Su questo specifico tema va peraltro sottolineato come l’UNAR – fatto già accaduto anche nel 2010 sullo specifico tema dei cosiddetti “Buoni Vacanza” – abbia formalmente emanato un parere giuridico, notificato oltre che alle parti anche all’Avvocatura dello Stato ed ampiamente pubblicizzato anche attraverso appositi comunicati stampa, di **contenuto ed orientamento contrario a quello dell’Ufficio nazionale per il Servizio Civile e dello stesso Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio**, il che conferma come la **piena autonomia ed imparzialità** che – a norma della Direttiva CE 43/2000 e del D.lgs. 215/2003 – deve improntare l’attività dell’Ufficio sia una **realtà concreta dell’agire quotidiano dell’UNAR** nel suo nuovo “corso” avviato a partire dalla seconda metà del 2009, e ne rappresenti anzi uno dei frutti più tangibili e duraturi, anche a prescindere dalla sua trasformazione formale – certo auspicabile - in organismo o autorità indipendente.

4.6 IL CONTRIBUTO DELL’UNAR PER LA VALUTAZIONE DELL’EFFICACIA E DELL’EFFETTIVITÀ DELL’APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA ANTIDISCRIMINATORIA. IL MONITORAGGIO DELLE ISTRUTTORIE DI DISCRIMINAZIONE SOTTOPOSTI A PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO.

Come già evidenziato, il *follow-up* giudiziario è un’azione di sistema introdotta a partire dal 2010, nell’ambito della profonda riorganizzazione che ha caratterizzato l’UNAR al fine di assicurare un reale ed efficace esercizio di tutte le funzioni ad esso attribuite dalla normativa vigente e nell’ottica di un costante, positivo e proattivo recepimento delle raccomandazioni e delle osservazioni che i vari organismi internazionali (ECRI, FRA, CERD, OSCE) hanno formulato sia nell’ambito della generale attività di impulso e sostegno al quadro complessivo di tutela dei diritti – e ciò avviene essenzialmente oltreché mediante le “raccomandazioni” generali di policy antidiscriminatoria in specifici ambiti di intervento, anche attraverso periodici studi, ricerche e momenti di confronto tra gli *equality bodies* e gli operatori del settore - che rispetto alla specifica situazione italiana nel corso di visite e con la formulazione dei rapporti periodici sui cicli di monitoraggio previsti dalle relative convenzioni.

In tale contesto, è stato più volte evidenziata la centralità, sia a fini conoscitivi che in relazione all’elaborazione di strategie atte ad assicurare una sempre maggiore applicazione della normativa antidiscriminatoria, del tema della **raccolta e dell’analisi sistematica dei dati inerenti i procedimenti giudiziari** e tra questi, in particolare, quelli relativi all’odio razziale ed alle aggressioni di stampo razzista.

L’UNAR, nel quadro della propria strategia di intervento, nel mentre ha approntato un set di misure organiche in grado di incidere nel medio periodo sulle problematiche evidenziate anche dagli organismi internazionali quali il fondo di solidarietà per le spese legali delle vittime, il network di mediatori civili disponibili gratuitamente, il potenziamento della consulenza legale, l’istituzione del centro di ricerca permanente contro le discriminazioni etniche e razziali (CERIDER) e recentissimamente un apposito protocollo con il Consiglio nazionale forense sul tema della formazione e del riconoscimento di appositi crediti formativi in materia, ha ritenuto di individuare nell’attivazione della nuova funzione del **“monitoraggio dei procedimenti giudiziari”**, uno strumento operativo ed efficace in grado di rispondere non solo alle suddette esigenze, ma anche e soprattutto a sostenere le vittime di discriminazioni nel loro diritto alla giustizia, supportando e consigliando anche i loro legali e interloquendo costantemente con i Tribunali, anche allo specifico scopo di assicurare, per quanto possibile, un andamento rapido e certo dei procedimenti.

Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari, nato inizialmente per i soli procedimenti penali, è stato esteso nella seconda metà del 2011 anche a quelli civili o amministrativi; pertanto allo stato attuale esso concerne tutte le istruttorie aventi ad oggetto la denuncia di fenomeni discriminatori idonei ad integrare gli estremi di una fattispecie penale, ivi incluse le notizie di reato formulate dall’Ufficio, nonché i ricorsi proposti in sede civile a norma dell’articolo 44 del D. Lgs n.286/1998 dai soggetti passivi di di-

scriminazione per motivi di razza od origine etnica, sia direttamente che per il tramite delle associazioni legittimate ad agire in giudizio in nome, avverso atti o comportamenti discriminatori, scaturiti dalle segnalazione pervenute al Contact Center dell'UNAR o dallo stesso appresi dalla stampa, è stato istituito, all'interno del sistema informativo dell'UNAR un apposito profilo per il monitoraggio dei casi che hanno dato luogo ad un procedimento giudiziario sia esso penale , civile o amministrativo.

Una volta decisa l'istituzione di tale funzione, si è provveduto ad inserire nell'apposito profilo creato all'interno del sistema informatico del Contact Center UNAR, anche alcune istruttorie, aperte in precedenza e per le quali era in corso appunto un procedimento giudiziario.

Complessivamente sono quindi **n. 166 i procedimenti giudiziari monitorati dall'UNAR**, così distribuiti:

TABELLA 20 – MONITORAGGIO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI – DETTAGLIO PER ANNUALITÀ.

| ANNO | Numero |
|---------------|------------|
| 2005 | 2 |
| 2006 | 1 |
| 2007 | 3 |
| 2008 | 5 |
| 2009 | 9 |
| 2010 | 51 |
| 2011 | 95 |
| Totale | 166 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

E' facile notare come il **forte incremento del numero di casi sottoposti al monitoraggio** in questione è in linea con il nuovo modello organizzativo del servizio svolto dal *Contact center* UNAR che l'Ufficio ha reso operativo appunto nel 2010; un cambiamento organizzativo capace di assicurarne migliore accessibilità e capacità di intervento anche grazie alla predisposizione di un punto d'accesso on line liberamente raggiungibile dalle potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori, mediante la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del *Contact center*.

La nuova metodologia di lavoro consente, inoltre, di monitorare, in maniera adeguata ed efficace, i fenomeni di razzismo e xenofobia on line e su web oltre che nei media, attraverso la realizzazione giornaliera di una rassegna stampa tematica, comprendente organi di stampa nazionale e locale.

TABELLA 21 – MONITORAGGIO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI – DETTAGLIO PER TIPOLOGIA.

| PROCEDIMENTI GIUDIZIARI | Numero |
|--|------------|
| Giudice Penale | 145 |
| Giudice Civile ⁴⁰ | 19 |
| Tribunale amministrativo regionale (TAR) ⁴¹ | 2 |
| Totale | 166 |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Dei 166 casi sopra menzionati, ne **sono stati chiusi complessivamente**, anche a seguito della loro definizione in sede giudiziaria, **n. 33, di cui n. 28 con esito positivo**, n.3 negativo e n. 2 non specificato. E' interessante notare come 9 dei procedimenti instaurati in sede penale discendano da **notizie di reato inoltrate dall'UNAR all'Autorità Giudiziaria** competente per territorio ai sensi dell'art.331 del c.p.p. il quale prevede l'obbligo per i pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio di denunciare per

40 Introdotta nella seconda metà del 2011.

41 Idem.

iscritto un reato, perseguibile d'ufficio, del quale abbiano notizia nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito.

Le notizie di reato in questione hanno ad oggetto dichiarazioni, di cui l'ufficio è venuto a conoscenza per il tramite del costante monitoraggio degli episodi di razzismo e xenofobia on line e su web e della quotidiana rassegna stampa volta a monitorare i fenomeni di discriminazione razziale nel nostro Paese, rinvenute su un blog che inneggiava all'odio razziale ed affiliato alla setta razzista del **Ku Klux Klan** (notizia di reato del 02.11.2009), ovvero rese da **esponenti politici di rilievo nazionale e amministratori locali**, nonché da **partiti e movimenti** anche facenti parte della **coalizione governativa** e i relativi **organi di informazione**.

In tutte le suddette situazioni è possibile ravvisare gli estremi della fattispecie penale di cui all'art. 3, lettere a) e b), della Legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modifiche, che punisce "con la reclusione sino a tre anni chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", e "con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

Il reato di incitazione a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi così come l'aggravante speciale dell'odio razziale etnico, nazionale o religioso (introdotta dall'articolo 3 della Legge del 25 giugno 1993 n. 205 - c.d. "Legge Mancino" - il cui disposto normativo ha apportato modifiche ed integrazioni alla precedente Legge 13 ottobre 1975, n. 654), che spesso accompagna la commissione, tra gli altri, del reato di lesioni, di ingiurie e di calunnie ai danni di cittadini stranieri, ricorrono frequentemente nei casi penali istruiti e monitorati dall'UNAR fino al completo e definitivo svolgimento del relativo procedimento in sede giudiziaria.

Oltre, infatti, ai 9 casi per i quali l'Ufficio stesso ha proceduto all'inoltro della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria, ve ne sono altri 8 in cui è stato contestato il reato sanzionato dalla c.d. "Legge Mancino" e 39 in relazione ai quali la matrice della condotta delittuosa tenuta dal reo, o presunto tale, tradottasi in aggressione, ingiurie o calunnie ai danni di uno straniero, risulta essere l'odio per le origini straniere della vittima e, pertanto, contestato, a norma del citato articolo 3 della c.d. "Legge Mancino", a titolo di circostanza aggravante della suddetta condotta, al soggetto sottoposto ad indagini preliminari o, nell'ipotesi di rinvio a giudizio, al conseguente dibattimento.

Dei **procedimenti penali** inerenti agli 8 casi sopra menzionati in cui è stato contestato all'autore della condotta delittuosa, o presunto tale, il reato di istigazione all'odio razziale, ne è stato definito soltanto 1 con sentenza del **Tribunale di Padova che ha condannato Vittorio Massimo Aliprandi, ex parlamentare padovano della Lega Nord**, oggi consigliere del comune veneto, ad una pena pecuniaria di 4 mila euro nonché a liquidare 2 mila euro a testa alle parti civili (associazione Opera Nomadi e 2 soggetti di etnia rom) per le frasi dallo stesso pubblicate su una pagina del social network Facebook nel dicembre 2010 e nel gennaio 2011. Gli altri 7 procedimenti, vertono ancora nella fase delle **indagini preliminari** e ci si attende per gli stessi il verificarsi di prossime evoluzioni. Per quel che concerne, invece, i 39 casi in cui l'odio razziale viene contestato dall'autorità giudiziaria a titolo di **circostanza aggravante** dei diversi reati di aggressione, ingiurie o calunnie commessi ai danni di uno straniero, si evidenzia che per 14 di essi è ancora in corso lo svolgimento delle relative indagini preliminari mentre 17 vertono nella successiva fase dibattimentale di primo e secondo grado e 8 sono pervenuti ad una definizione in ordine alla quale l'aggravante in questione, pur contestata, è stata riconosciuta e, pertanto, presa in considerazione dall'organo giudicante ai fini della determinazione dell'entità della pena comminata al reo, soltanto in tre degli otto procedimenti sopra menzionati.

Risponde sempre allo stesso scopo l'avvenuta **modifica del prospetto analitico** delle fattispecie delle condotte discriminatorie utilizzato dal sistema informatico del Contact Center UNAR, il quale prima del 2010 non riportava, nell'ambito denominato "Vita Pubblica", il contesto relativo alle **aggressioni e ai tentativi di aggressione a sfondo razziale**, istituito appunto nel 2010 e che consente quindi all'UNAR di avere un quadro puntuale degli episodi razzisti e xenofobi che sfociano in vera e propria violenza.

**TABELLA 22 – MONITORAGGIO DEGLI EPISODI VIOLENZA RAZZISTA
DETTAGLIO PER ANNUALITÀ E % RISPETTO ALLE ISTRUTTORIE DEL CONTACT CENTER.**

| Anno | Numero totale | % "Vita pubblica" | %Totale istruttorie |
|---------------|---------------|-------------------|---------------------|
| 2010 | 50 | 49 | 6,5 |
| 2011 | 58 | 45 | 5,8 |
| Totale | 108 | | |

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Il dato risultante dall'attività del *Contact Center*, è in questo caso non completamente negativo in quanto pur segnalando, nel suo complesso, un aumento degli episodi di violenza a matrice razzista, si traduce però, a fronte di un ulteriore consistente aumento dell'emersione delle condotte discriminatorie conseguito nel 2011 (+30,3% rispetto al 2010) grazie all'efficacia del nuovo modello organizzativo dell'Ufficio, in una diminuzione dei fenomeni in termini percentuali, passando quindi dal 6,5 al 5,8%. Per avere elementi maggiormente calzanti e iniziare a definire in maniera puntuale il trend dei fenomeni di violenza a sfondo razziale, sarà però molto utile verificare l'attività che verrà svolta dal *Contact Center* nel corso del 2012.

5. Etnie e web. la rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete internet⁴²

5.1 IL CONTESTO EUROPEO ED ITALIANO IN MATERIA DI MEDIA E CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI

Al di là della normativa di carattere generale relativa alle discriminazioni, diversi sono i provvedimenti emanati dagli organismi dell'UE in materia di discriminazioni e razzismo sui mass-media in generale e su internet in particolare: all'Unione Europea va riconosciuto il merito di aver colto le implicazioni sociali ed economiche del fenomeno World Wide Web già nel 1996 quando Internet non ancora era diventato uno strumento comunicativo di massa in Europa ed in Italia.

La Commissione già nel 1996 mostrava di avere ben chiare le peculiarità di Internet, osservando che le particolari caratteristiche della Rete:

- fanno sì che garantire il rispetto della legge risulti più complicato di quanto avviene con l'impiego di mezzi di comunicazione più tradizionali;
- rendono inefficaci determinati tipi di controllo a causa della possibilità di reindirizzare i messaggi. Su Internet i controlli possono effettivamente aver luogo soltanto ai punti di entrata e di uscita nella rete (vale a dire in corrispondenza del *server* mediante il quale l'utente accede alla rete oppure del terminale utilizzato per visionare o trasferire le informazioni ovvero del server su cui un documento è pubblicato);
- consentono che anche qualora un documento pubblicato venga rimosso da un server in seguito ad un intervento delle autorità è sempre possibile copiarlo agevolmente e rapidamente su altri server soggetti ad altre giurisdizioni, cosicché esso continua ad essere disponibile finché anche tali siti non vengano bloccati.

Nel 1996 il *Libro verde sulla tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi d'informazione* (COM(96) 483 def.) ha fornito a tutti gli operatori del settore dell'audiovisivo e dell'informazione, europei e non, una base di riflessione e dibattito. In un contesto in cui emergevano - tra la televisione e Internet - nuovi servizi audiovisivi e d'informazione, il suo scopo era l'adeguamento del quadro normativo e dei cd. "atteggiamenti pratici", con una attenzione particolare alla tutela dei minori e della dignità umana. Nella *Comunicazione sul contenuto illegale e nocivo su Internet* (COM(96) 487 def.), dopo aver evidenziato la funzione propulsiva e diffusiva dell'informazione svolta da Internet, la Commissione sottolinea che, come accade per qualsiasi altra tecnologia di comunicazione, anche Internet veicola un certo volume di informazioni di contenuto potenzialmente nocivo od illegale, ovvero si presta ad abusi finalizzati allo svolgimento di attività criminali. Il fenomeno si estende a molti settori distinti, ai quali si applicano regimi e strumenti giuridici differenti a livello sia nazionale che internazionale; tra questi la tutela della dignità umana e l'incitamento all'odio e alla discriminazione razziale.

Dal punto di vista legale, la Commissione, pur ribadendo che in ordine alla distribuzione di informazioni di contenuto illegale sull'Internet, compete agli Stati membri la responsabilità di garantire l'applicazione delle norme vigenti, osserva che data la natura fortemente decentralizzata e transnazionale

⁴² La ricerca **Il ruolo dei mezzi di comunicazione nella creazione e diffusione degli stereotipi**, che ha portato all'elaborazione del presente capitolo, nasce sulla base della Convenzione che l'Isfol ha stipulato con il Dipartimento per le Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'implementazione del Programma Operativo Nazionale *Governance e Azioni di Sistema 2007-2013* - Fondo Sociale Europeo Obiettivo Convergenza - Asse Pari opportunità e non discriminazione - Obiettivo specifico 4.2, la cui gestione è affidata all'UNAR.

della rete sarebbe opportuno varare provvedimenti concreti a livello di dicasteri della giustizia e degli interni per rafforzare la cooperazione tra Stati membri. Vengono definiti i concetti di “*contenuti illegali*” e di “*contenuti nocivi*”, evidenziando che è di importanza cruciale distinguere tra gli uni e gli altri poiché queste due categorie di contenuti pongono questioni di principio radicalmente differenti, cui vanno date risposte giuridiche e tecnologiche molto diverse. La Commissione quindi distingue le informazioni di cui è illegale la diffusione perché ledono diritti delle persone o interessi ed esigenze che potremmo definire “di ordine pubblico” dalle informazioni “*a contenuto nocivo*” che sono quelle che pur senza violare diritti sono in grado di ledere i valori e la sensibilità delle persone. Viene sottolineato inoltre che la nozione di contenuto nocivo risente di differenze culturali: ogni paese può raggiungere proprie conclusioni nel definire il confine tra ciò che è consentito e ciò che non lo è. Risulta dunque indispensabile che le iniziative internazionali tengano conto della diversità delle regole morali nei diversi paesi per esaminare la possibilità di arrivare a norme idonee a tutelare le persone contro il materiale offensivo pur garantendo la libertà d’espressione. In relazione alla posizione dei fornitori d’accesso ad Internet, la Commissione evidenziava la necessità di modificare o chiarire le disposizioni di legge per aiutare i fornitori d’accesso e/o di servizi, la cui attività principale è quella di fornire un servizio ai clienti, a seguire una linea di condotta che li ponga al riparo tanto dalle accuse di censura quanto dalla responsabilità giuridica per atti perseguibili, aggiungendo che nel caso in cui i *fornitori di servizi* forniscano anche materiale sul World Wide Web ovvero nell’ambito dei *newsgroup* ovviamente essi ne sono responsabili alla stessa stregua di qualsiasi autore o fornitore di materiale.

Infine, le soluzioni pratiche per combattere la diffusione di notizie illegali o nocive in Internet venivano individuate dalla Commissione:

- nella rimozione del materiale illegale o nocivo dal server ospitante;
- nel blocco dell’accesso ai *server* che le ospitano, in caso di impossibilità di rimozione delle informazioni illecite da Internet (ad es. perché il server si trova in uno Stato che non intende collaborare).

Seguendo questa linea, la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi e degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 17 febbraio 1997, relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet, invita gli Stati membri:

- ad incoraggiare e agevolare sistemi di autoregolamentazione, che includano organismi rappresentativi dei fornitori e degli utenti dei servizi su Internet, codici di condotta efficaci ed eventualmente dispositivi di segnalazione (*hotline*) a disposizione del pubblico;
- ad incoraggiare la messa a disposizione degli utenti di meccanismi di filtraggio e promuovere la creazione di sistemi di classificazione.

Viene chiesto alla Commissione, per quanto riguarda le competenze dell’Unione Europea, di favorire il coordinamento su scala comunitaria degli organismi di autoregolamentazione e di rappresentanza; di promuovere e agevolare lo scambio di informazioni in merito alle migliori prassi in questo settore; di promuovere la ricerca sugli aspetti tecnici, in particolare il filtraggio, la classificazione, l’identificazione e la protezione della sfera privata, tenendo conto della diversità culturale e linguistica dell’Europa; di esaminare in modo più approfondito la questione della responsabilità giuridica per le informazioni diffuse tramite Internet.

Il 24 aprile 1997, il Parlamento Europeo adotta una *Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione sul contenuto illegale o nocivo di Internet*. Essa contiene un elenco di desiderata rivolto al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri. Rispetto ai contenuti illegali, la risoluzione invita gli Stati membri a definire nei rispettivi ordinamenti giuridici norme comuni minime e forme di

cooperazione amministrativa basate su orientamenti condivisi e invita la Commissione a proporre un quadro comune di autodisciplina a livello UE che comprenda, tra i suoi obiettivi quello della tutela dei minori e della dignità umana.

La risoluzione sottolinea inoltre la necessità di favorire la cooperazione internazionale tra l'UE e i suoi principali partner, basata su convenzioni o sull'applicazione di nuovi strumenti giuridici internazionali, e di promuovere la cooperazione tra i fornitori di accessi Internet, al fine di incoraggiare l'autodisciplina.

Con il *Piano d'azione per promuovere l'uso sicuro di Internet* COM(97) 582, la Commissione europea torna ad affrontare il tema dei contenuti illeciti o nocivi su Internet, contemplando tra questi anche quelli che incitano all'odio o alla discriminazione razziale.

La Commissione identifica alcune aree in cui è opportuno intervenire concretamente e investire risorse comunitarie per incoraggiare un ambiente favorevole allo sviluppo dell'industria di Internet:

- la promozione dell'autodisciplina e di sistemi di controllo dei contenuti, come una rete europea di *hotline*, che consentano agli utenti di segnalare contenuti incontrati su Internet e ritenuti illeciti per ottenere un elevato livello di protezione e che affronti soprattutto contenuti come la pornografia a sfondo pedofilo, il razzismo o l'antisemitismo;
- la dimostrazione e applicazione di efficaci servizi di filtraggio e di sistemi compatibili di valutazione, che tengano conto del pluralismo culturale e linguistico;
- azioni di sensibilizzazione degli utenti, soprattutto giovani, genitori e insegnanti, finalizzate ad un uso sicuro e fiducioso delle risorse di Internet fornite dall'industria.

Con Decisione n. 276/1999/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 gennaio 1999 viene adottato il *Piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali*.

Un secondo programma comunitario per promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie online viene lanciato nel 2005 dal Parlamento europeo con la Decisione n. 854/2005/CE. Il programma, denominato *Safer Internet Plus*, in continuità con le iniziative precedenti, pone ancora maggiore enfasi sulla necessità di mettere in campo interventi permanenti contro i contenuti illegali, in particolare la pornografia infantile ed il materiale razzista.

Nella Comunicazione del 2000 *Creare una società dell'informazione sicura, migliorando la sicurezza delle infrastrutture dell'informazione e mediante la lotta alla criminalità informatica* COM(2000) 890, la Commissione Europea ribadisce la necessità di operare un riavvicinamento della normativa penale degli Stati membri in materia di razzismo e xenofobia su Internet. A riguardo la posizione della Commissione è quella di equiparare gli illeciti *online* a quelli commessi *offline* chiamando a rispondere in sede penale l'autore o il fornitore dei contenuti illegali.

La Commissione si impegna a presentare delle proposte legislative volte a ravvicinare ulteriormente il diritto penale in materia di criminalità ad alta tecnologia e ad esaminare, in particolare, le possibilità d'azione per combattere il razzismo e la xenofobia su Internet, nell'ottica di presentare una decisione quadro nell'ambito del Titolo VI del trattato dell'Unione europea, concernente le attività razzistiche e xenofobiche in rete e non.

Con la *Risoluzione sulla libertà di espressione su Internet* del 6 luglio 2006 il Parlamento europeo ribadisce i principi sanciti nell'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo il quale afferma che "ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto

di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo alle frontiere”.

Il Parlamento sottolinea il ruolo della società dell'informazione per la democrazia e per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in particolare per quanto riguarda la libertà di espressione e di opinione, nonché la libertà di ricevere e di accedere all'informazione sottolineando che le restrizioni dovrebbero esistere solo in caso di attività illegali quali l'incitamento all'odio, alla violenza e al razzismo, la propaganda totalitaria e l'accesso dei minori alla pornografia o il loro sfruttamento sessuale.

Sempre del 2006 è la *Raccomandazione* congiunta del Parlamento e del Consiglio dell'UE *relativa alla tutela dei minori e della dignità umana e al diritto di rettifica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea* (2006/952/CE) nella quale viene sottolineata la necessità di adottare misure volte a combattere ogni discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni, disabilità, età o orientamento sessuale nei mezzi di comunicazione e in tutti i messaggi pubblicitari. Viene inoltre richiamata l'importanza di assicurare l'equilibrio tra la tutela dei diritti individuali da un lato e la libertà d'espressione dall'altro. In tale ottica vengono invitati gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per assicurare la protezione dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione prendendo in considerazione l'introduzione di misure nelle legislazioni o prassi nazionali concernenti il diritto di rettifica o misure equivalenti, nel rispetto delle disposizioni legislative nazionali e costituzionali.

Infine, tra le iniziative del Consiglio dell'UE va ricordata la *Dichiarazione*, datata 28 giugno 2001, *relativa alla lotta al razzismo e alla xenofobia su Internet mediante l'intensificazione delle iniziative rivolte ai giovani*. Nella comunicazione viene posto l'accento sull'importanza del ruolo delle scuole e delle associazioni giovanili nella promozione di valori quali la democrazia, i diritti umani e la tolleranza e sulla necessità di coinvolgere e formare le persone impegnate con i giovani per aumentare la loro consapevolezza e la comprensione dei problemi connessi all'intolleranza.

Viene sottolineata la necessità di procedere ad uno scambio di esperienze e di informazioni fra gli Stati membri, promuovendo lo sviluppo dei programmi, delle reti e degli organi esistenti, come l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, e coinvolgendo le autorità a livello locale e nazionale e professionisti allo scopo di sviluppare le migliori prassi nel settore. Vengono infine invitati i fornitori di servizi Internet nell'Unione ad offrire al pubblico i mezzi per segnalare il materiale di contenuto razzista e xenofobo incontrato in Internet ed a cooperare con le autorità giudiziarie degli Stati membri nella lotta contro il razzismo e la xenofobia su Internet.

A partire dal 2005 l'Unione Europea ha preso parte al dibattito sulle questioni relative alla *governance* di Internet, partecipando attivamente agli Internet Governance Forum. Nell'ambito di questo processo diversi sono i provvedimenti emanati dai diversi organismi dell'UE. Si ricordano, in particolare: le Risoluzioni del Parlamento Europeo del 2008 e del 2010; la Comunicazione della Commissione “Governance di internet: le prossime tappe” del 2009⁴³.

L'impegno del Consiglio d'Europa.

Nel novembre del 1996 il Comitato Europeo per i Problemi Criminali, costituito in seno al Consiglio d'Europa, decideva di incaricare un pool di esperti di stendere una Convenzione Internazionale per contrastare la criminalità nello spazio cibernetico. Con la prima Convenzione internazionale per la lotta alla cyber-criminalità, i paesi membri del Consiglio d'Europa e i loro partner (Stati Uniti, Canada, Giappone, Africa del sud) si sono impegnati a regolamentare uniformemente dal punto di vista giuridico ed etico, un settore che era regolato unicamente dalle leggi del mercato.

La Convenzione ha quindi rappresentato il punto di arrivo di una comune volontà europea di creare degli efficaci strumenti di lotta al cyber-crimine, di armonizzare la normativa dei paesi aderenti e di prevedere

43 Cfr. Par. 2.3 La Governance di Internet.

delle effettive e rapide forme di collaborazione e cooperazione internazionale. Il testo finale è stato adottato l'8 novembre 2001⁴⁴ ma la Convenzione è stata ratificata in Italia soltanto nel marzo 2008 (legge n. 48 del 18 marzo 2008).

Tra gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione vi sono l'armonizzazione del diritto penale sostanziale (artt. 2-13), profili processuali di disciplina delle prove e dei mezzi per la loro acquisizione e raccolta anche oltre i singoli confini nazionali (artt. 14-22), il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia, tramite lo snellimento degli strumenti di assistenza (giudiziaria e di polizia), lo scambio di informazioni e dati in tempo reale (artt. 23-35).

Successivamente all'adozione della Convenzione, il Consiglio d'Europa ha adottato il *Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici*. I due principali obiettivi del Protocollo sono l'armonizzazione del diritto penale e il miglioramento della cooperazione internazionale per lottare più efficacemente contro il razzismo e la xenofobia su Internet.

Il Protocollo, aperto alla firma nel gennaio 2003, è stato sottoscritto, ad oggi, da 34 paesi, di cui 17 hanno proceduto alla successiva ratifica, mentre l'Italia, lo ha sottoscritto il 9 novembre 2011, anche se non ha ancora provveduto ad avviare l'iter di ratifica.

Altro organismo del Consiglio d'Europa attivo su questo fronte è la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (Ecri)⁴⁵ che nel 2000 ha emanato la Raccomandazione n° 6 contro la diffusione via Internet di materiale con contenuto razzista, xenofobo e antisemita che richiama la responsabilità dei governi, da una parte nel sanzionare, dall'altra nel sostenere le iniziative antirazziste sul web e nel promuoverne nuove. Invita inoltre a supportare le misure di autoregolamentazione adottate dai provider, le hot-line antirazziali i codici di condotta e i software con funzioni di filtro.

5.2 LA RAPPRESENTAZIONE DELLA DIVERSITÀ NEI MEDIA EUROPEI.

Allo scopo di conoscere la portata, la natura e le cause dei fenomeni discriminatori, e valutare così l'impatto delle politiche messe in atto e delle pratiche sperimentate, la Commissione pone grande rilievo alla necessità di realizzare studi e analisi, costituire base di dati e realizzare inchieste ricorrenti sul tema. L'attenzione al ruolo dei media, da un lato, in tema di lotta alle discriminazioni - come strumento di sensibilizzazione al valore della diversità e di decostruzione degli stereotipi, come mezzo di diffusione delle conoscenze sui diritti e sulle responsabilità - dall'altro, come pericoloso veicolo di diffusione di immagini stereotipate così come di sentimenti di razzismo e xenofobia è costante a livello internazionale. Le principali iniziative promosse negli ultimi anni dalla Commissione europea che hanno riguardato i media e la lotta alle discriminazioni sono state le azioni di sensibilizzazione e informazione. Oltre alle numerose conferenze e seminari, sono state numerose le iniziative di tipo informativo⁴⁶, il finanziamento di progetti nazionali e transnazionali di sensibilizzazione o volti allo sviluppo di nuovi modelli formativi e alla promozione della cultura della diversità tra i giornalisti.

44 Council of Europe – ETS 185 – Convention on Cybercrime

45 La Commissione ha come compito principale produrre relazioni periodiche sul diffondersi dei fenomeni di xenofobia e razzismo negli Stati membri del Consiglio d'Europa ed elaborare raccomandazioni rivolte ai governi e ai rappresentanti della società civile. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

46 Ad esempio, la campagna "Sì alle diversità. No alle discriminazioni" promossa dal 2003 per far conoscere nei 27 paesi membri le norme sulla parità di trattamento ed illustrare i vantaggi della diversità. Essa prevede il premio giornalistico annuale The EU Journalist Award per quanti contribuiscono ad accrescere la comprensione dei vantaggi della diversità e incoraggiano i lettori a valutare i problemi della discriminazione e dell'ineguaglianza in modo più approfondito. La Campagna è stata finanziata dal 2004 al 2006 dal Programma d'azione comunitario contro le discriminazioni e dal 2007 è finanziata dal Programma Progress. Altri esempi sono le numerose campagne e iniziative nell'ambito dell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) a livello nazionale, regionale e locale in tutta l'UE. Anche l'Anno europeo del dialogo interculturale 2008 aveva tra gli altri obiettivi quello di evidenziare il ruolo centrale dei mezzi di comunicazione nella promozione del principio di uguaglianza e tra le attività era previsto il finanziamento di campagne d'informazione e di promozione, in particolare in cooperazione con organi d'informazione e organizzazioni della società civile a livello comunitario e nazionale per diffondere i messaggi chiave relativi al dialogo interculturale.

Al fine di conferire unitarietà a queste molteplici e diversificate iniziative messe in campo e massimizzarne l'impatto, la Commissione ha successivamente finanziato, attraverso il Programma Progress, la mappatura delle prassi più significative inerenti i media e l'elaborazione di raccomandazioni utili per intraprendere azioni future⁴⁷.

Nell'ambito del Programma Progress è stato finanziato nel 2007 lo studio **Media4Diversity. Taking the Pulse of Diversity in the Media**⁴⁸ realizzato dalla partnership composta da Internews Europe, la Federazione Internazionale dei giornalisti (IFJ) e il Media Diversity Institute che hanno monitorato i mezzi di informazione nei 27 Paesi Ue, oltre a Islanda, Liechtenstein e Norvegia, per trasferire pratiche efficaci nei media attraverso l'individuazione e la promozione di iniziative a favore della coesione sociale, la prevenzione dei conflitti, e la trasformazione della rappresentazione dei gruppi oggetto di discriminazione⁴⁹. Su 472 iniziative mappate ne sono state selezionate 150 ed esaminate 30 come esempi di buone prassi. Un dato interessante che mostra l'attualità del tema è che rispetto al tipo di discriminazione, quasi la metà delle iniziative selezionate mirano a contrastare quelle legate all'etnia e alla religione. Dal rapporto si rileva, inoltre, che se si considera la distribuzione delle iniziative mappate per tipologia di media risulta una percentuale relativamente alta di iniziative *online* per il fatto che la rete non presenta barriere in ingresso e che sembra particolarmente adatta a veicolare determinati contenuti e raggiungere gruppi specifici.

5.3 MEDIA E DISCRIMINAZIONI. LE INIZIATIVE IN ITALIA

L'ordinamento italiano, almeno dal punto di vista legislativo, si è uniformato agli orientamenti comunitari in tema di discriminazioni attraverso il pieno recepimento delle direttive di "seconda generazione". Occorre sottolineare, tuttavia, che nell'ordinamento italiano non esiste una norma specifica destinata a sanzionare condotte antidiscriminatorie per il mondo *on line*.

Allo stato attuale, in Italia, le norme di riferimento per quanto concerne la discriminazione, l'odio, la violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi - anche attraverso i mezzi di comunicazione - sono infatti rappresentate solo dalla Legge n. 13 ottobre 1975, n. 654, dal D.L. 26 aprile 1993, n. 122 (convertito nella Legge 25 giugno 1993, n. 205) successivamente modificati dalla Legge 24 febbraio 2006 n. 85 "Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione". Non essendo specificato con quali modalità si possano realizzare le condotte criminali sanzionate, si presuppone un'estensione della norma anche ad Internet. Del resto, essendo i provvedimenti legislativi antecedenti alla nascita di Internet, non prevedevano specifici comportamenti penalmente rilevanti in materia di razzismo e xenofobia, commessi con l'ausilio di mezzi informatici. Nel marzo del 2008 è stata approvata la Legge n. 48 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno". La legge 48/08 è intervenuta in maniera più consistente sugli aspetti processuali-penalistici e sulle forme e procedure di cooperazione internazionale, apportando solo poche modifiche all'impianto penalistico preesistente. Attualmente, la scelta operata a livello politico sembra essere quella di evitare di "normare" la rete, cercando di promuovere e favorire una sorta di autoregolamentazione della stessa. Tra le proposte al vaglio nel 2010 va segnalata quella del Ministero dell'Interno di promuovere un codice di auto-regolamentazione della rete da far sottoscrivere ai provider e fornitori dei servizi. I provider che sottoscrivono il codice dovrebbero impegnarsi in prima persona ad avvisare via mail gli utenti che un contenuto da loro pubblicato potrebbe risultare "malevolo" o "inopportuno" (in base a quanto stabilito dal codice stesso). Gli utenti sarebbero quindi invitati a provvedere alla rimozione, altrimenti il contenuto potrebbe essere rimosso dal provider stesso o segnalato alle autorità competenti.

47 Invitation to tender N° VT/2007/036. Study on media and diversity (VC/2007/440)

48 <http://www.media4diversity.eu/>

49 I risultati sono stati validati nell'ambito di un seminario a Praga nel 2009 dove sono state formulate raccomandazioni ai media, la società civile e i policy maker

A fronte di un quadro normativo carente, diverse sono le iniziative promosse a livello istituzionale e non per affrontare il tema del razzismo nei mezzi di comunicazione in generale ed in Internet, in particolare.

In primo luogo vanno ricordate alcune iniziative poste in essere dai giornalisti italiani, culminate nel 2008 nell'adozione della cd. **Carta di Roma**. Prendendo spunto da alcuni fatti di cronaca che hanno visto episodi di criminalizzazione di cittadini extracomunitari, nel 2008 è stata promossa l'iniziativa "Giornalisti contro il razzismo", una campagna per un'informazione più attenta e rispettosa e per la messa al bando di termini quali extracomunitario, clandestino, zingaro, ecc. che hanno assunto nell'immaginario collettivo connotazioni fortemente stigmatizzanti. L'iniziativa ha dato vita a una mobilitazione nazionale che ha registrato le importanti adesioni delle agenzie Dire (Canale Welfare) e Redattore Sociale e del Consiglio regionale dell'Ordine dei giornalisti dell'Emilia-Romagna. Sempre a livello locale è stato attivato il *Protocollo d'intesa sulla comunicazione interculturale* sottoscritto nel febbraio 2007 a Forlì dai media del territorio, l'Ordine dei giornalisti, Assostampa e enti locali. Il documento prevede la sperimentazione di azioni concrete per un maggior coinvolgimento di giornalisti ed esperti immigrati nella produzione mediatica che passi, tra le altre cose, attraverso l'impiego di giornalisti immigrati nelle redazioni locali e la realizzazione di un'agenda di esperti e fonti dal mondo dell'immigrazione, per facilitare la produzione di un'informazione più completa.

Nel 2008 è stata infine adottata la Carta di Roma, il Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti siglato dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e da la Federazione Nazionale della Stampa d'intesa con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), con l'obiettivo di fornire delle linee guida per il trattamento delle informazioni concernenti i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti nel territorio italiano. Nel 2011 è stata infine costituita l'omonima Associazione "Carta di Roma", di cui sono soci l'Ordine dei Giornalisti e la Federazione nazionale della Stampa Italiana (FNSI) e fanno parte nella veste di osservatore e invitato permanente rispettivamente l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e lo stesso UNAR.

Le linee guida fornite dalla Carta di Roma, richiamandosi ai dettati deontologici presenti nella Carta dei Doveri del giornalista, con particolare riguardo al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di non discriminare nessuno per la razza, la religione, il sesso, le condizioni fisiche e mentali e le opinioni politiche, pongono l'attenzione sulla necessità di sostenere un'informazione responsabile che prenda le distanze da comportamenti non corretti e superficiali e dalla diffusione di informazioni alterate o generalizzate. Nello specifico, tale strumento, facendo perno sul fondamentale criterio deontologico del "rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati", chiede ai giornalisti italiani di trattare questi argomenti con la massima accortezza, adottando termini giuridicamente appropriati - al documento è allegato un piccolo glossario che riporta le specifiche di ogni status (rifugiato, richiedente asilo, migrante irregolare ecc.) - evitando la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte ed adottando quelle accortezze in merito all'identità ed all'immagine che non consentano l'identificazione della persona, onde evitare di esporla a ritorsioni contro la stessa e i familiari, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali. Si fa riferimento anche alla necessità di tutelare i soggetti provenienti da altri contesti socioculturali, laddove questi accettino di parlare con i giornalisti, considerando la possibilità che non tutti siano in grado di valutare le conseguenze.

La Carta di Roma ribadisce infine il dovere di fornire al pubblico un'informazione corretta in un contesto chiaro, non tralasciando di esplicitare, dove possibile, le cause dei fenomeni, facendo appello al contributo di esperti e di organizzazioni specializzate in materia. Tra le iniziative promosse nell'ambito della Carta vi è l'istituzione dell'Osservatorio Carta di Roma, una struttura indipendente ed autonoma, che raccoglie i contributi di diversi atenei e istituti di ricerca nazionali, nonché di altri soggetti titolari di responsabilità pubbliche e private in materia, col compito di monitorare periodicamente l'evoluzione dello scenario informativo italiano in materia di immigrazione, asilo politico e minoranze.

Infine, per quanto riguarda il razzismo sul web, si ricorda anche l'importante iniziativa assunta dallo stesso UNAR che ha inserito sul suo sito internet le istruzioni per segnalare siti e materiali *on line* con contenuto discriminatorio. Se i siti segnalati presentano contenuti anche penalmente sanzionabili, l'UNAR trasmette la segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza per l'eventuale avvio dell'azione penale; in tutti gli altri casi interviene direttamente adottando le iniziative più opportune.

5.4 RAPPRESENTAZIONE E PERCEZIONE DEL FENOMENO: IL RUOLO DEI MEDIA

Il fenomeno dell'immigrazione ha, come abbiamo visto, solo più recentemente interessato gli attori istituzionali e politici del nostro paese, i quali hanno impostato le politiche di integrazione dei migranti, e soprattutto quelle per le pari opportunità e di contrasto alle discriminazioni, anche sulla base di strategie implementate a livello europeo. A differenza di ciò che accade in contesto europeo, tuttavia, gli strumenti previsti nel nostro paese per contrastare la creazione ed il consolidamento di pregiudizi e stereotipi e prevenire i casi di discriminazione e razzismo non prevedono, se non in rari casi, un chiaro riferimento ai mezzi di comunicazione/informazione intesi quali canali di supporto a tali strategie. Siamo di fronte ad un fenomeno sociale complesso che richiede molta attenzione ed impegno, anche da parte dei mezzi di comunicazione, per intervenire laddove i comportamenti razzisti siano evidenti, ma anche nel decriptare fenomeni e linguaggi complessi che costituiscono la cornice entro la quale disparità e discriminazioni possono proliferare.

Appare dunque sempre più evidente il ruolo che possono giocare tali mezzi – ed internet in particolare – soprattutto per consentire di superare quello scarto esistente tra **la realtà del fenomeno migratorio** e la **percezione/rappresentazione che di essa si ha a livello collettivo**. A discapito di una rappresentazione e una percezione dell'immigrazione generalmente emergenziali ed allarmistiche, infatti, si presenta una realtà perfettamente inserita all'interno di un cambiamento storico, sociale ed economico di lungo periodo. Un'attenta analisi delle presenze, delle provenienze, del mondo del lavoro e del grado di inserimento sociale degli stranieri in Italia, infatti, porta con forza alla luce il carattere eminentemente strutturale della presenza straniera in Italia. È importante invece sottolineare come in molti casi⁵⁰ il fenomeno arrivi sulle pagine dei giornali o sugli schermi televisivi in modo eccessivamente spettacolarizzato e drammatizzato senza un approfondimento culturale e politico.

La ricerca che qui si sta presentando si è posta l'obiettivo, alquanto ambizioso dal punto di vista epistemologico, di definire la fruizione sul web delle informazioni relative ad un interesse specifico, in questo caso *la rappresentazione delle popolazioni migranti e rom in Italia*. Emerge il carattere fortemente sperimentale e qualitativo di tale impostazione, che intende inserirsi nella tradizione italiana delle interrogazioni sul rapporto tra *discriminazione su base etnica* e trattamento mediatico del tema in oggetto o, se si preferisce, sull'*immagine pubblica* degli appartenenti alle diverse etnie che traspare dal *potere connotativo* sottostante al linguaggio utilizzato, alle *scelte linguistiche* effettuate. Se di una immagine stereotipata del migrante/rom parlano, con accenti diversificati, le maggiori ricerche effettuate nel campo di telegiornali e stampa nazionale, acquista senso tentare di osservare il *comportamento* del Web, in ragione delle differenti regole contestuali del medium e per la semplice accettazione dell'importanza crescente dello stesso, anche in un'ottica di prevenzione, se consideriamo la familiarità preponderante con lo strumento da parte delle generazioni più giovani.

Gli ultimi dati relativi alla diffusione dell'online in Italia⁵¹, dimostrano, infatti, come “si registra un aumento del 10,4% della popolazione online rispetto allo stesso periodo del 2010. Sono 26,2 milioni gli utenti che si sono collegati a internet almeno una volta nel mese; 2,5 milioni in più rispetto al giugno 2010. Il 62,3% delle famiglie italiane, ossia 13,2 milioni di persone, dichiara di avere un collegamento a internet da casa, con un incremento dell'11,3% rispetto a giugno 2010. Sono 35 milioni, gli italiani, pari

50 Morcellini M. et altri (2009) *Ricerca nazionale su media e asilo nei media italiani*. Facoltà di Scienze della Comunicazione, Università La Sapienza, Roma;

51 Audiweb giugno 2011

al 72,8% della popolazione tra gli 11 e i 74 anni (incremento su base annua del 7,5%) che possono accedere alla rete da casa, ufficio, luogo di studio o da altri posti, tramite pc o mobile. Hanno dichiarato di poter accedere a internet da qualsiasi luogo e strumento il 74,9% degli uomini e il 70,8% delle donne, appartenenti a tutte le zone d'Italia con gradi di concentrazione simili nel Nord e nel Centro (circa 76%), eccezion fatta per il Sud e le Isole dove si presenta una percentuale inferiore rispetto alle altre aree geografiche del Paese (67,5%).

Secondo i dati contenuti nell'ultimo Rapporto Censis/Ucsi⁵² «il 67,8% degli italiani conosce almeno un social network, quota che sale al 91,8% tra i giovani di età compresa tra i 14 e i 29 anni, ma si attesta comunque al 31,8% tra gli over 65 anni. Si tratta complessivamente di 33,5 milioni di persone, in crescita rispetto ai 32,9 milioni del 2009». Il più conosciuto è Facebook (65,3% della popolazione), seguito da YouTube (53%), Messenger (41%), Skype (37,4%) e Twitter (21,3%). I social network più utilizzati sono YouTube (54,5% degli italiani che si collegano a Internet) e Facebook (49%). Alla luce di tali dati e delle caratteristiche della Rete descritte nel capitolo precedente, ci si pone il seguente interrogativo: **può il web essere letto, in linea teorica, come un campo avente, tra le sue forze potenziali immanenti, una predisposizione alla decostruzione della stereotipia?**

5.5 ETNIA 2.0: L'IMMIGRAZIONE E LE POPOLAZIONI ROM NEL WEB

Lemma immigrazione – Google motore di ricerca.

I 97 documenti raccolti per il termine immigrazione sono equamente suddivisi tra le correlazioni indicate per la rilevazione (criminalità, cultura, diritti, integrazione, sicurezza). Appare qui interessante notare come la metà dei documenti rintracciati sia contenuta (Grafico n. 1) nella voce *Sezioni di approfondimento*, intesa come pagine interne a siti web di varia natura⁵³, mentre è piuttosto inferiore il numero degli indirizzi web legati ai portali di informazione e alla stampa online.

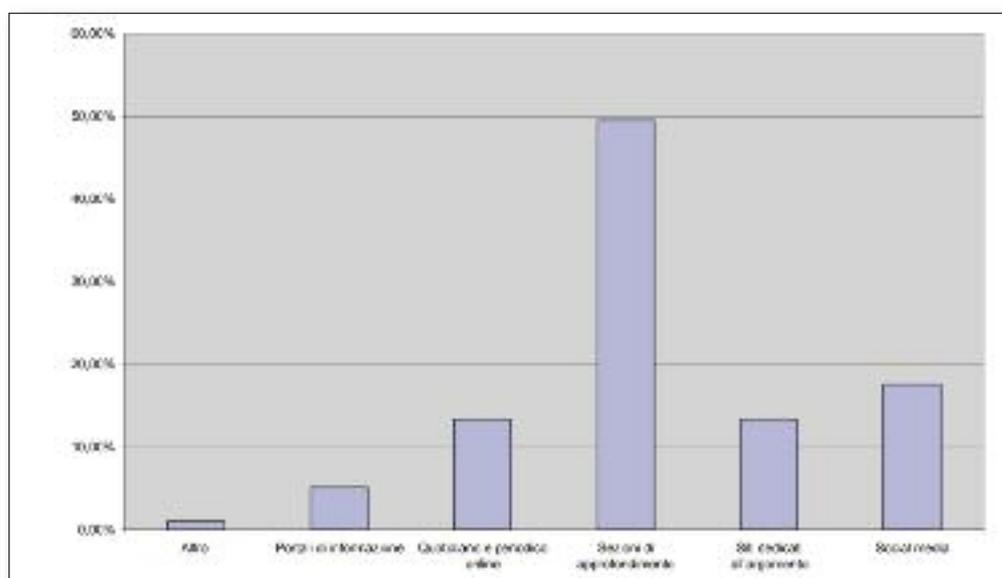


GRAFICO N. 1 – CONTENITORE DI DOCUMENTI RILEVATI – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA (FONTE: ELABORAZIONE ISFOL/UNAR)

52 Rapporto Censis/Ucsi "I media personali nell'era digitale", presentato a Roma il 13 luglio 2011 – www.censis.it

53 Negli Allegati l'elenco delle "sezioni di approfondimento rilevate" (Allegato n. 2).

Questi ultimi sono equivalenti alla percentuale dei siti dedicati all'argomento immigrazione ed interessante è la percentuale dei documenti relativi ai *Social Media* (blog in primo piano, poi forum e filmati da You Tube).

La voce di ricerca *formato file* (Grafico n. 2) è stata inserita ad hoc, in relazione specifica alla natura plurale della rete internet: seppur denoti una stragrande maggioranza di documenti in formato di testo, è interessante rilevare la presenza di documenti in formato PDF, che tendenzialmente indicano un maggior livello di approfondimento, video, immagini e audio, formati che l'indagine svolta su Google News non ha di contro rilevato.

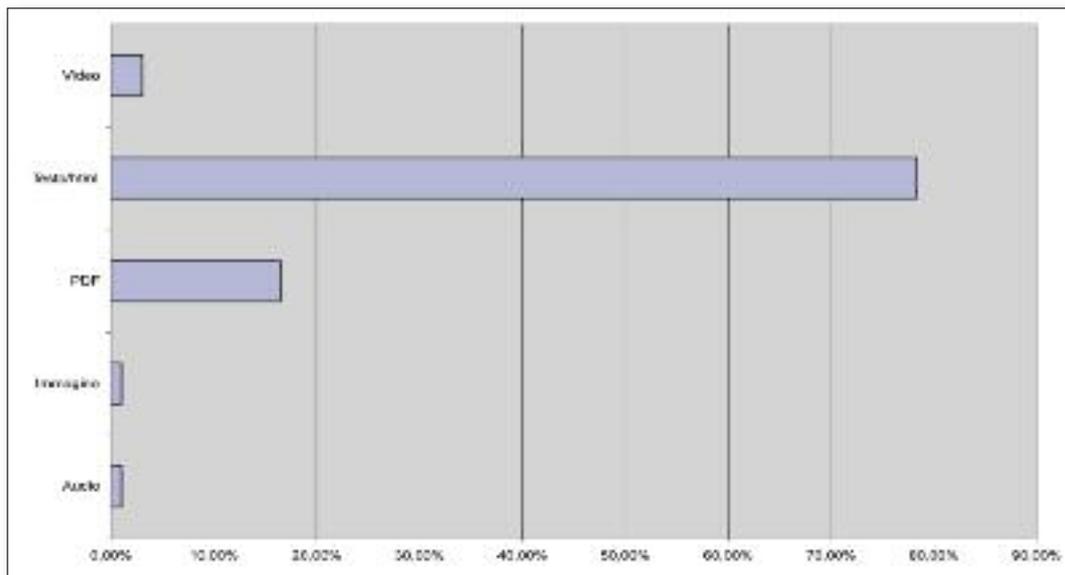


GRAFICO N. 2 – FORMATO FILE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

La sezione *Livello di approfondimento* (Grafico n. 3) è stata inserita al fine di valutare l'estensione media delle argomentazioni in termini affini a quelli del giornalismo classico e pone al primo posto la rilevazione di contenuti aventi il carattere dell'articolo dalle 2000 alle 2500 battute, con una presenza interessante di approfondimenti (17%).

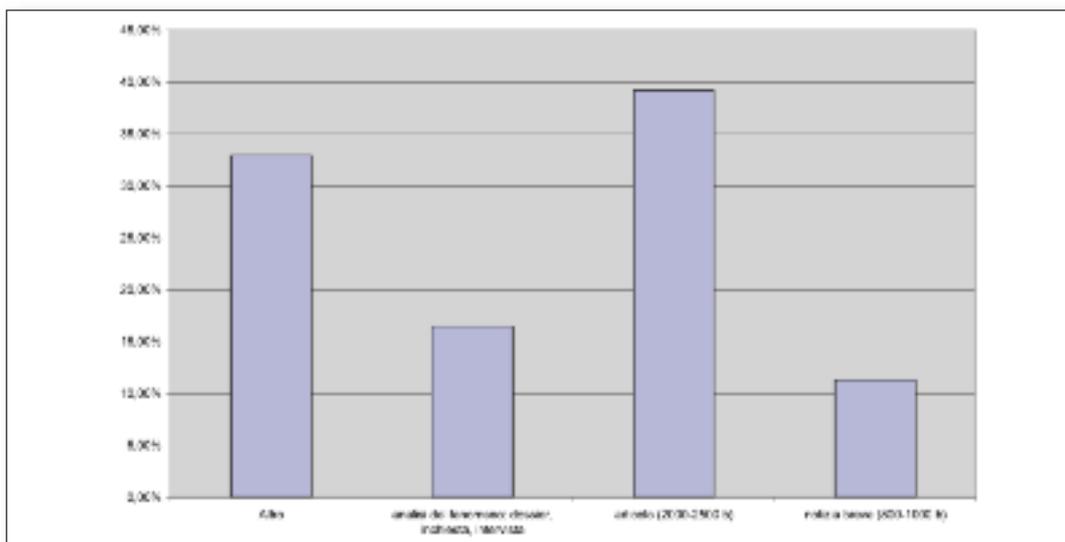


GRAFICO N. 3 – LIVELLO DI APPROFONDIMENTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

La voce siglata con *Altro* contiene tutti i documenti raccolti non aventi il carattere tradizionale dell'articolo giornalistico ed è di rilevanza significativa, tanto da confermare il carattere molteplice delle possibilità di pubblicazione offerte dalla rete⁵⁴. La sezione *Argomento* (Grafico n. 4) appare particolarmente degna di interesse poiché, come è evidente, segna un risultato in netta controtendenza con quanto normalmente rilevato dalle ricerche sui media tradizionali⁵⁵.

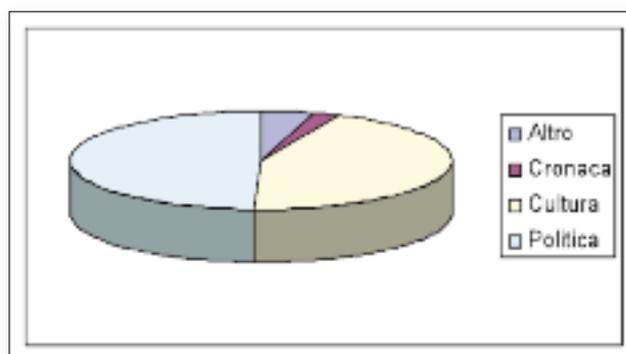


GRAFICO N. 4 – ARGOMENTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Come risulta evidente, la sezione *Argomento del titolo* (Grafico n. 5) non fa che confermare quanto sopra descritto (86% per “politica, dibattito pubblico, governo e norme”), con particolare attenzione anche al 44% di “descrizione, racconto, inchiesta o storia, approfondimenti”⁵⁶.

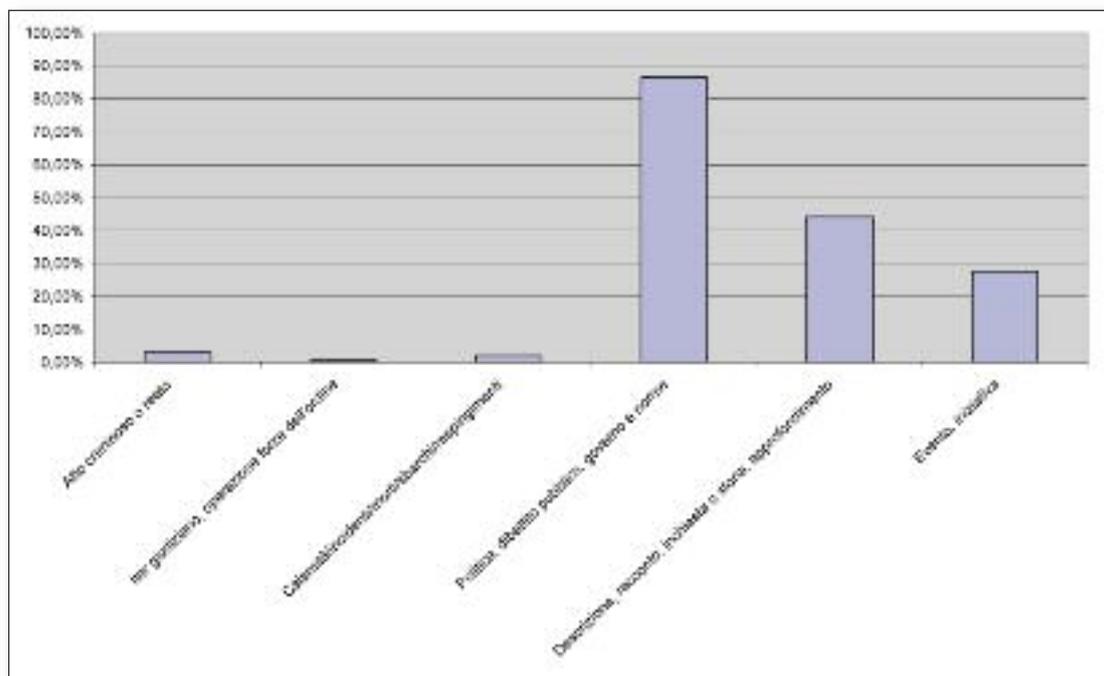


GRAFICO N. 5 – ARGOMENTO DEL TITOLO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

54 In allegato al capitolo “livello di approfondimento specifica altro” (Allegato n. 3).

55 Vedi cap. 3 par. 3.6

56 In questo caso, le percentuali ed il totale complessivo superano il 100% così come il numero dei documenti analizzati in quanto era possibile la risposta multipla.

Rispetto ai termini utilizzati per descrivere il protagonista, come si può notare nel Grafico n. 6, ovviamente, il termine *immigrato* risulta quello più ampiamente utilizzato, insieme con *straniero*, seguiti a distanza da *clandestino*, che ha acquistato un valore di descrizione significativo anche in virtù dell'inserimento del reato di clandestinità nell'ordinamento italiano. Sorprendentemente, però, praticamente allo stesso grado, troviamo il termine *cittadino*.

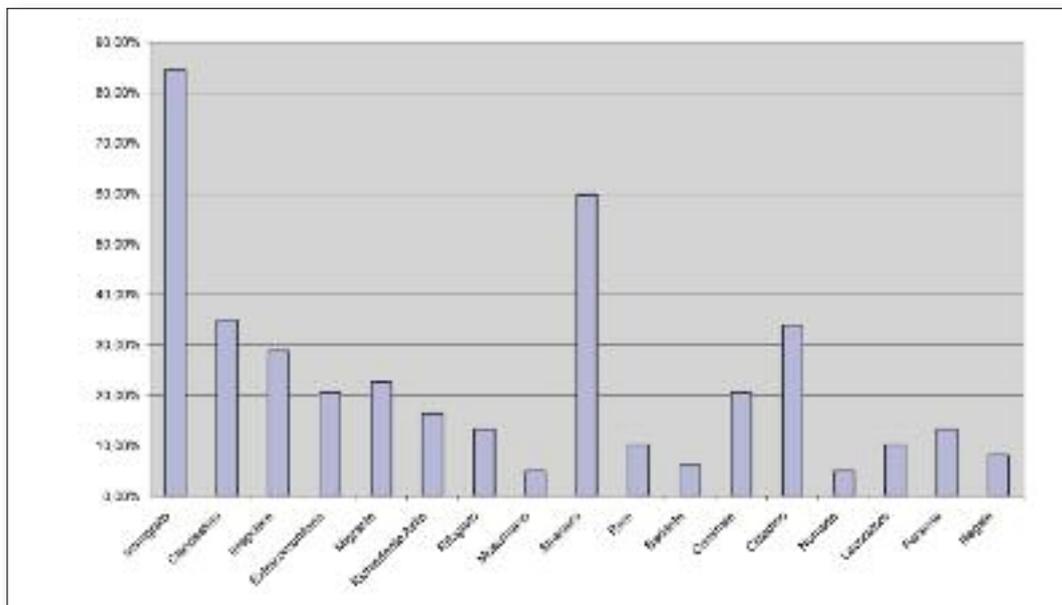


GRAFICO N. 6 – TERMINI UTILIZZATI – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Naturalmente si tratta di definizioni riportate nei documenti in riferimento esclusivo ai protagonisti delle discussioni. Segue poi *irregolare*, anche questo in relazione alla infrazione di una norma giuridica, *migrante* ed *extracomunitario*, termine questo che appare in calo, probabilmente anche per il processo di allargamento della Comunità Europea a nuovi paesi. Sempre per indicare frequenze a due cifre vanno notati i *richiedenti asilo* ed i *rifugiati*, insieme con *persona*, *lavoratore* e *detenuto*. Curioso il 10% del termine *rom* che, nella maggioranza dei casi, non può riferirsi a soggetto migranti, bensì a cittadini italiani. Ciò rileva come, spesso, la popolazione migrante e quella *rom* vengano associate e trattate come unico fenomeno.

Guardando agli altri soggetti citati nei documenti (Grafico n. 7), è da notare, anche in questo caso, come i dati confermino la scarsa presenza di fatti di cronaca mentre appare particolarmente significativo il 67% di *esperti e studiosi* interpellati, in netta controtendenza con i resoconti delle ricerche rivolte ai media tradizionali. Forte la presenza delle istituzioni (governative italiane ed europee) e delle opinioni delle figure politiche, solitamente le più frequenti. Interessante e coerente il 35% delle citazioni riguardo la *società civile organizzata* (associazioni, sindacati, onlus, ecc).

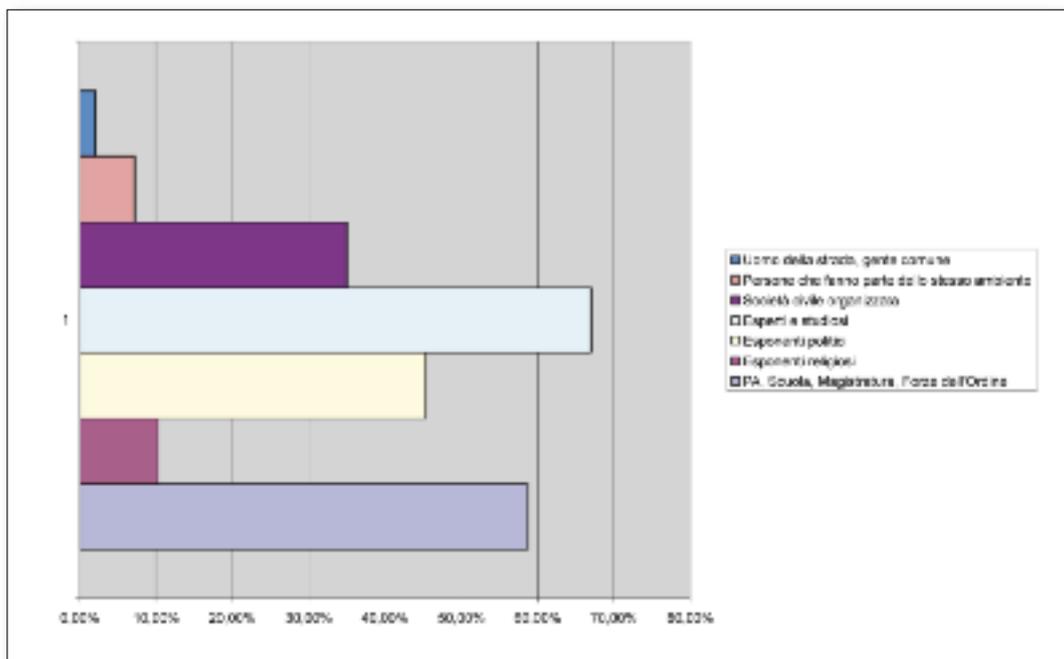


GRAFICO N. 7 – SOGGETTI CITATI – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

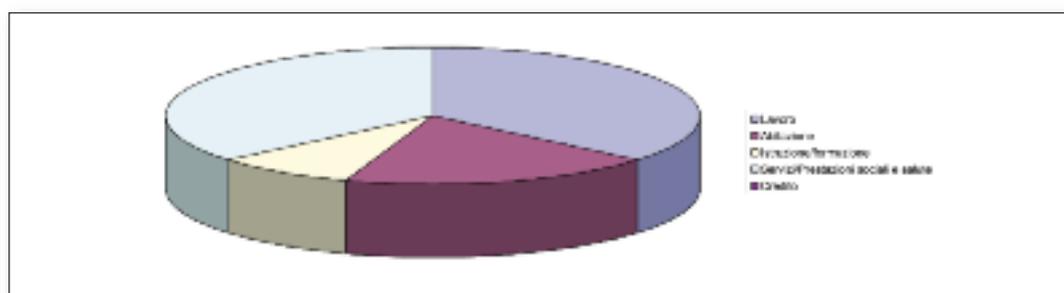


GRAFICO N. 8 – AMBITI DI DISCRIMINAZIONE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

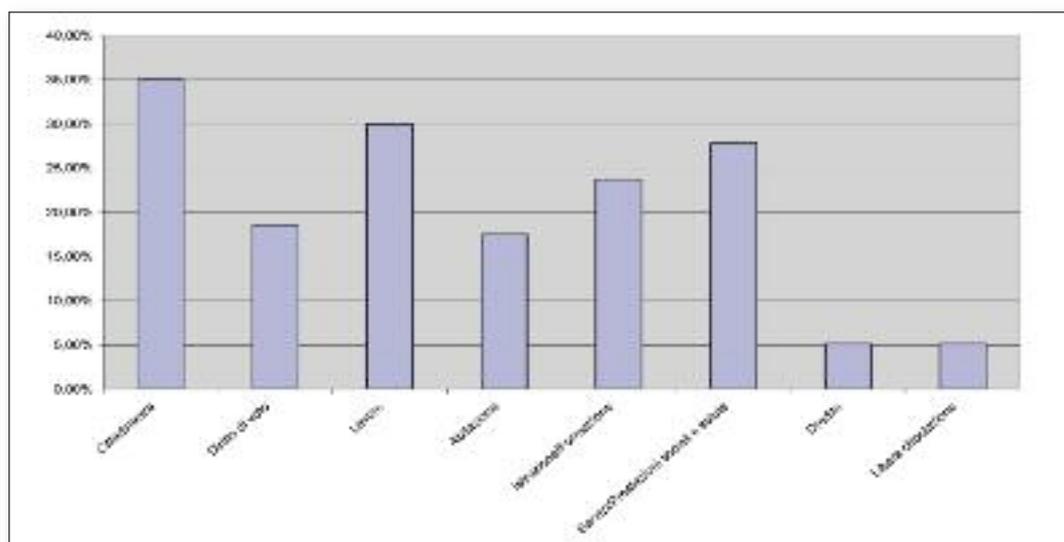


GRAFICO N. 9 – AMBITI DI INCLUSIONE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Nella rielaborazione dei dati si è inteso comparare i risultati degli items di *discriminazione* ed *inclusione* per specificarne accuratamente le procedure di siglatura. Per ciò che riguarda il primo (Grafico n. 8) va detto che sono stati classificati anche i documenti nei quali veniva denunciata un'assenza di intervento oltre quelli dichiaratamente contrari alla integrazione della popolazione immigrata, come si chiarisce nel Grafico n. 10, relativo alla descrizione dei contenuti. Inoltre, va sottolineato il fatto che, sempre in riferimento agli ambiti di discriminazione, in più del 50% dei casi non sono state identificate questioni discriminatorie né in un senso né nell'altro, cosa non accaduta per l'item *inclusione* immediatamente successivo (Grafico n. 9).

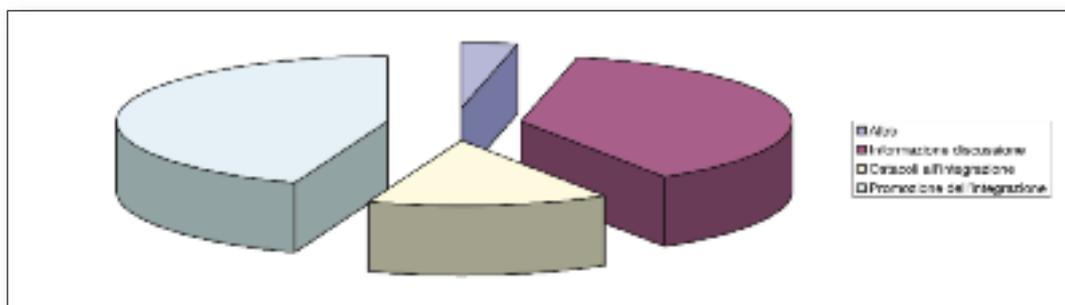


GRAFICO N. 10 – DESCRIZIONE DEL CONTENUTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Le tematiche del *lavoro* e dei *servizi* appaiono rilevanti, come il più generico richiamo al concetto di *cittadinanza*, che sottende molteplici diritti e doveri. Quasi nullo il riferimento all'accesso al credito. A questo punto (Grafico n. 10), ci troviamo di fronte al più soggettivo degli *items* previsti dalla griglia predisposta, poiché ha previsto una sorta di *giudizio complessivo* sul tenore di ogni singolo documento ed è stato oggetto di numerosi scambi e riflessioni al fine di non influenzare l'andamento del lavoro di ricerca. A questo pro si è inteso considerare documenti volti alla *promozione dell'integrazione* tutti quelli in cui esplicitamente si denunciavano mancanze da parte delle istituzioni nei confronti della popolazione immigrata, interventi di esponenti politici, studiosi, intellettuali e religiosi volti a sottolineare l'esigenza di maggiore efficacia nell'evoluzione dei fenomeni integrativi e di accoglienza, le analisi geopolitiche ed economiche tese a sostenere l'opinione della *necessità* politica, economica e demografica dei flussi migratori fino ai documenti aventi carattere divulgativo di aspetti specifici delle culture dei paesi di provenienza delle diverse etnie presenti nel nostro Paese (44,44%).

Le analisi tecniche, giuridiche, economiche, le narrazioni cronachiste, i dibattimenti sui social media, sono stati siglate come documenti di *informazione e discussione* (37,78%). Solamente quando gli autori dei documenti, nelle svariate forme rilevate (bloggers, redazioni, uffici politici, esponenti politici, utenti di forum, ecc) hanno esplicitamente preso, o riportato, posizioni di attacco o rifiuto o di insulto alla popolazione immigrata (in senso generico o specifico), tali documenti sono stati classificati come *ostacoli all'integrazione* (14,44%).

Lemma Rom – Google motore di ricerca.

Per il lemma Rom sono stati raccolti 80 documenti, equamente suddivisi tra le correlazioni indicate per la rilevazione (criminalità, cultura, diritti, integrazione, sicurezza). I primi risultati (Grafico n. 11 – Contenitore) denotano una maggiore omogeneità nella raccolta dei documenti e segnano la prima differenza dal lemma *immigrazione*, che ritroveremo anche in seguito, rispetto alla presenza maggiormente consistente dei quotidiani e periodici online fra i contenitori rilevati.

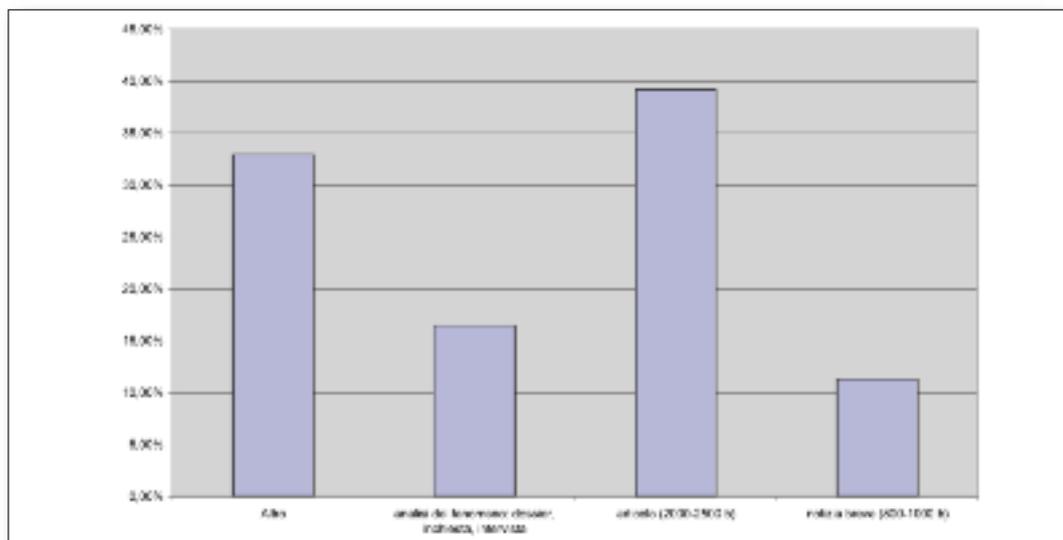


GRAFICO N. 11 – CONTENITORE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Rispetto al livello di approfondimento (Grafico n. 12), si conferma la presenza di articoli di medio approfondimento, con un consistente aumento delle notizie brevi, legate agli aspetti cronachistici, ed una interessante percentuale di altre forme di produzione informativa⁵⁷.

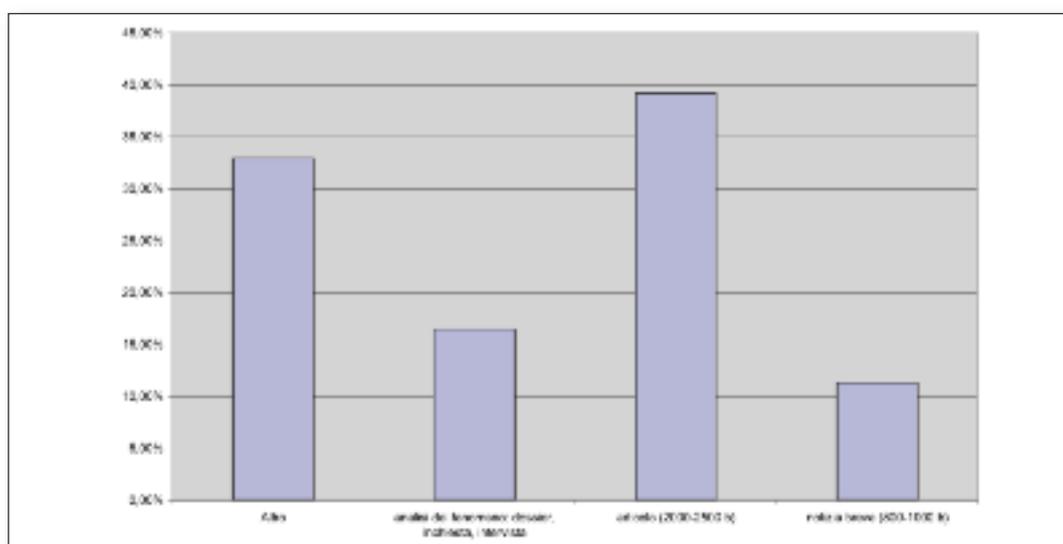


GRAFICO N. 12 – LIVELLO DI APPROFONDIMENTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Anche nella sezione di ricerca relativa all'argomento dei documenti rilevati, possiamo notare (Grafico n. 13) la prioritaria importanza di questioni legate alle opinioni, discussioni e opzioni di carattere politico riguardo alla questione rom, con un interessante percentuale riguardante gli aspetti culturali (spesso promossi da documenti web gestiti da esponenti della comunità rom italiana).

⁵⁷ In allegato al Capitolo la specifica di "altre forme informative" (Allegato n. 4)

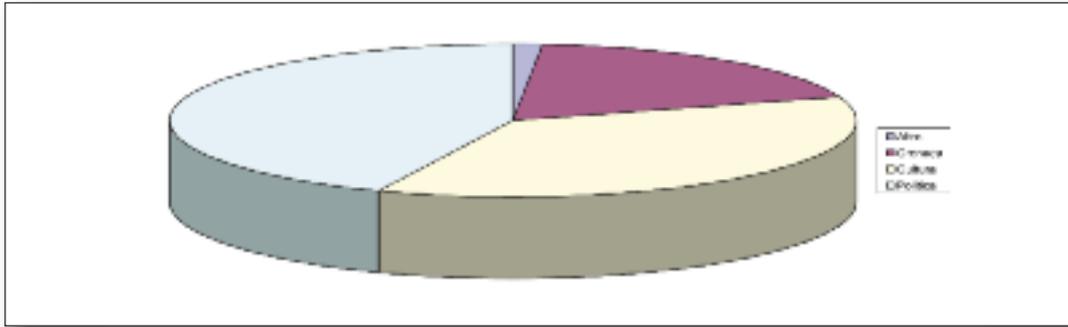


GRAFICO N. 13 – ARGOMENTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Analizzando i risultati ottenuti dall'individuazione dell'argomento del titolo (Grafico n. 14), è possibile evidenziare come la questione delle popolazioni rom nel nostro paese (e quand'anche ci si riferisse a temi extra-nazionali) dobbiamo sottolineare che documenti rilevati sono tutti in lingua italiana) si accenda sul piano della discussione politica a più livelli, dalle opinioni di esponenti delle istituzioni alle discussioni sui forum o sui *blog*.

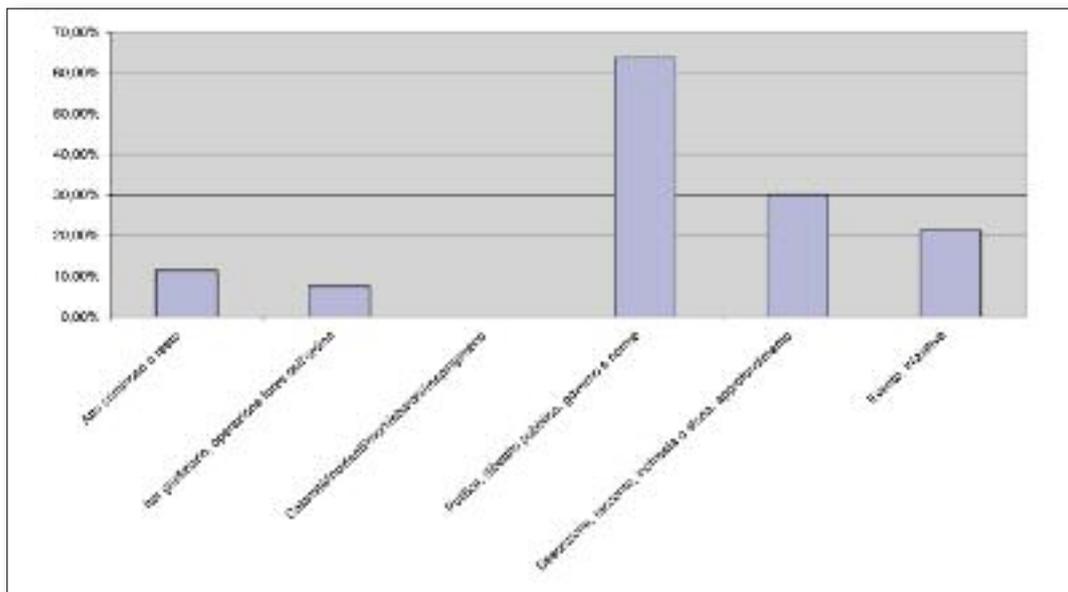


GRAFICO N. 14 – ARGOMENTO DEL TITOLO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

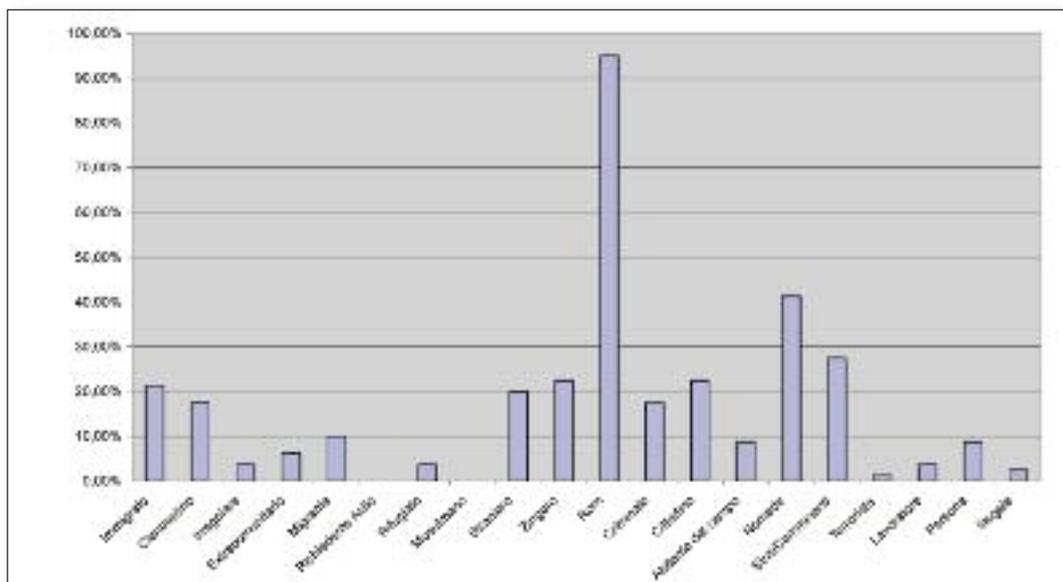


GRAFICO N. 15 – TERMINI DESCRITTIVI DEL PROTAGONISTA – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Aumenta la percentuale dei documenti relativi a fatti criminosi e le tematiche di approfondimento sono rilevanti. Interessante notare la vitalità culturale e divulgativa desumibile dall'oltre 20% di iniziative ed eventi rilevati, probabilmente connessi alla storicità del radicamento dell'etnia rom nel nostro paese.

Analizzando la terminologia utilizzata, al di là del lemma *rom*, ovviamente prioritario, troviamo la definizione di *nomade* al 41%, questione forse più legata ad una abitudine terminologica, in quanto una grande parte delle comunità rom italiane sono oramai pressoché stanziali. Segue poi il termine *cittadino* e *zingaro* (dicitura quest'ultima spesso avvallata da alcune comunità). L'aspetto più curioso della disamina di questo item è il 21% di *immigrato* ed il 17% di *clandestino*. L'accostamento tra l'etnia rom e questi due termini appare improprio, e va analizzato documento per documento, ma potrebbe suggerire una confusione, un accorpamento di carattere semplificatorio e stereotipato legato alla percezione della diversità *somatica* e culturale in senso lato. Coerente con gli aspetti più specifici della questione è il 27% dei termini *Sinti/Caminanti*, rappresentativa della stratificazione culturale dell'etnia rom.

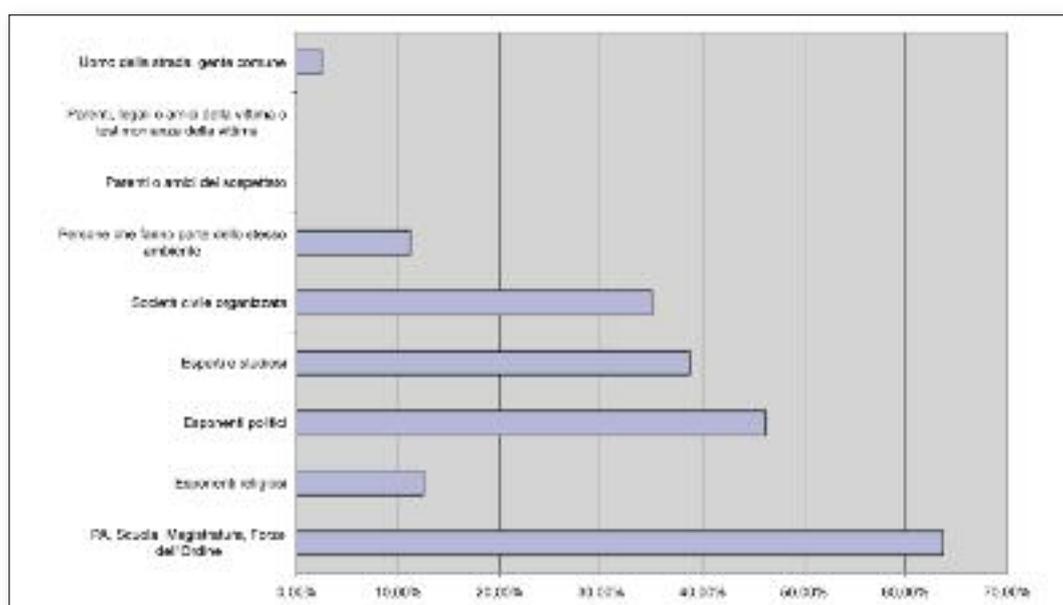


GRAFICO N. 16 – ALTRI SOGGETTI CITATI – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Con riferimento agli altri soggetti (Grafico n. 16), la predominanza di citazioni relative alle istituzioni di governo si lega all'attenzione politica della questione rom, spesso considerata nei termini dell'accesso ai servizi e di ordine pubblico, confermata dalla presenza chiara di esponenti politici e coadiuvata da esperti del settore e dall'attivismo di una società civile attenta al tema.

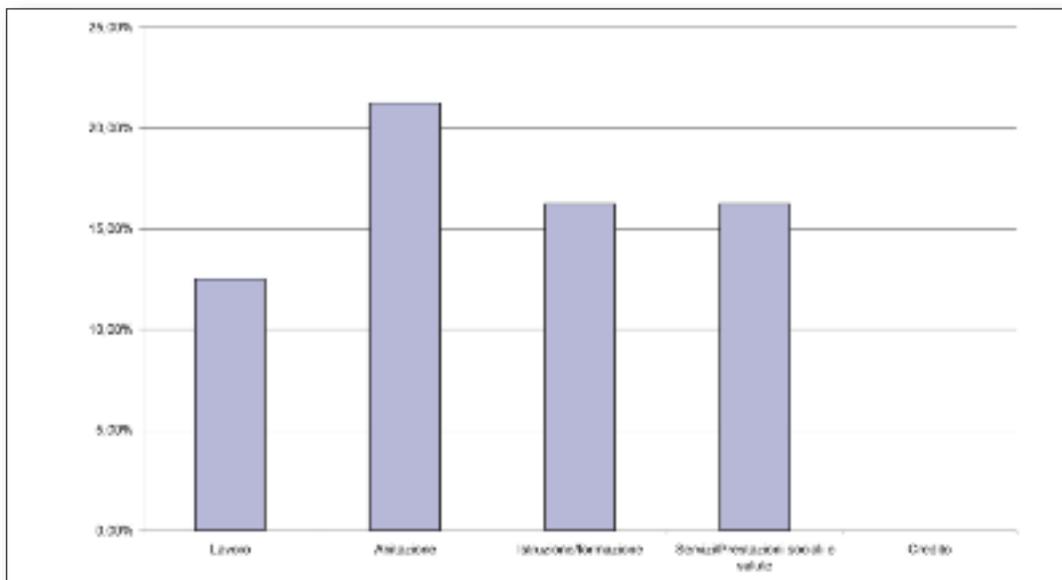


GRAFICO N. 17 – AMBITI DI DISCRIMINAZIONE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

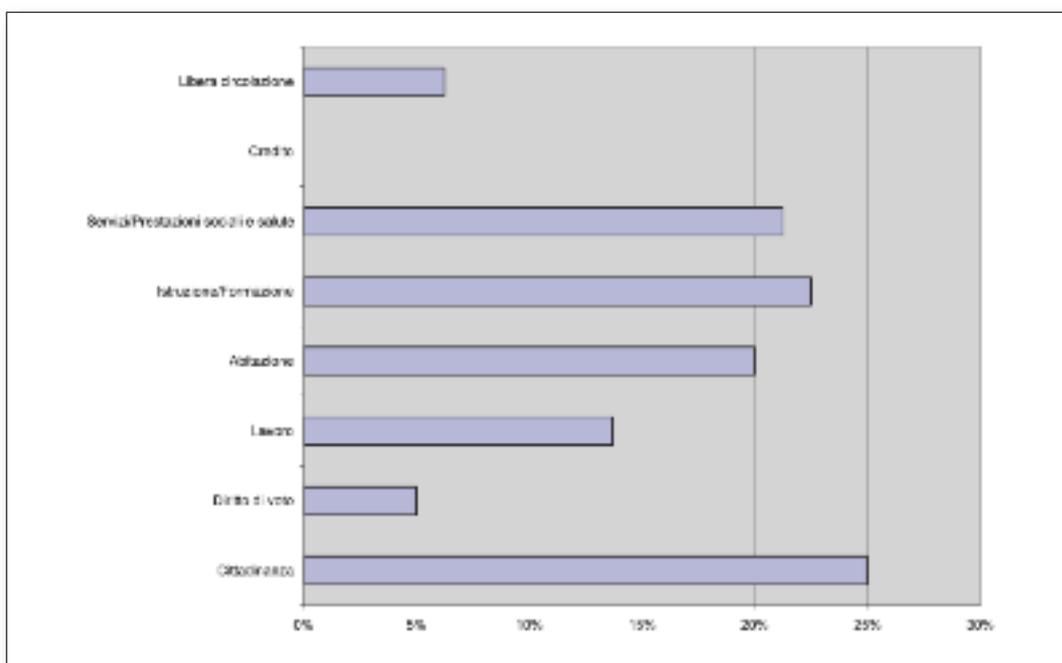


GRAFICO N. 18 – AMBITI DI INCLUSIONE – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Analizzando i grafici relativi agli ambiti di discriminazione (Grafico n. 17) e di inclusione (Grafico n. 18)⁵⁸, è opportuno sottolineare come il problema dell'alloggio, certamente pregnante per una cultura caratterizzata, anche se spesso solo nominalmente, dal nomadismo, sia evidente.

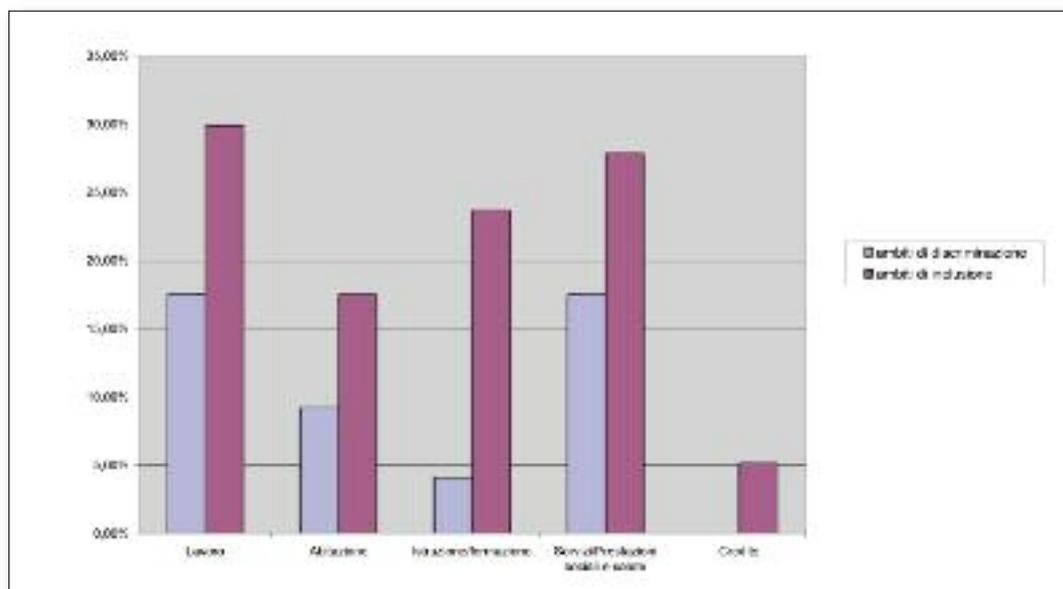


GRAFICO N. 19 – COMPARAZIONE AMBITI DI DISCRIMINAZIONE E DI INCLUSIONE DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

I risultati (Grafico n. 19) dimostrano come, indipendentemente dagli ambiti applicativi, sia prevalente un approccio alle politiche migratorie in termini di integrazione ed inclusione: appare evidente, anche nel “racconto” che i media, ed internet in particolare, fanno della questione, come la percezione ed il riconoscimento delle discriminazioni nonché la relativa necessità di costruzione di politiche di pari opportunità, non riesca a consolidare appieno una propria dignità ed “autonomia”. I numerosi problemi legati agli insediamenti autogestiti ai margini delle periferie dei grandi centri, alle azioni di sgombero da parte delle forze dell’ordine, alle difficoltà espresse dai residenti italiani, alla minoritaria attenzione rivolta alle esperienze riuscite di integrazione non può non emergere nei risultati. Allo stesso modo il problema della istruzione dei minori, il diritto alla salute e l’accesso ai servizi confermano una percezione sociale diffusa che si muove dinamicamente tra gli estremi della denuncia della discriminazione e della tesi della *auto discriminazione* compiuta dalla popolazione rom stessa.

⁵⁸ Nella fase di impostazione della ricerca si è deciso di analizzare ambiti di inclusione non perfettamente coincidenti con quelli di discriminazione: mentre per questi ultimi si è ritenuto opportuno considerare quelli strettamente derivanti dalle Direttive Europee, per i primi si è tentato un maggior approfondimento.

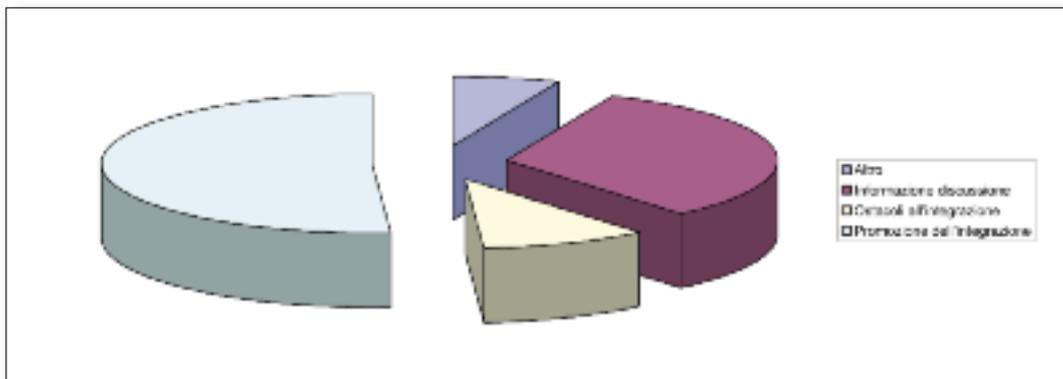


GRAFICO N. 20 – DESCRIZIONE DEL CONTENUTO – DA GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Anche nel caso della descrizione del contenuto (Grafico n. 20), emerge, come per il lemma immigrazione, una maggioranza di documenti volti sottolineare la necessità, o il desiderio, di attivare azioni mirate alla *promozione dell'integrazione* delle etnie rom nel tessuto socioculturale italiano (52,25%). Va ribadito che tale processo ha una storia antica ed efficace nel percorso di sviluppo italiano ma, evidentemente, la contemporaneità potrebbe far emergere una scarsa conoscenza complessiva della specificità della cultura rom, sottolineandone gli aspetti più complessi e problematici, indubbiamente presenti.

5.6 MIGRANTI E MINORANZE ETNICHE NELLE NEWS ONLINE

Lemma Immigrazione – Google News.

Rispetto alla valutazione della correlazione tra termini, è necessario chiarire quanto essa sia, nel caso del campo di ricerca Google News, già significativa di per sé. Infatti, nell'impostare i criteri di ricerca dei documenti riguardanti la compresenza del lemma immigrazione con i 5 termini (criminalità, cultura, diritti, integrazione, sicurezza) su questo servizio di Google, che sfrutta il meccanismo del Google Alert⁵⁹, il procedimento di selezione è automatico. Di conseguenza il numero dei documenti raccolti (che ammonta a 129) fornisce alcune indicazioni: in questo caso (Grafico n. 21) possiamo notare come gli articoli, in qualche modo correlati agli elementi di *integrazione* e *diritti*, siano numericamente più rilevanti; si segnalano, inoltre, alcuni dati interessanti, quale il 5% scarso di documenti relativi a fatti criminali.

59 <http://www.google.it/alerts>

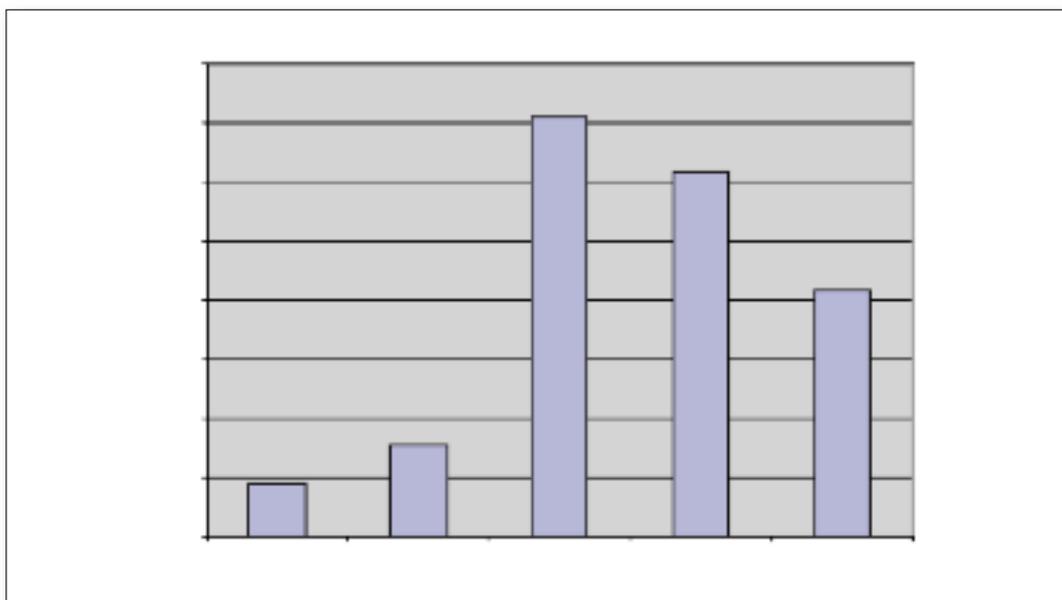


GRAFICO N. 21 – CORRELAZIONE CON TERMINE IMMIGRAZIONE – DA GOOGLE NEWS

Essendo questa porzione della ricerca rivolta ad un servizio, certamente non rappresentativo di tutto il web nella segnalazione delle news, **più simile alla fruizione e produzione tradizionale della conoscenza**, si evidenzia (nel Grafico n. 22) come la maggioranza dei documenti rilevati siano contenuti in quotidiani e periodici online e portali di informazione.

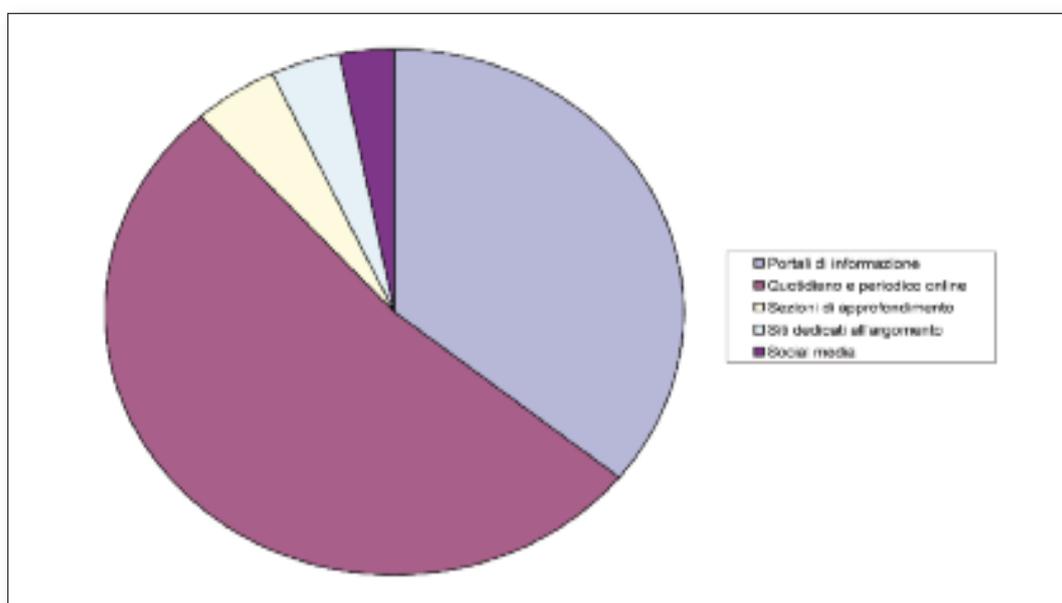


GRAFICO N. 22 – CONTENITORE DEI DOCUMENTI – DA GOOGLE NEWS

Se analizziamo *l'argomento del documento* (Grafico n. 23), si conferma quanto appena segnalato: le argomentazioni cronachistiche e quelle di carattere politico crescono di percentuale attestandosi a circa il 40%.

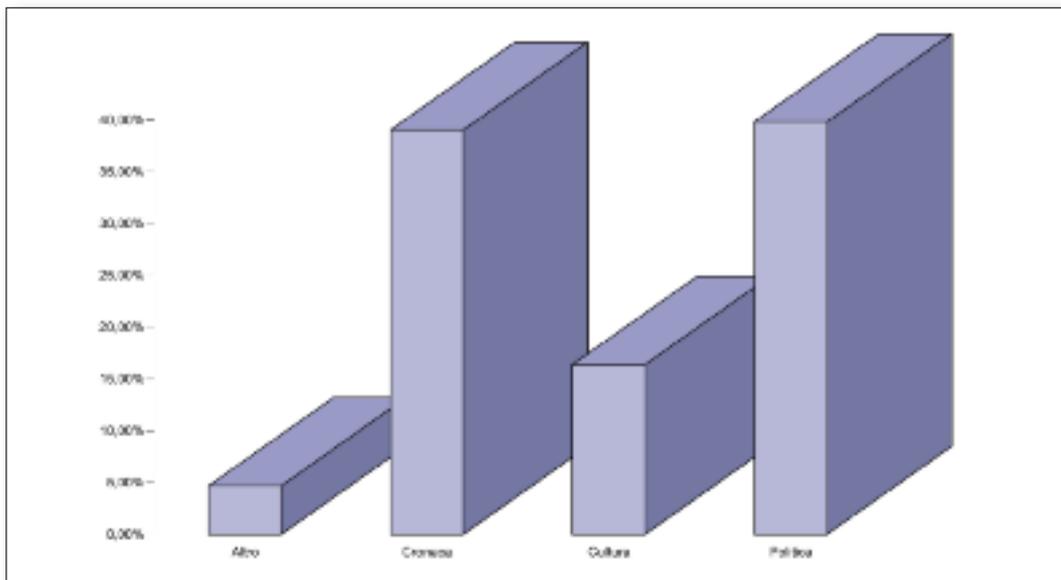


GRAFICO N. 23 – ARGOMENTO DEL DOCUMENTO – DA GOOGLE NEWS

Tuttavia è da precisare che solamente un numero esiguo di documenti riguarda la “cronaca nera” e tale osservazione viene confermata incrociando il dato con quello che si ricava dall’item *argomento del titolo* (Grafico n. 24). Infatti più di 1/3 degli articoli appartenenti alla categoria cronaca riguardano i fatti di Brescia, dove per alcuni giorni un gruppo di lavoratori immigrati ha portato avanti una forma di protesta occupando la gru di un cantiere per rivendicare il diritto alla regolarizzazione. È evidente come attraverso Google News, proprio per la prevalenza con cui sono rappresentati i quotidiani e i periodici online, nei documenti rilevati ci sia un’influenza dei temi di attualità legati a eventi, episodi, fenomeni accaduti durante la settimana di osservazione (8-14 novembre 2010).

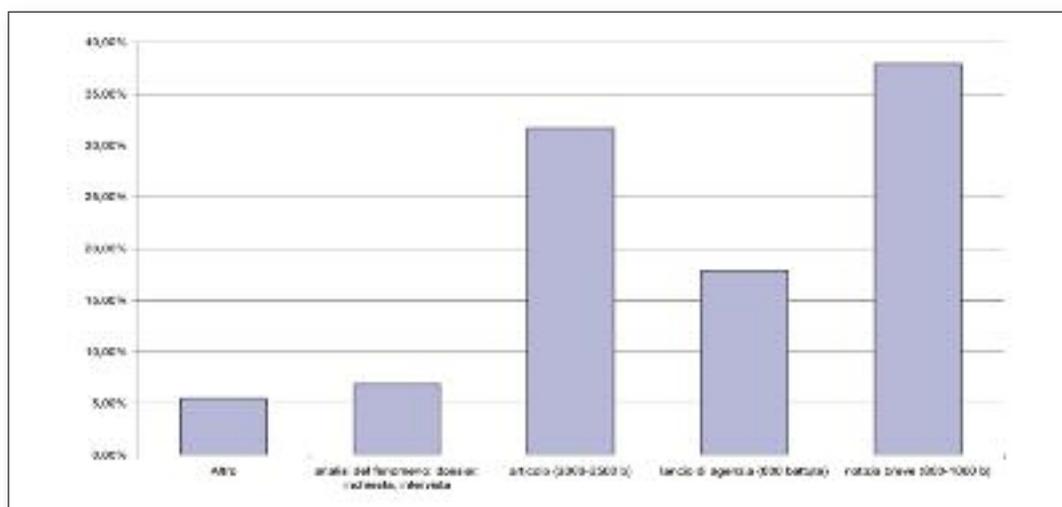


GRAFICO N. 24 – LIVELLO DI APPROFONDIMENTO – DA GOOGLE NEWS

Le percentuali ricavate dall’analisi dell’item *argomento del titolo* (Grafico n. 25) si prestano a letture più sfaccettate, ponendo la discussione politica al primo posto – quasi che la cronaca sopra evidenziata sia primariamente cronaca politica – e la promozione di eventi ed iniziative al secondo. Le narrazioni più propriamente tipiche della cronaca giornalistica (atto criminoso o reato, iter giudiziario, operazione delle forze dell’ordine, calamità, incidenti, sbarchi), complessivamente, superano di poco il 25%.

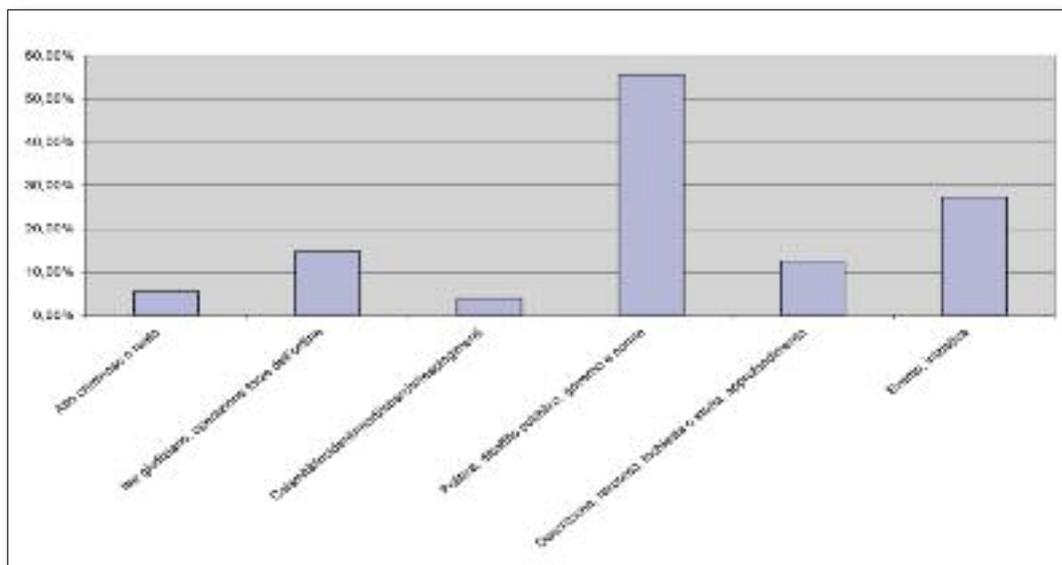


GRAFICO N. 25 – ARGOMENTO DEL TITOLO – DA GOOGLE NEWS

Nella descrizione del protagonista (Grafico n. 26), è prevedibile la prioritaria presenza del termine *immigrato*, seguita da *straniero* e da *migrante*. Sembrerebbe una tendenza ad una neutralità di definizione, soprattutto se consideriamo che *clandestino* ha pressappoco la stessa percentuale di *cittadino* e *lavoratore* con un 23% di citazioni.

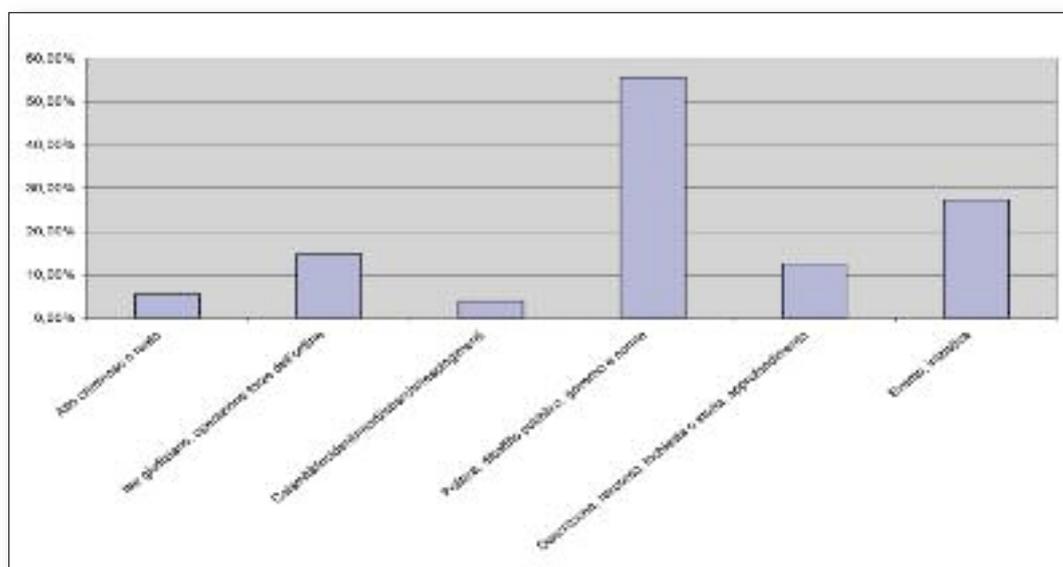


GRAFICO N. 26 – DESCRIZIONE PROTAGONISTA – DA GOOGLE NEWS

La voce Altro di questo item ha suggerito, per l'evidente ricchezza linguistica che la caratterizza, una lettura dei dati più approfondita. Nel paragrafo 4.3 sono infatti riportate alcune riflessioni sul linguaggio utilizzato per descrivere i protagonisti, accompagnate da rappresentazioni in forma grafica dei termini e delle espressioni rilevate nei documenti. Le istituzioni, intese complessivamente, appaiono nettamente tra i *soggetti più citati* (Grafico n. 27), insieme con gli onnipresenti esponenti politici (tendenza questa rilevata anche dalle ricerche precedenti sui media tradizionali), attestandosi rispettivamente intorno al 70% e al 46%.

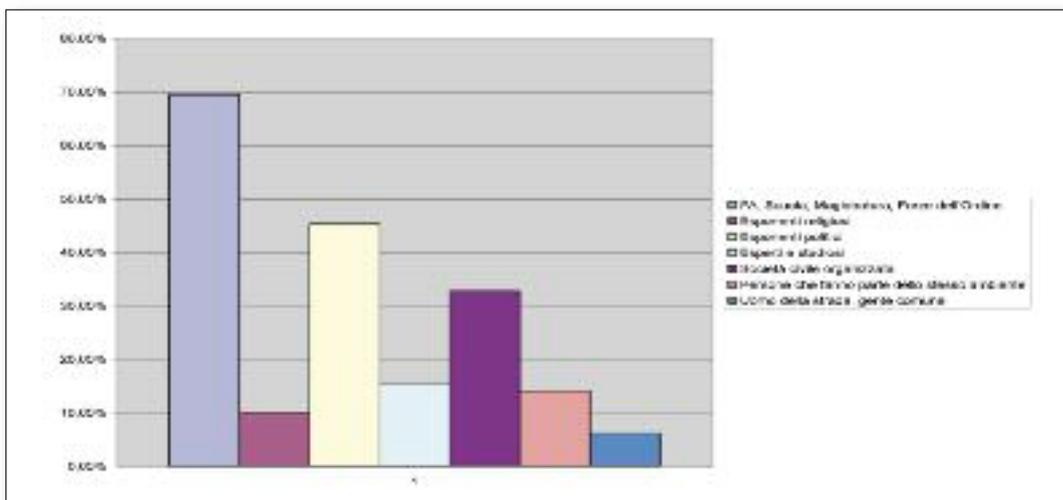


GRAFICO N. 27 – SOGGETTI CITATI – DA GOOGLE NEWS

Significativo il 33% della *società civile*, attivatasi nelle sue diverse articolazioni (sindacati, associazioni, ecc.) e da collegare, in particolar modo, durante la nostra settimana di osservazione, agli eventi legati alle proteste dei lavoratori immigrati a Brescia. Si rilevano, inoltre, percentuali significative nel campo dei soggetti citati negli articoli di cronaca (“persone che fanno parte dello stesso ambiente” e “uomo della strada”) che, sommate, raggiungono un 20%.

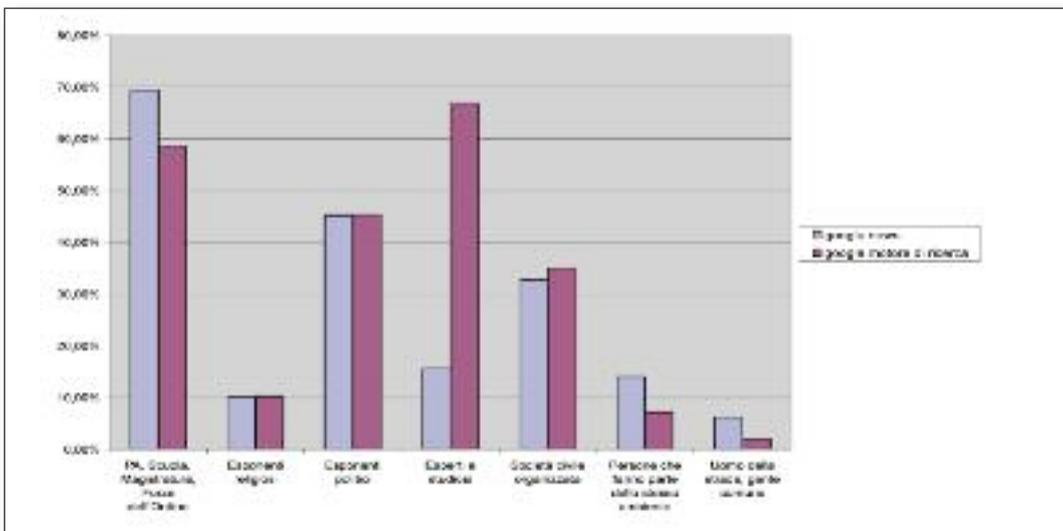


GRAFICO N. 28 – SOGGETTI CITATI – CONFRONTO GOOGLE NEWS E GOOGLE MOTORE DI RICERCA

Tornando ai risultati della rilevazione su Google News, può essere utile comparare i risultati emersi dall’analisi delle voci relative agli ambiti di discriminazione (Grafico n. 29) e di inclusione (Grafico n. 30).

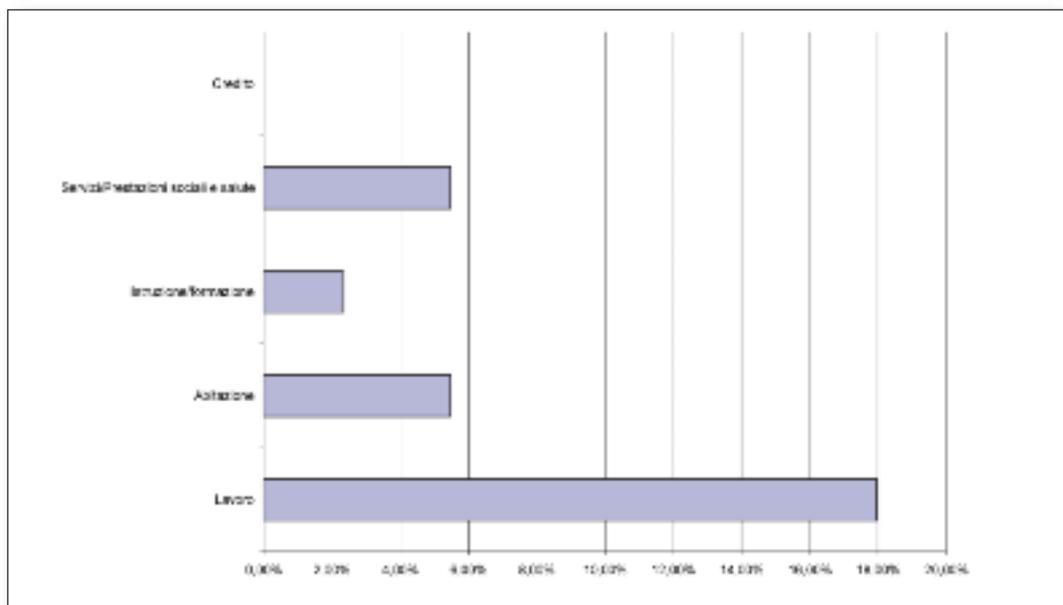


GRAFICO N. 29 – AMBITI DI DISCRIMINAZIONE – DA GOOGLE NEWS

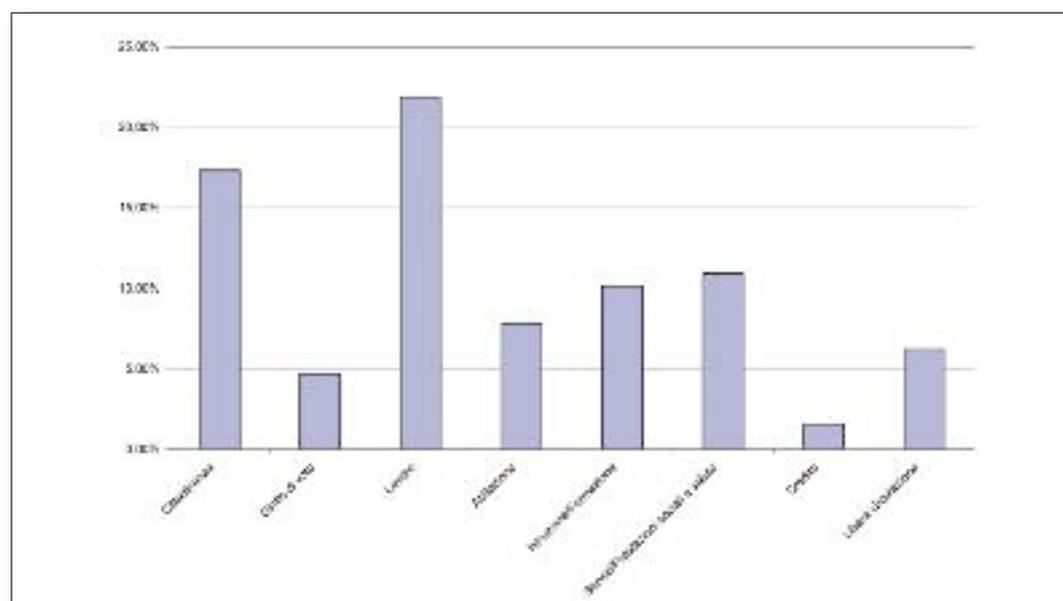


GRAFICO N. 30 – AMBITI DI INCLUSIONE – DA GOOGLE NEWS

Nella fase di impostazione della ricerca si è deciso di analizzare ambiti di inclusione non perfettamente coincidenti con quelli di discriminazione: mentre per questi ultimi si è ritenuto opportuno considerare quelli strettamente derivanti dalle Direttive Europee⁶⁰, per i primi si è tentato un maggior approfondimento. Ciononostante, è possibile effettuare una comparazione tra i risultati ottenuti dai due sistemi di rilevazione (Google News e Google motore di ricerca).

I risultati (Grafico n. 31) dimostrano come sia prevalente una lettura dei fenomeni in chiave inclusiva: il tema delle discriminazioni, e del relativo processo di riconoscimento, contrasto e rimozione delle stesse, fatica ancora a trovare spazio ed autonomia nella costruzione di politiche di integrazione e pari opportunità.

⁶⁰ Tra le principali Direttive dell'Unione Europea che hanno contribuito a costruire il nuovo diritto antidiscriminatorio si evidenziano la Dir. 2000/43/CE sul divieto di discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica e la Dir. 2000/78/CE sulle discriminazioni fondate su religione, convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale.

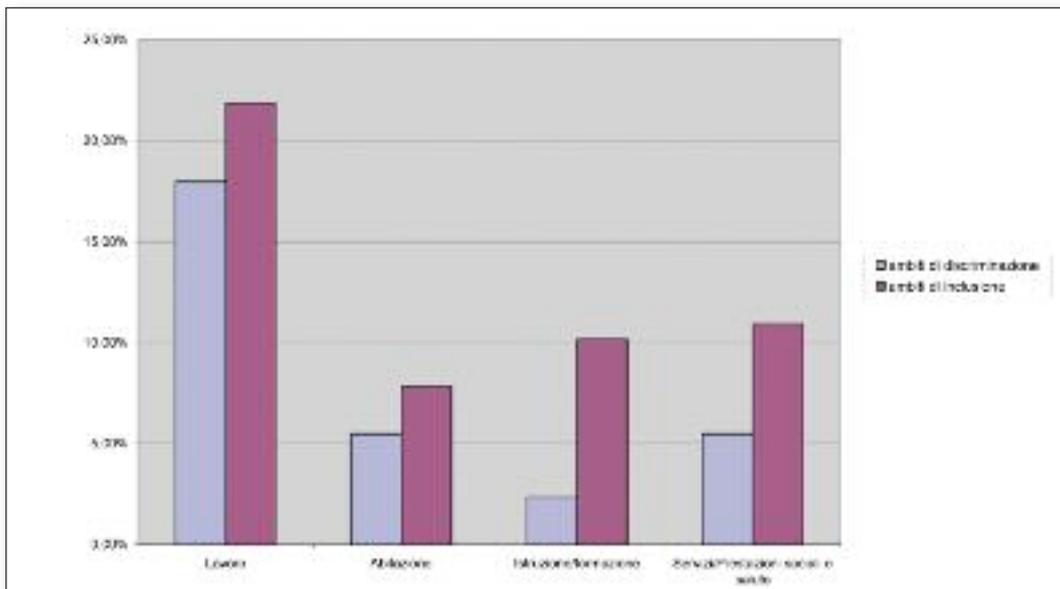


GRAFICO N. 31 – COMPARAZIONE AMBITI DI DISCRIMINAZIONE E DI INCLUSIONE – DA GOOGLE NEWS

Le problematiche relative al *lavoro* si fanno notare come prioritarie, in relazione ad una delle ragioni principali sulla quale si innestano i processi migratori: quando non si scappa dalla guerra o dalle violenze di regimi autoritari, la spinta al movimento è legata al desiderio di miglioramento delle proprie condizioni di vita, di uscita dalla povertà, di raggiungimento di obiettivi legati alla propria formazione e al sostentamento delle proprie famiglie di origine, di compimento dei propri progetti di vita. Sul versante della discriminazione il lavoro rappresenta l'ambito con la percentuale maggiore (18%), seguito da abitazione e servizi (entrambi al 5%).

È importante, inoltre, evidenziare il numero significativo di documenti relativi al tema del riconoscimento dei diritti umani ed ai problemi connessi al rilascio del permesso di soggiorno. L'attualità di tali temi come ambiti su cui si perpetuano le maggiori discriminazioni, ma anche come terreno su cui si gioca la sfida dell'integrazione, emergono con maggiore evidenza dall'analisi dei dati relativi agli ambiti di inclusione, dove la cittadinanza si posiziona al secondo posto con il 17 %, mentre al primo posto si conferma nuovamente il lavoro il con il 22%.

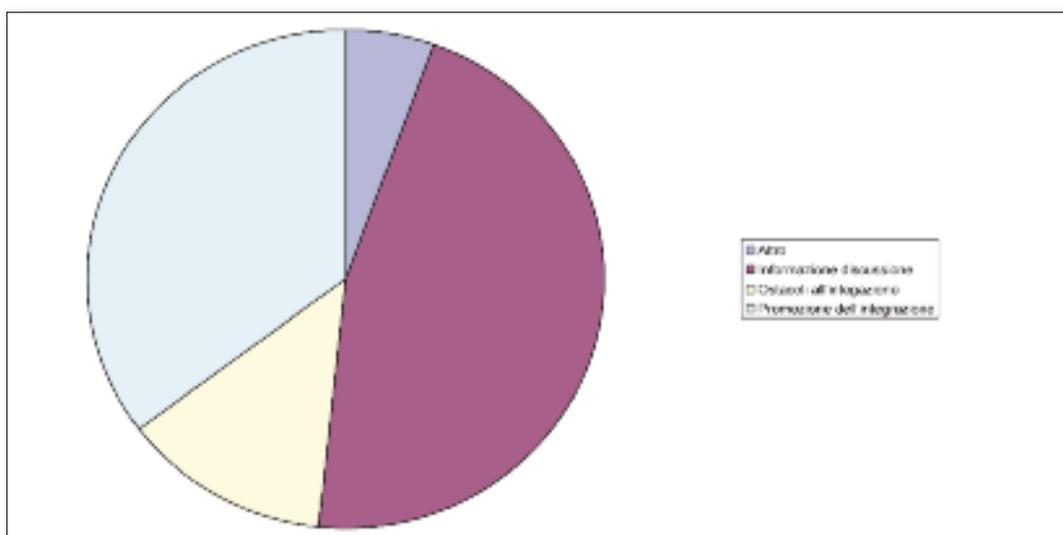


GRAFICO N. 32 – DESCRIZIONE DEL CONTENUTO – DA GOOGLE NEWS

La valutazione complessiva, rispetto ai dati relativi alla descrizione del contenuto dei documenti rilevati (Grafico n. 32), definisce un maggiore equilibrio tra informazione neutrale e cronachistica (informazione e discussione 46%) e tendenza alla promozione dei fenomeni integrativi (35%). Tra i documenti che riportano informazioni classificate nella voce ostacoli all'integrazione, solo in una minima parte di essi si rilevano posizioni di rifiuto del riconoscimento di alcuni diritti per gli immigrati (ad es. il voto o la regolarizzazione), mentre nella quasi totalità dei casi si tratta di documenti di denuncia degli ostacoli all'integrazione.

Lemma Rom – Google News.

Prima di procedere con la presentazione dei dati, è opportuno considerare che i documenti rilevati attraverso le correlazioni dei termini *criminalità*, *cultura*, *diritti*, *integrazione*, *sicurezza* con la parola *rom* rappresentano soltanto l'11,64% del corpus testuale che Google News ha raccolto durante la settimana di indagine (8-14 novembre 2010). Una prima considerazione che discende dalla lettura dei dati è che i risultati probabilmente sarebbero stati differenti se nella settimana di rilevazione il dibattito su tale minoranza etnica fosse stato animato da accadimenti particolari, come ad esempio le espulsioni decise in Francia nell'estate 2010 o la rilevazione delle impronte digitali in Italia nel corso del 2008. Potremmo infatti affermare che l'aspetto non emergenziale della "questione rom" in quella settimana abbia influenzato la produzione di informazioni in termini quantitativi.

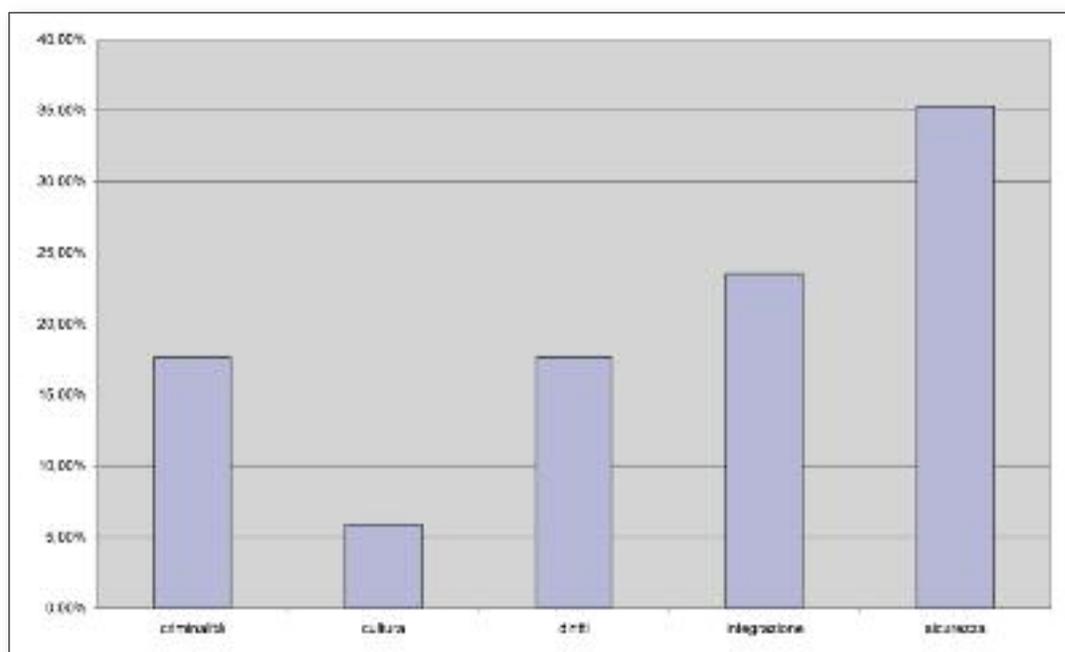


GRAFICO N. 33 – CORRELAZIONE CON TERMINE ROM – DA GOOGLE NEWS

Date queste premesse, si ritiene comunque utile fare alcune considerazioni, di carattere prettamente qualitativo, su questa rilevazione. Analizzando la correlazione tra termini (Grafico n. 33), è possibile notare una certa stereotipia nella rappresentazione della popolazione rom: è infatti presente una forte correlazione tra *rom*, espressione di una etnia, e gli aspetti legati a fenomeni di ordine pubblico o problematiche sociali. Possiamo evidenziare, infatti, che le co-occorrenze ricavate con criminalità e sicurezza, sommate raggiungono una percentuale superiore al 50%. Interessante comunque il 35% rilevato nella correlazione con il termine integrazione.

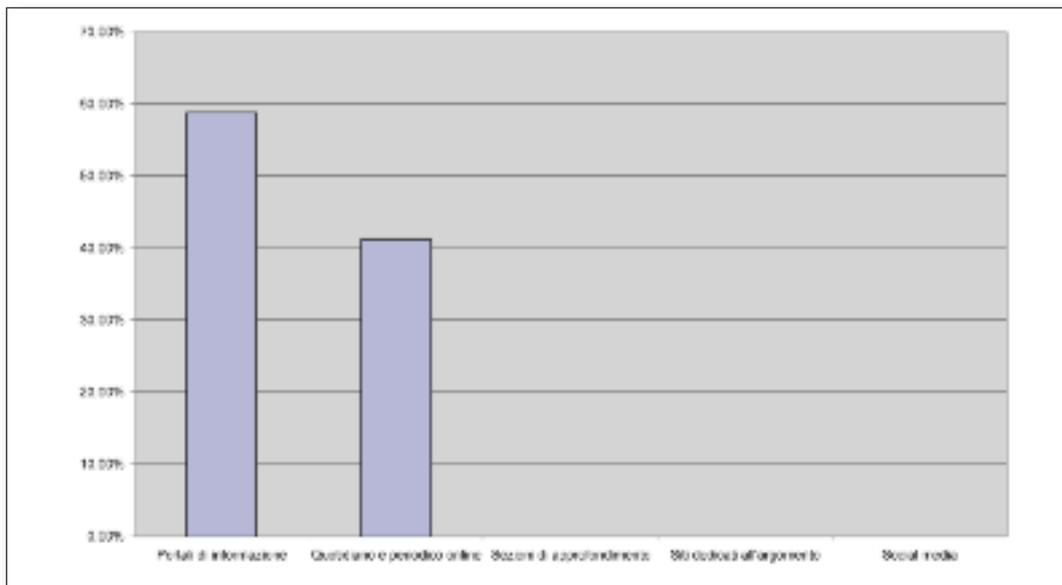


GRAFICO N. 34 – CONTENITORE DI DOCUMENTI RILEVATI – DA GOOGLE NEWS

Per quanto riguarda i “contenitori” dei documenti rilevati (Grafico n. 34), è possibile notare l’assenza di testi ricavati da sezioni di approfondimento, siti dedicati all’argomento e Social media, con una tendenza tutta rivolta alla informazione online di stampo più tradizionale: i portali di informazione sono, infatti, presenti nel 59% dei casi e i quotidiani e i periodici online nel 41% dei casi.

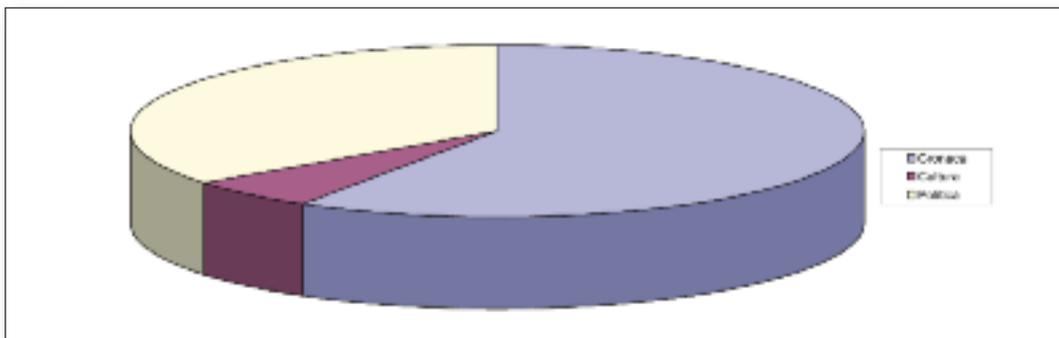


GRAFICO N. 35 – ARGOMENTO DEI DOCUMENTI RILEVATI – DA GOOGLE NEWS

Andando a guardare lo specifico argomento trattato (Grafico n. 35), si conferma la tendenza della assoluta maggioranza di questioni di cronaca (59%) e politica (35%), come anche gli items successivi, relative agli argomenti dei titoli (Grafico n. 36) ed al livello di approfondimento (Grafico n. 37), evidenziano chiaramente.

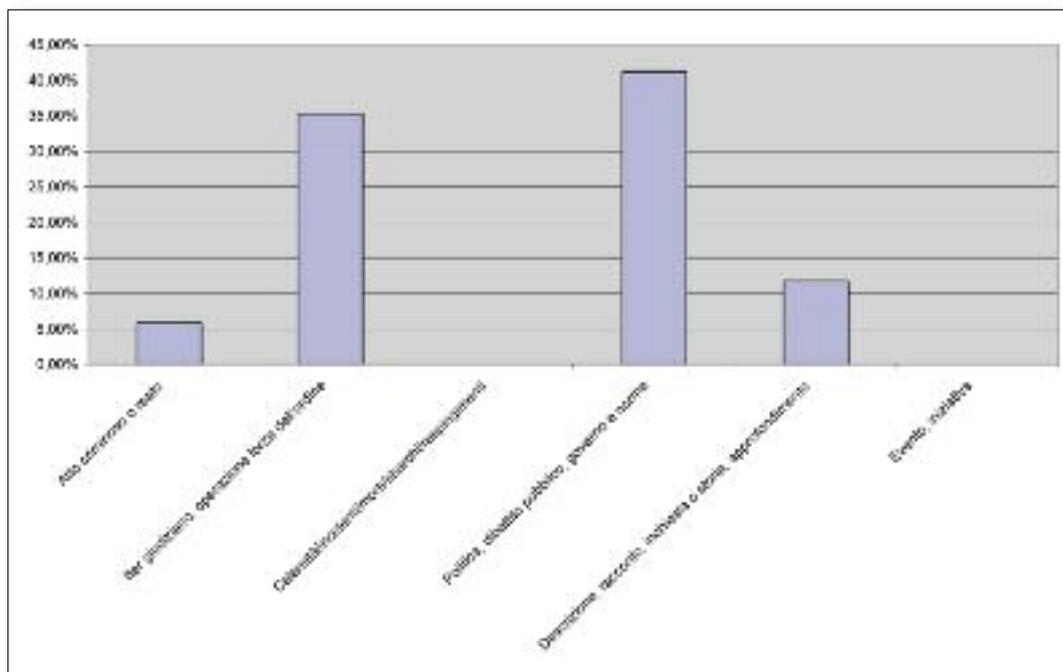


GRAFICO N. 36 – ARGOMENTO DEL TITOLO – DA GOOGLE NEWS

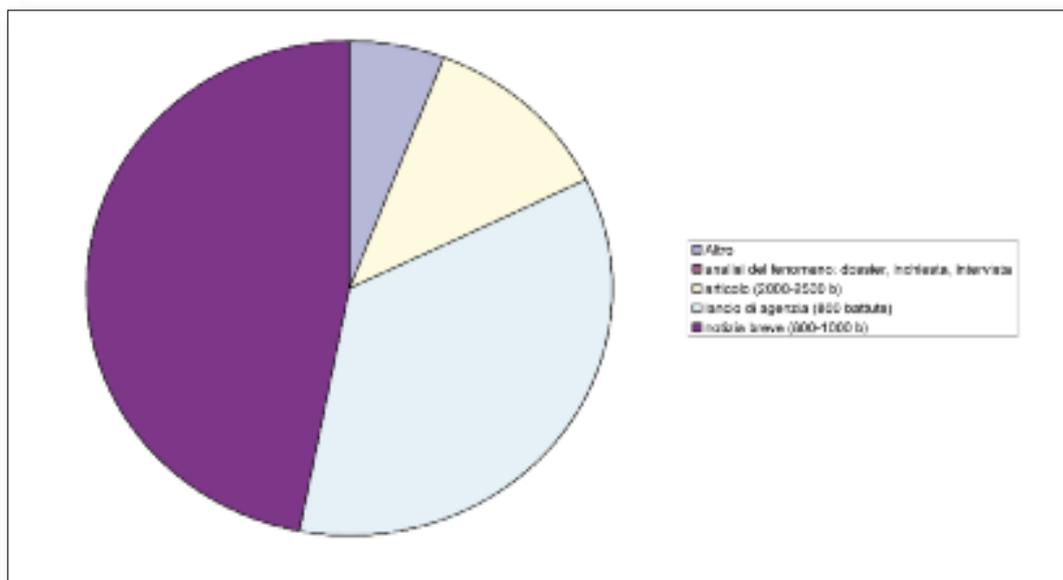


GRAFICO N. 37 – LIVELLO DI APPROFONDIMENTO – DA GOOGLE NEWS

In quest'ultimo è possibile evidenziare l'assoluta mancanza della voce "descrizione racconto, inchiesta, storia, approfondimento". Poche sorprese emergono anche dai dati relativi alla terminologia (Grafico n. 38).

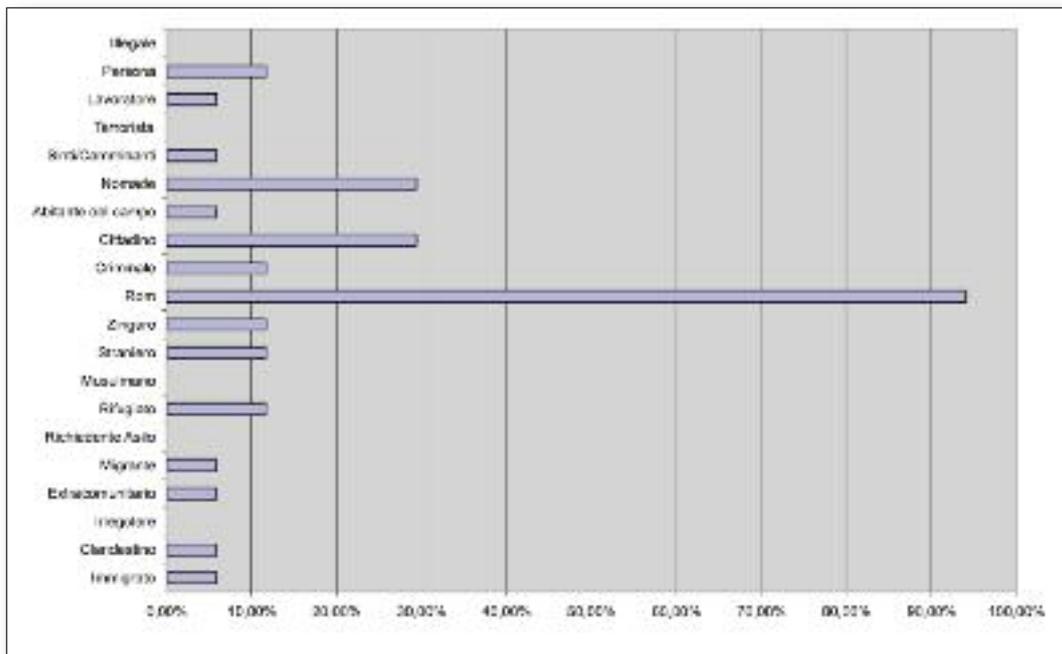


GRAFICO N. 38 – DESCRIZIONE PROTAGONISTA – DA GOOGLE NEWS

Appare opportuno segnalare la percentuale non emergente della correlazione con il termine *criminale* (sotto il 12%) ed il curioso 12% del termine *rifugiato*, equivalente in percentuale al termine più generico *persona* ed inferiore al quasi 30% di *cittadino*. Interessante anche l'elevata percentuale con cui compare il termine *nomade* (30%), sebbene si tratti di popolazioni ormai stanziali, soprattutto se confrontata con quella più contenuta del termine *abitante del campo* (6%).

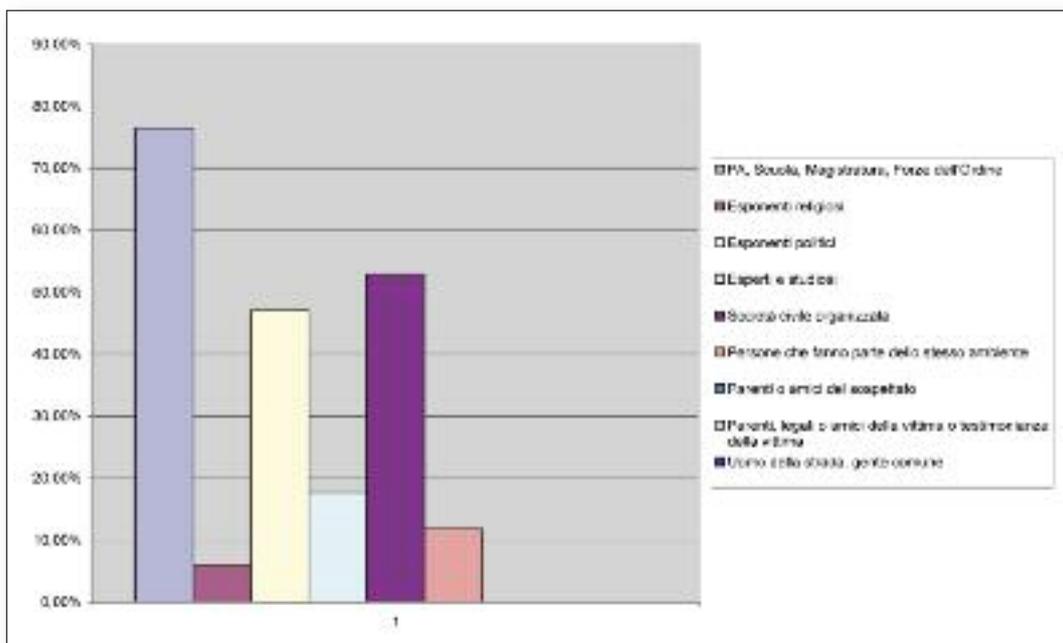


GRAFICO N. 39 – SOGGETTI CITATI – DA GOOGLE NEWS

Rispetto ai soggetti citati nei documenti rilevati (Grafico n. 39), le citazioni più presenti sono quelle relative alle istituzioni (76%), in particolare quelle europee, come gli organismi per la difesa dei

diritti umani che monitorano costantemente le condizioni di discriminazione in cui vivono le popolazioni rom, e quelle nazionali, come le forze dell'ordine. Si conferma la significatività politica della questione rom e va notata la presenza cospicua della *società civile organizzata* (53%). Il ruolo degli attivisti che operano in difesa dei diritti delle popolazioni rom attraverso il monitoraggio e la denuncia dei casi di violazioni di diritti umani emerge nei documenti analizzati. Alcuni di questi si riferiscono, ad esempio, alle operazioni di sgombero di campi, alla conseguente accusa di odio razziale da parte di un'associazione nei confronti dell'ente locale.

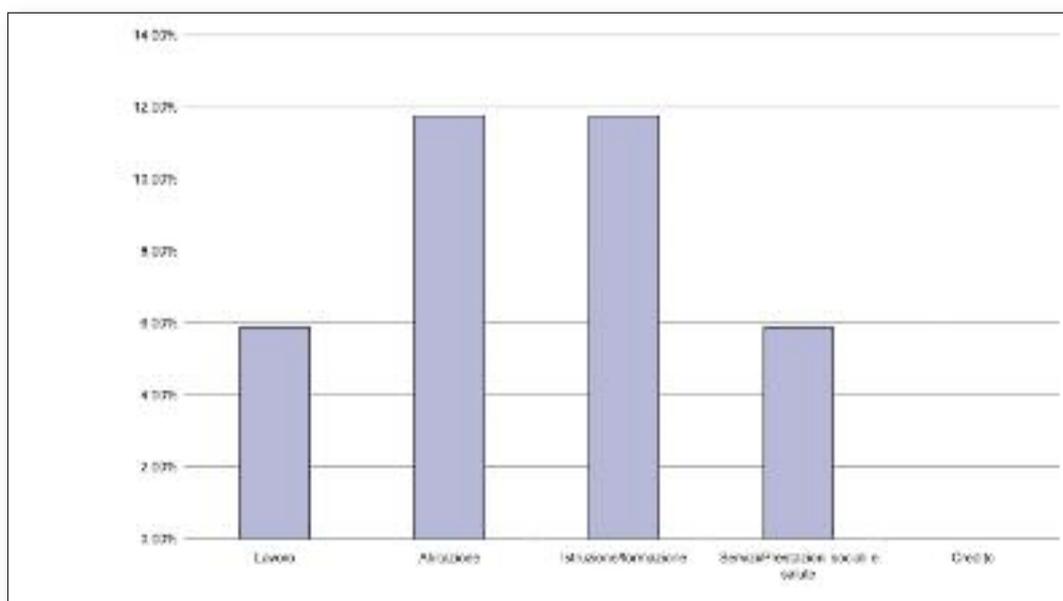


GRAFICO N. 40 – AMBITI DI DISCRIMINAZIONE – DA GOOGLE NEWS

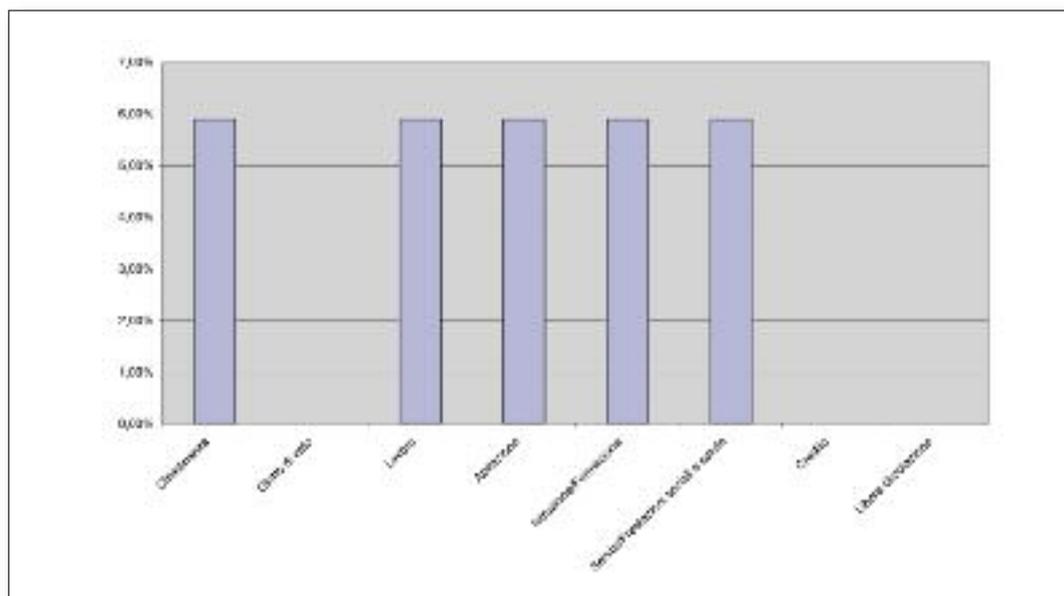


GRAFICO N. 41 – AMBITI DI INCLUSIONE – DA GOOGLE NEWS

Ciò che emerge dalla comparazione tra i dati relativi agli ambiti di discriminazione (Grafico n. 40) e quelli di inclusione (Grafico n. 41), è la consistenza esigua delle percentuali, che denotano una

scarsa attenzione a tali questioni, che comunque si muovono intorno agli evidenti problemi abitativi e di istruzione dei minori rom, con percentuali che sfiorano il 12% quando sono considerati in termini di discriminazione ed il 6% quando sono indicati come ambiti di inclusione.

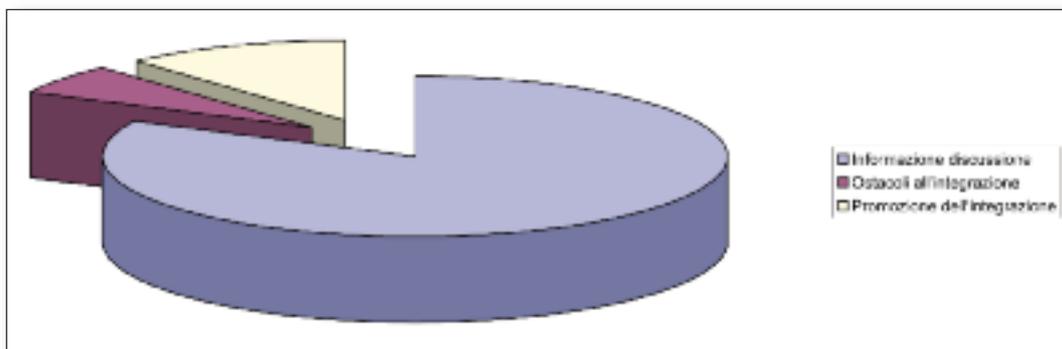
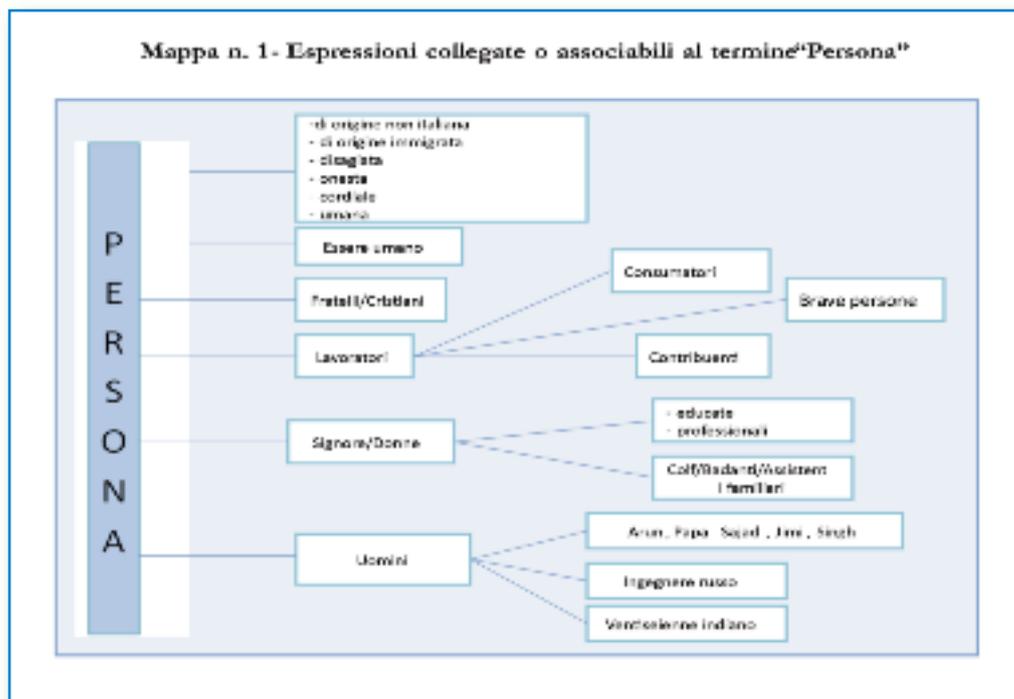


GRAFICO N. 42 – CONTENUTO DEI DOCUMENTI RILEVATI – DA GOOGLE NEWS

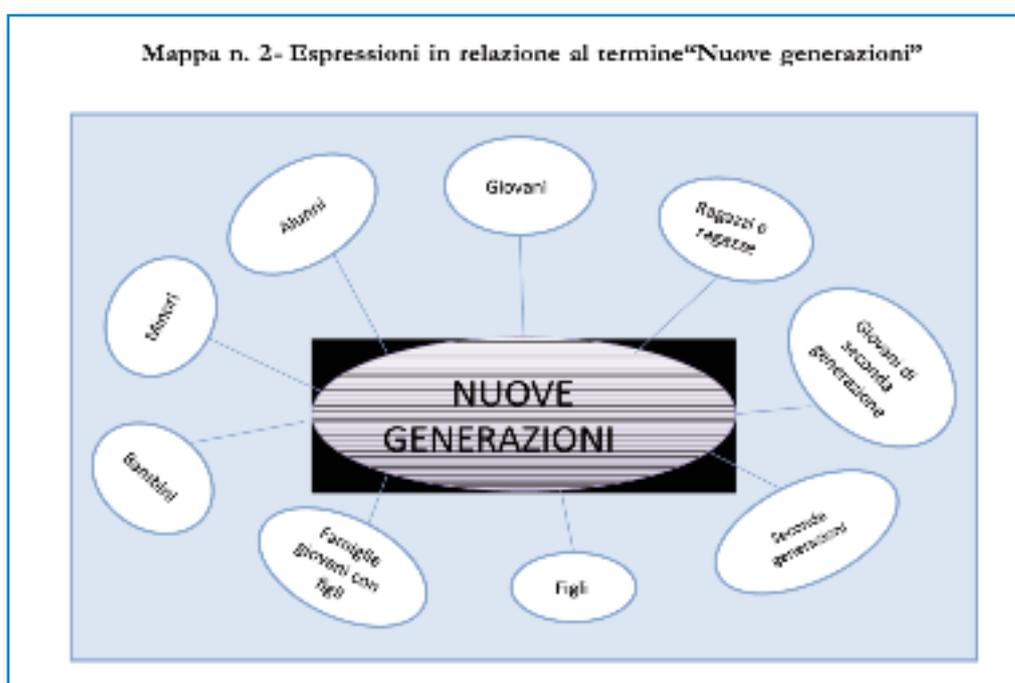
Nella valutazione del contenuto dei documenti (Grafico n. 42), si può rilevare, conformemente alle analisi sui dati precedenti, quanto la questione sia legata alla descrizione cronachistica dei fatti, rilevando un atteggiamento di tendenza alla neutralità nella descrizione e nella produzione di informazioni.

5.7 IL LINGUAGGIO NELLE NEWS ONLINE

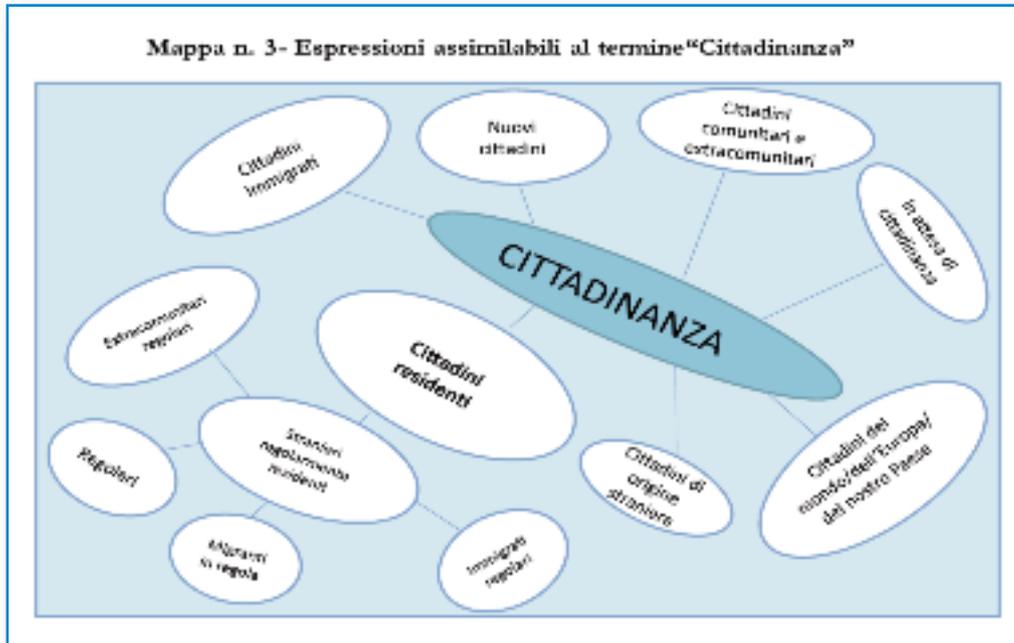
I termini per descrivere i protagonisti, i migranti e le persone appartenenti a gruppi minoritari, rilevati attraverso il sistema **Google News** nei 147 documenti raccolti durante la settimana di indagine (8-14 novembre 2010), in particolare con la voce *Altro*, per varietà e per numero di associazioni suggerite dal loro significato, si prestano ad essere rappresentati graficamente in mappe che hanno l'obiettivo di rendere la lettura delle informazioni facile e immediata. Al di là dei risultati interessanti che si sarebbero potuti ottenere attraverso l'analisi testuale e l'analisi del contenuto applicate alla collazione dei testi rinvenuti, qui si propongono rappresentazioni grafiche (mappe) basate sull'associazione tra termini/espressioni omogenee e, in alcuni casi, anche tra espressioni che nei singoli documenti si trovano in diretto collegamento tra loro (es. *lavoratori-brave persone*, Mappa n. 1). Le espressioni raccolte sono state dunque raggruppate in insiemi omogenei per affinità di senso; per ogni gruppo è stato individuato un termine di riferimento, scelto per la capacità di rappresentare al meglio la portata del significato di ogni cluster e, in molti casi, caratterizzato da un numero elevato di occorrenze. Le otto espressioni individuate sono: *persona, nuove generazioni, cittadinanza, nuovo, vittima, escluso, clandestino, criminale*.



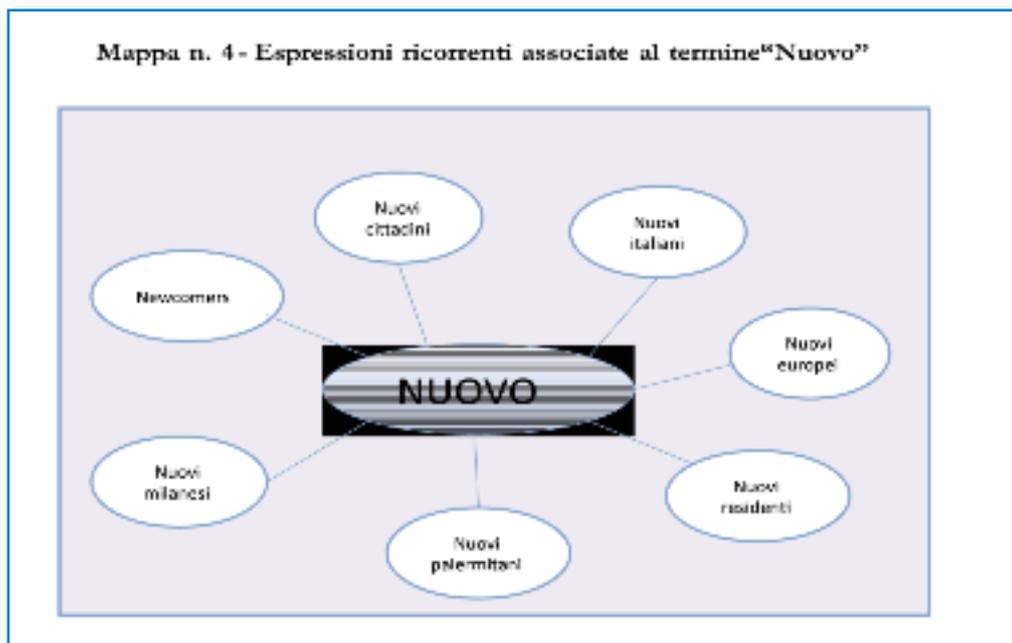
Tali rappresentazioni consentono di visualizzare la varietà linguistica con cui le persone appartenenti al gruppo target vengono citate e l'accezione positiva (ad esempio, ricorrendo al termine *persona*) o negativa (indicandole in altri casi come *illegali*, Mappa n. 7) che si conferisce di volta in volta, attraverso l'utilizzo di determinati sostantivi o aggettivi, all'identità di tali persone. In alcuni rari casi sembra addirittura che ci sia il tentativo di restituire dignità a tali persone attraverso la citazione del loro nome, della loro età, o attraverso la specificazione della loro professione riconosciuta nel paese di origine (*ingegnere russo*), ma non nel paese ospite. Il riferimento all'appartenenza dei protagonisti alla fascia d'età giovanile (es. *figli, alunni, bambini*, Mappa n. 2), contenuto in numerosi documenti, e in particolare ai giovani nati in Italia da genitori stranieri, o scolarizzati nel nostro paese, richiama l'urgenza del problema della cittadinanza per le seconde generazioni.



L'attenzione ai giovani - a cui è negata la cittadinanza italiana per l'applicazione dello *jus sanguinis* - e alle loro istanze di cittadinanza, (poiché essi godono essenzialmente di una cittadinanza sociale con i relativi diritti), risulta con tutta evidenza dalle connessioni che si ritrovano nei documenti. L'attualità del tema si evince anche dalle numerose locuzioni collegate al termine *cittadinanza*. Esse sono di particolare interesse perché ne offrono una lettura antropologica che valica la valenza giuridica (es. *cittadino del mondo*, Mappa n. 3), riferendosi evidentemente a concetti di partecipazione, equità e accesso alle opportunità.



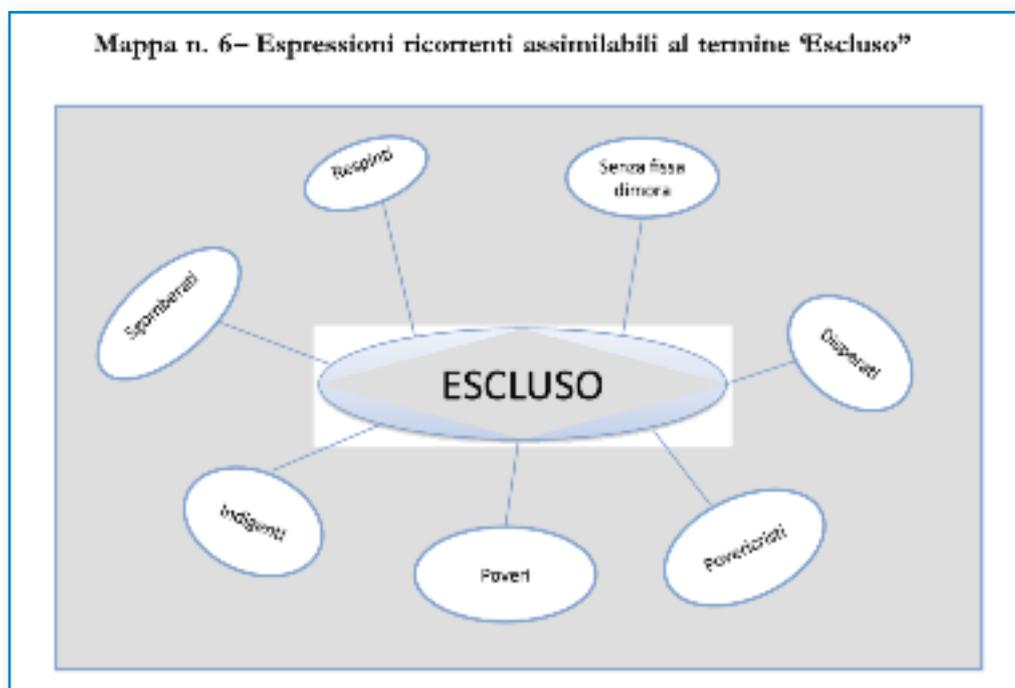
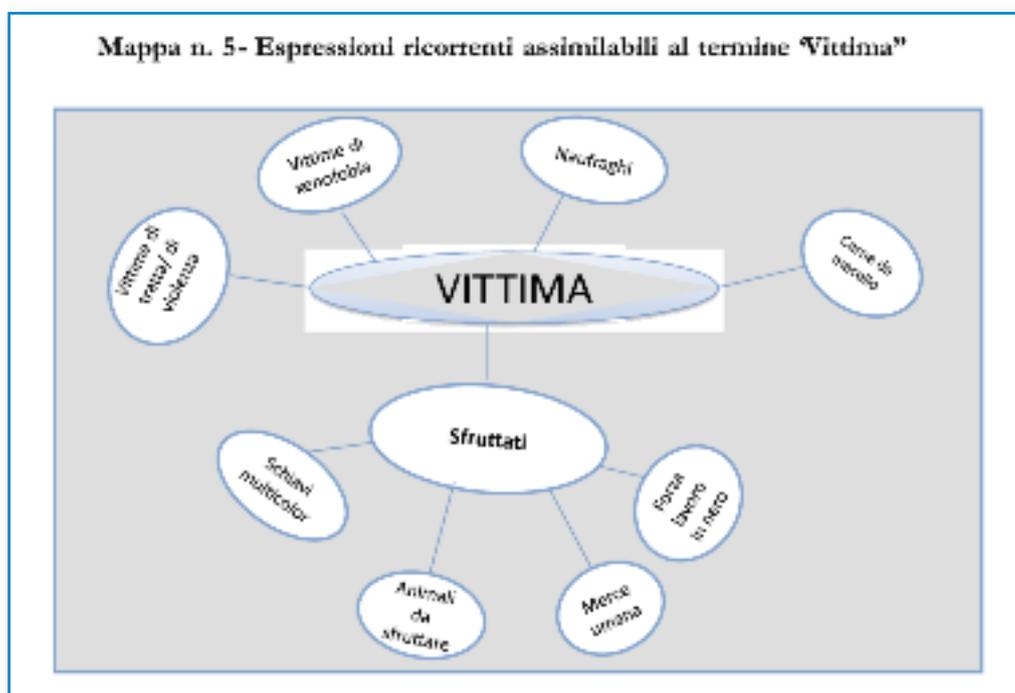
Un'apprezzabile ricchezza lessicale si riscontra in riferimento alle espressioni, particolarmente ricorrenti, associate al termine *nuovo*, che ha permesso di rilevare nel corpus testuale numerosi neologismi sintattici come, ad esempio, *nuovo europeo*, *nuovo cittadino*, *nuovo italiano*, *nuovo milanese*, *newcomers*⁶¹, ecc. (Mappa n. 4).



61 Il termine *newcomers* è utilizzato in Canada per indicare la popolazione immigrata.

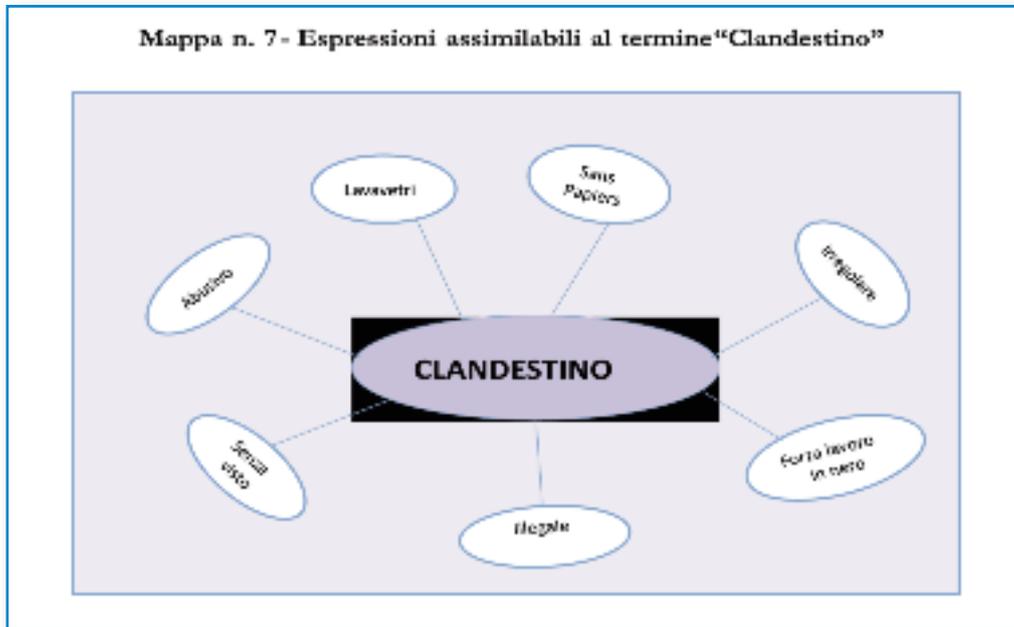
I concetti legati alle espressioni *nuove generazioni* e *cittadinanza* e i neologismi creati per associazione con il termine *nuovo*, anche se rappresentati in 3 mappe differenti sono in tutta evidenza, per le considerazioni riportate, strettamente collegati.

La condizione di vita dei migranti trapelano dalle espressioni *povero*, *indigente*, *sfruttato* (Mappe n. 5 e 6) che si associano ai termini *escluso* e *vittima*.

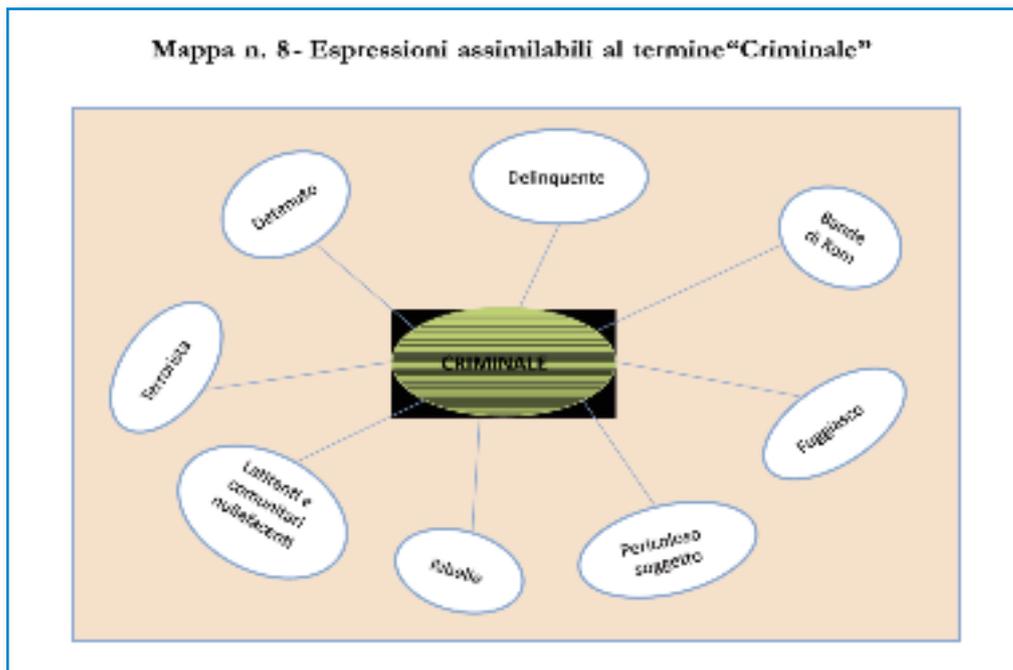


In questi gruppi rientrano alcuni termini con valore negativo, come ad esempio *carne da macello*, *animali da sfruttare*. Attraverso una lettura contestualizzata si può affermare che, sebbene queste siano espressioni che evocano una recrudescenza dei termini con cui il dibattito pubblico, e in questo specifico caso politico, affronta il tema, spesso si ricorre a tali scelte linguistiche per assumere posizioni di difesa

nei confronti dei migranti e giustificare così interventi per il contenimento degli sbarchi. Nelle mappe che raggruppano intorno ai termini *clandestino* (Mappa n. 7) e *criminale* (Mappa n. 8) parole con evidente connotazione negativa, alcuni termini o *multiwords*, che compaiono tuttavia con bassissime occorrenze, sono utilizzati per denigrare l'identità delle persone: *illegali*, *romeni lavavetri*, *abusivi*, *comunitari nullafacenti*.



In altri casi appare evidente come alcuni termini siano utilizzati con scopi di denuncia, o toni provocatori, come *ribelle* con cui vengono indicati i manifestanti che per rivendicare il diritto alla regolizzazione hanno protestato per alcuni giorni permanendo su una gru in un cantiere a Brescia. Così come le espressioni *pericolosi soggetti*, viene utilizzata non in senso dispregiativo ma per indicare (e condannare) la diffusa criminalizzazione degli immigrati, e *delinquenti*, rilevato in un discorso a sostegno dell'infondatezza dell'equazione stranieri-criminali, suffragata dai dati ufficiali.



L'analisi dei dati qui proposta, dove i dati sono le parole strettamente collegate al contesto, ci conduce a fare alcune considerazioni di carattere generale che possono essere riassunte nei seguenti punti:

- il lessico legato alla rappresentazione delle questioni migratorie si arricchisce di espressioni e neologismi che rivelano le istanze di cittadinanza e partecipazione delle popolazioni migranti e le nuove identità che a tali persone vengono attribuite - che si associano poi ai faticosi processi di rielaborazione e di ridefinizione di sé in cui sono coinvolti in particolare i giovani sospesi tra due identità;
- nel linguaggio della politica emergono con evidenza termini maggiormente connotati, che rischiano di riattivare stereotipi già presenti nell'opinione pubblica;
- il linguaggio rilevato sembra essere in generale neutro, perché così si connota quello contenuto nella maggioranza dei documenti a carattere informativo o cronachistico che costituiscono la maggior parte della nostra raccolta di testi rilevata da Google News.

5.8 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La ricerca si è posta l'obiettivo di indagare sulla rappresentazione delle minoranze etniche e delle popolazioni migranti emergente dai media italiani, Internet in particolare, per delineare una fotografia *complessiva*, una sintesi iconografica, collegata alla formazione di pensieri pregiudiziali, stereotipati o alla mera *immagine* che ne hanno i cittadini italiani.

Partendo dal contesto politico e normativo, europeo ed italiano, in materia di media e contrasto alle discriminazioni, e dalla ricognizione delle principali ricerche europee sul rapporto tra web e etnie, il percorso di ricerca ha inteso, inoltre, delineare lo stato dell'arte della *governance* della Rete, offrendo un'introduzione alla "società digitale" e presentando il quadro teorico di riferimento alla base dell'impostazione del percorso della ricerca.

Alcuni dati di carattere generale sostengono la scelta del *world wide web* come campo di indagine: come già sottolineato sono 35 milioni, gli italiani, pari al 72,8% della popolazione tra gli 11 e i 74 anni che possono accedere alla rete da casa, ufficio, luogo di studio o da altri posti, tramite pc o mobile. I dati evidenziati, relativi alla diffusione di Internet, alla presenza online quotidiana ed all'attività degli utenti nelle diverse fasce di età, appaiono ancor più significativi se si inquadrano quelli relativi alle fasce preadolescenziali ed adolescenziali (11-17 anni), che evidenziano come l'88,2% degli individui in questa fascia d'età dichiarati di avere un accesso a internet da qualsiasi luogo e strumento; ciò dimostra la necessità, per non dire obbligatorietà, del mondo adulto di tentare di comprendere alcuni elementi oramai fondativi della formazione delle fasce giovanili, confrontandosi ed aprendosi alla loro rappresentazione della realtà.

Si tratta degli adulti di domani, futura classe dirigente, e dei giovani di oggi che ogni giorno si confrontano a scuola, nei luoghi di aggregazione, negli ambiti lavorativi, con un contesto sociale inevitabilmente sempre più multietnico.

Di fronte ad un campo di indagine così dinamico ed esteso, il percorso di ricerca sviluppato ha cercato di rispettare i percorsi *cognitivi* e comportamentali tipici che il *medium* pone come prassi. La prima parte della rilevazione, infatti, effettuata attraverso Google Motore di Ricerca, è stata svolta inserendo sulla home page di Google i lemmi *immigrazione* e *rom* in correlazione con i termini *sicurezza*, *criminalità*, *cultura*, *diritti*, *integrazione* e raccogliendo i documenti visualizzati nelle prime due pagine. Questo si è assunto essere il comportamento di un utente medio nella ricerca di informazioni sul tema;

in ogni caso, il meccanismo di selezione dei documenti appena esposto, di *visibilità* di questi, nel percorso spesso inconsapevolmente *errante* (nel senso di Cervantes) della navigazione rimarrebbe, crediamo, sempre valido.

La seconda parte della rilevazione si è attestata sulle modalità di utilizzo della Rete Internet da parte di un utente medio attraverso una fruizione di tipo più tradizionale, rivolgendosi, principalmente, ai portali di informazione, le agenzie di stampa ed i quotidiani online. L'utilizzo del servizio di Google News come fonte di *approvvigionamento* delle informazioni è associabile, nell'ipotesi di ricerca, ad una modalità di questo tipo. Non sono a disposizione dati quantitativi sulla frequenza di utilizzo di questo servizio, perciò si sottolinea il carattere fortemente sperimentale di tale scelta, in ordine al dovere di una *visione prospettica* della ricerca sociale. L'ipotesi viene, comunque, confermata poiché i risultati ottenuti attraverso tale strumento si avvicinano alle valutazioni espresse nelle ricerche già effettuate sui media tradizionali, differenziandosi, di contro, dai risultati ottenuti con Google Mdr (motore di ricerca).

Immigrazione e rom su internet: è possibile uno sguardo più ampio.

Definito l'oggetto (le etnie) e il campo di indagine (il web), i risultati ottenuti dalla ricerca consentono di formulare alcune riflessioni interessanti non solo sulla percezione/immagine del migrante e della popolazione rom (spesso erroneamente assimilate) ma anche sul *medium* considerato.

I primi risultati confermano la potenzialità che offre la rete per trattare i diversi argomenti in maniera **estesa, approfondita e plurale**: ciò è possibile evidenziarlo guardando ai risultati ottenuti da Google Motore di ricerca, dove si riscontra come la maggior parte dei documenti che trattano il tema *immigrazione* sia contenuta nelle *sezioni di approfondimento* (quasi il 50%), nei *social media* e nei *siti dedicati all'argomento*: Da segnalare, di contro, il **carattere prevalentemente cronachistico** delle notizie che riguardano le popolazioni rom, contenute prioritariamente nei *quotidiani e periodici online*.

A conferma di quanto detto, anche il **livello di approfondimento** riscontrato nella trattazione del tema *immigrazione* dimostra come prevalgano documenti di media lunghezza nonchè gli *approfondimenti* (analisi del fenomeno, inchieste, interviste, etc.). Interessante notare il **carattere molteplice delle possibilità di pubblicazione offerte dalla rete**, ottenuto dalla presenza significativa di *altri format*, che sommano tutti i documenti non aventi il carattere tradizionale dell'articolo giornalistico (video, immagini, audio, etc.). Anche in questo caso si rileva una significativa differenza con il lemma *rom*, in cui è discreta la presenza di *notizie brevi* (oltre il 20%). Rispetto all'**argomento trattato** si evidenzia un risultato in netta controtendenza con quanto normalmente rilevato dalle ricerche sui media tradizionali (stampa e televisione): l'argomento *cronaca* appare il meno significativo quando le questioni relative a tematiche di carattere *politico* (dal dibattito istituzionale, agli aspetti legislativi ed economici) e *culturale* (definiti intorno a tematiche di approfondimento riguardo alla sfida dell'integrazione, ai flussi migratori, alla società civile impegnata nella mediazione e nel sostegno fino ai siti delle comunità straniere presenti in Italia) acquistano una frequenza ed una rintracciabilità significativa presso la banca dati di Google.

Anche in questo caso, troviamo una differenza con il lemma *rom*, per il quale aumenta, invece, la percentuale relativa alla *cronaca*.

Un ulteriore dato, molto interessante, da evidenziare riguarda gli **altri soggetti citati** nei documenti raccolti, per cui si segnala il significativo risultato di *esperti e studiosi*, la forte presenza delle *istituzioni* (governative italiane ed europee) e delle opinioni delle figure politiche. Interessante e coerente il 35% delle citazioni riguardo la *società civile organizzata* (associazioni, sindacati, onlus, ecc). Per il lemma *rom*, invece, è prevalente la presenza di rappresentanti della PA, scuola, magistratura e forze dell'ordine.

Linguaggio non stereotipato e contenuti di inclusione.

La ricerca ha evidenziato, in generale, come l'informazione che viaggia online possa contribuire ad una rappresentazione non particolarmente stereotipata delle popolazioni migranti e delle etnie in questo viene rilevato l'utilizzo di un linguaggio tendenzialmente neutro (i termini più diffusi per descrivere i protagonisti sono, infatti, *immigrato* e *straniero*). Da notare come le ricerche svolte sui media tradizionali evidenziano come i termini maggiormente utilizzati siano *immigrato* e *clandestino*.

Allo stesso tempo il linguaggio online si presenta ricco di neologismi sintattici che rappresentano le istanze di partecipazione e cittadinanza di cui le popolazioni stesse sono portatrici (*cittadini del mondo*) e le nuove identità che a tali persone vengono attribuite (*nuovi italiani*).

Tra la **terminologia** utilizzata, risulta interessante evidenziare le espressioni con connotazione "positiva" attraverso l'utilizzo di determinati sostantivi e/o aggettivi che rimandano all'identità delle persone (*persona onesta, lavoratore, brave persone, ingegnere russo, ventiseienne indiano, contribuenti*).

È necessario, tuttavia, soffermarsi sul linguaggio della politica: spesso il dibattito si presenta ideologico e caratterizzato da espressioni stereotipate, che contribuiscono a deteriorare la rappresentazione delle diverse etnie nell'immaginario collettivo (*abusivo, comunitario nullafacente, carne da macello, etc.*), se non addirittura ad attivare paure e rifiuto dell'altro, generale atteggiamento della politica peraltro osservato nei contenuti diffusi dai media in Europa.

I termini con accezione "negativa", se analizzati nel contesto in cui vengono utilizzati, spesso rilevano la finalità di denunciare, proprio attraverso il ricorso a stereotipi, le situazioni di palese mancanza di riconoscimento dei diritti (ad esempio: *pericolosi soggetti* o *ribelli* per indicare e sostenere i migranti che a Brescia hanno rivendicato, salendo su una gru, il diritto alla propria regolarizzazione).

In generale, il **contenuto** dei documenti è prevalentemente volto alla promozione dell'inclusione, mentre si rileva una più ridotta indicazione dei luoghi delle discriminazioni e dei discorsi discriminatori: ciò conferma quanto già affermato da alcuni analisti riguardo ad una generale indulgenza nei confronti degli umori xenofobi ed una tendenza a banalizzare e a "normalizzare" il discorso razzista, avallato e amplificato, in molti casi, dai rappresentanti politici⁶². La prevalenza dell'approccio alle politiche migratorie in termini di integrazione ed inclusione, inoltre, evidenzia come la percezione ed il riconoscimento delle discriminazioni non riesca a consolidare appieno una propria dignità ed "autonomia": probabilmente ciò è dovuto al fatto che solo di recente si siano sviluppate un'attenzione, a livello europeo, ai temi relativi alle discriminazioni per razza ed etnia (Dir. 2000/43/CE) ed un'attuazione, a livello nazionale, dei principi e del diritto antidiscriminatorio.

Tutto ciò denuncia uno stadio ancora "embrionale" delle politiche di pari opportunità per tutti ed evidenzia la necessità di integrare il principio di non discriminazione nelle politiche e nelle prassi di cittadinanza.

Il web: uno strumento di promozione delle diversità?

È importante comunque rilevare che anche nella Rete, come per i mezzi di comunicazione tradizionali, circolino documenti dai contenuti razzisti o discriminatori: tuttavia, l'ampiezza e la pluralità delle informazioni possono garantire una più approfondita lettura degli avvenimenti e promuovere, quindi, una conoscenza che tenga conto della complessità dei fenomeni sociali, più libera da pregiudizi e stereotipi ed attenta alle diversità. La ricerca conferma tale ipotesi: l'indagine, infatti, rileva in tale strumento di diffusione delle informazioni maggiore completezza, pluralità, interdisciplinarietà, possibilità di approfondimento, in relazione al senso comune ed alla natura stessa del *medium*, riconoscendogli un ruolo importante per la promozione delle diversità e il contrasto alle discriminazioni.

Inoltre, le nuove tecnologie, a differenza dei media tradizionali, rendono acquisibile una varietà più ampia di contenuti in modo meno vincolato alla logica degli apparati di distribuzione ed invece più orientato alla soggettività del consumatore. Come sottolinea Wolf, "i principali caratteri innovativi del

62 M. Massari, Islamofobia. La Paura e l'Islam. Editori Laterza, Bari, 2006

futuro dei media sono individuati nell'abbondanza della produzione e dell'offerta, nella libertà di scelta, nell'interattività, nella specializzazione e nel decentramento. L'insieme dei tratti fa sì che nel rapporto tra emittente e ricevente il tradizionale squilibrio a vantaggio del primo si riduce a favore del secondo⁶³.

I valori positivi che presiedono ai flussi auto-organizzativi del web sarebbero la *collaborazione*, la *reputazione*, la *trasparenza* la *credibilità*, la *reciprocità*, la *pertinenza*, in una parola, la *qualità*. Un'etica basata su *interazioni umane a somma non zero*⁶⁴. Un'impostazione evidentemente diversa dalla logica verticale che caratterizza la selezione centralizzata delle notizie e delle informazioni prodotte dai mass media tradizionali, in virtù di leggi e codici di autoregolamentazione. Ma riprendendo ancora Guarnieri, "I network digitali non si stanno affermando perché fanno meglio dei media tradizionali le cose che i media tradizionali facevano già. Si stanno affermando perché fanno qualcosa che i media tradizionali non facevano: mettere in comunicazione milioni di persone e dare loro gli strumenti per auto-organizzarsi"⁶⁵.

L'importanza sempre crescente della Rete e dei fenomeni complessi legati all'evoluzione del web 2.0⁶⁶ tra i diversi mezzi di circolazione delle informazioni contemporanei è dimostrata anche dall'attenzione ormai quotidiana che i giornali nazionali e i telegiornali vi rivolgono, insieme con i personaggi politici, i giornalisti, gli artisti, la gente comune, ma soprattutto dal numero sempre crescente di utenti della Rete.

La contemporaneità informativa si esprime velocemente ed il dinamismo implicito nel concetto di opinione pubblica rende ancor più fluido e complesso l'ambito di indagine analizzato.

La rete Internet è, inoltre, qualcosa di completamente diverso da tutto ciò che fino a 20 anni fa è stato il rapporto dell'essere umano con l'informazione e la conoscenza e richiede, quindi, di essere osservato nel rispetto delle sue caratteristiche specifiche.

Affermare, come giustamente si legge in numerose indagini, che sulla Rete la libertà di espressione conduce a forme di rappresentazione della discriminazione anche piuttosto violente, è assolutamente corretto, come è corretto individuare nel web uno spazio di manifestazione delle soggettività talmente ampio da dar spazio a moltissime voci, in particolare quelle delle minoranze etniche e dei soggetti impegnati nell'integrazione in senso lato, che sovente non trovano facile collocazione nell'universo dei media tradizionali. Ad esempio, un fenomeno interessante, che si evince dalle numerose ricerche condotte sul tema *etnie e internet*, è l'attivismo, in particolare dei giovani di seconda generazione, nella conquista dello spazio pubblico attraverso il web e, quindi, la diffusa sperimentazione di nuove forme di rappresentanza nello spazio virtuale per veicolare istanze di equità e partecipazione. Andare a cercare *solamente* i risultati desiderati, cioè i siti esplicitamente razzisti o quelli esclusivamente *pro-integrazione* avrebbe significato allontanarsi dagli obiettivi che hanno guidato il percorso della ricerca.

Per questo si è ritenuto necessario adattare l'approccio metodologico della ricerca alle specificità dell'oggetto di indagine, in particolare il carattere *orizzontale* della Rete nella produzione e fruizione delle informazioni, l'*intersoggettività* del trattamento delle informazioni, nonché il *posizionamento* dei documenti (in base all'algoritmo Page Rank⁶⁷).

63 Wolf M. *Gli effetti sociali dei media*, 2003

64 Granieri (op. cit. p.76): «se io do una moneta a te e tu me ne dai una a me, abbiamo entrambi una moneta. Se io do un'idea a te e tu ne dai una a me, andiamo via con due idee a testa».

65 Granieri, *Op. cit.* p. 92

66 Vedi cap. 3

67 Brillante intuizione dei fondatori di Google, il Page Rank non prevede confusione tra risultati ottenuti per mezzo della libera circolazione degli utenti e gli spazi pubblicitari a pagamento, adeguatamente segnalati. Si tratta della quantità di *visualizzazioni* della pagina, della quantità di *links*, collegamenti, rimandi, *citazioni* che la pagina ha ottenuto in altre pagine, di quante volte il suo indirizzo http è stato *copiato ed incollato* altrove

Possibili ambiti di intervento.

Guardando al fenomeno dell'immigrazione ed a come esso venga percepito, in particolare, dalle più giovani generazioni, dati recenti⁶⁸ dimostrano come quasi **la metà dei giovani italiani mostri diffidenza nei confronti degli stranieri**. Tra i 18-29enni del nostro paese solo il 40% si dichiara “aperto” alla novità ed alla conoscenza e all'interazione con le nuove etnie. L'universo giovanile appare, dunque, “articolato e complesso, perlopiù disorientato di fronte al tema della diversità, in cui gli atteggiamenti di intolleranza, ostilità e razzismo si intrecciano ad una molteplicità di dinamiche che viaggiano dalla paura all'ignoranza”.

Considerato che a tale fascia di età appartiene un'ampia quota di utenti della Rete, le campagne di comunicazione web 2.0 per promuovere la diversità possono essere tra le più efficaci per raggiungere questo specifico gruppo target e contribuire ad abbattere i pregiudizi e gli stereotipi diffusi. Sulla base delle considerazioni finora riportate, è possibile individuare alcuni ambiti di riflessione ed intervento per gli organismi ed i soggetti che, a vario titolo e ai diversi livelli, si occupano di lotta alle discriminazioni e promozione della diversità (policy makers, istituzioni, responsabili dell'informazione, etc).

In primo luogo, appare necessario **conferire piena “dignità” alle politiche antidiscriminatorie** e superare l'approccio prevalente dell'integrazione ed inclusione con cui vengono affrontate le problematiche connesse ai fattori di rischio (nel nostro caso, l'appartenenza etnica); è inoltre opportuno **accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sui fenomeni discriminatori**. Tali fenomeni avrebbero maggiore visibilità se la denuncia dei casi fosse incoraggiata da un sistema di tutele più efficace e se ad essi fosse dedicata maggiore attenzione dai mezzi di informazione. A tal fine, appare prioritario **sviluppare una maggiore consapevolezza sul potenziale che hanno le parole** nel produrre rappresentazioni del mondo reale così come **promuovere, a partire dal linguaggio, comportamenti etici e responsabili** nelle pratiche culturali, individuali e professionali in ambito politico, amministrativo, formativo ed informativo.

Le istituzioni, in particolare, non possono non **riconoscere il potenziale della Rete e non attiversi per presidiarla maggiormente**, conferendo, ad esempio, maggiore visibilità in internet al loro operato in materia di lotta alle discriminazioni; utilizzando tale strumento per leggere i fenomeni sociali, in quanto la rete è uno spazio di manifestazione delle soggettività, in particolare per i giovani di “seconda generazione”, che sperimentano nuove forme di rappresentanza per veicolare istanze di equità e partecipazione; promuovendo la diversità e combattendo i pregiudizi attraverso la previsione di campagne di informazione e sensibilizzazione via web.

68 Da Relazione UNAR 2009 – Cap. 4.3 La prevenzione dei fenomeni di discriminazione razziale tra le giovani generazioni – indagine “Io e gli altri: i giovani italiani nel vortice dei cambiamenti”, uno studio che ha coinvolto oltre 2.000 ragazze e ragazzi tra i 18 e i 29 anni, effettuato dall'Istituto di ricerche SWG per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome e promossa dall'Osservatorio della Camera dei Deputati sui fenomeni di xenofobia e razzismo.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI AL PARLAMENTO

Il 5 marzo 2012 il Governo italiano sarà chiamato a discutere a Ginevra, innanzi al Comitato di controllo della **Convenzione delle Nazioni Unite** per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) il **XVI – XVIII Rapporto periodico**, già trasmesso dal nostro Paese nel mese di marzo 2011. Il 21 febbraio 2012 sarà inoltre reso pubblico il **Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa** a seguito della visita in Italia condotta nel novembre 2010.

Appare infine opportuno segnalare che la materia della discriminazione razziale, del razzismo e della xenofobia con specifico riferimento alla situazione italiana è stata anche di recente oggetto dell'attenzione di due **Relatori Speciali ONU** (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti) che con una nota congiunta rivolta in data 26 dicembre 2011 al nostro Governo prendendo spunto dal grave episodio verificatosi a Firenze il 13 dicembre scorso, richiede informazioni puntuali in ordine sia alle misure adottate al fine di prevenire i reati a matrice xenofoba, che in ordine alla elaborazione di un Piano nazionale di Azione contro il razzismo. Le specifiche materie in discussione, le considerazioni espresse nel citato Rapporto ed i recenti eventi di cronaca che hanno evidenziato una recrudescenza di comportamenti razzisti e xenofobi nel nostro Paese, **rendono necessario un salto di qualità che preveda l'adozione da parte del Governo di un piano organico di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale**. In tale contesto, oltre a rafforzare il **ruolo dell'UNAR** anche mediante un innalzamento del livello di **autonomia funzionale** nell'ambito della Presidenza del Consiglio⁶⁹, così come richiesto espressamente dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite, si rende innanzitutto necessario procedere ad una **revisione organica del quadro normativo vigente**.

Sulla base di tutto quanto esposto, tenuto conto dei *deficit* connessi al sistema di accesso alla giustizia quali sopra evidenziati, della prassi UNAR svoltasi nell'ultimo biennio, delle raccomandazioni degli organi di internazionali ed europei di controllo in relazione al settore e alla difesa dei diritti in materia di discriminazione, l'Ufficio formula le seguenti osservazioni e raccomandazioni al Parlamento Italiano.

6.1 PROPOSTE DI REVISIONE ORGANICA DEL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

Dalla prassi dell'UNAR risulta che alcuni *deficit* funzionali al sistema di accesso alla giustizia possono essere affrontati esclusivamente attraverso una revisione organica del quadro normativo vigente.

Legittimazione processuale dell'UNAR.

In primo luogo, come già fatto nelle precedenti relazioni parlamentari, anche per quella dell'anno in corso, si evidenzia l'importanza del riconoscimento della **legittimazione processuale in capo all'UNAR**. Tale riconoscimento gioverebbe non solo per l'abbattimento dei noti ostacoli che si frappongono all'accesso alla giustizia (difficoltà a percepire il carattere illecito dei trattamenti discriminatori, resistenze dei soggetti discriminati a iniziare procedimenti contenziosi, costi del processo, scelta di un avvocato), ma gioverebbe anche a rendere effettiva la tutela delle **discriminazioni a carattere collettivo**; queste, infatti, risentono ancor più dei deficit del sistema, soprattutto in quanto manca il riconoscimento di soggetto rappresentativo dell'interesse cd. diffuso facente capo alla collettività discriminata; la legittimazione in tali casi consentirebbe anche di superare l'ulteriore ostacolo della dimensione individuale del processo civile, poco adatta a cogliere il fenomeno che, invece, ha una portata prevalentemente collettiva.

Il riconoscimento della legittimazione, potrebbe essere attuato sulla falsariga di quanto è legge per le Consigliere di Parità Nazionali per il particolare ambito di discriminazioni di genere. L'art. 37 del D.lgs. n. 198/2006 prevede - esclusivamente in capo alla Consigliera nazionale di parità (per i casi di rilevanza nazionale) e a quella regionale (per gli altri casi) - la possibilità di agire in giudizio quando si ri-

levi l'esistenza di una discriminazione di carattere collettivo, ossia di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti posti in essere da un datore di lavoro nei confronti di più lavoratrici/ori non singolarmente individuabili in modo immediato e diretto.

La legittimazione processuale in capo all'UNAR, sarebbe quindi in sintonia anche con la nuova disposizione di cui all'art. 28, c. 5, d.lgs. 150/2011 che stabilisce l'obbligo del giudice, in caso di discriminazioni a carattere collettivo, di sentire l'associazione legittimata ad agire che ha inoltrato il ricorso al fine ordinare il piano di rimozione delle medesime.

Il piano organico delle proposte di riforma legislativa riguarda anche il diritto sostanziale.

Legge Sulla Stampa.

L'ANSI (Associazione Nazionale Stampa Interculturale) ha a suo tempo segnalato all'UNAR il fatto accaduto ad una cittadina peruviana, la quale, nel richiedere la registrazione di una testata giornalistica agli organi appositi, ottiene diniego per non essere cittadina italiana. Con parere del 26.9. 2011, l'UNAR constatato che gli artt. 3 e 4 della legge 8/2/1948 n. 47 richiedono la cittadinanza italiana quale requisito indispensabile per il direttore responsabile e per il proprietario di impresa giornalistica, ha ritenuto che la limitazione prevista dalla legge realizza una discriminazione a mente dell'art. 2 TUI 286/1998 e dell'art. 43 TUI cit. nella parte in cui non consente ai cittadini extracomunitari, regolarmente soggiornanti la registrazione di legge. L'UNAR ha già richiesto, tramite l'Ufficio Legislativo del Ministro delle Pari Opportunità, di avviare un'opera di revisione della problematica che porti alla modifica di legge *in parte qua* con adeguamento alla norma antidiscriminatoria ed ha avviato anche una prima fase di confronto positivo sul tema sia con l'Ordine nazionale dei Giornalisti che con la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI).

Revisione della Legge "Mancino".

Sulla base dell'attività concretamente svolta dal Contact Center e in particolare anche in riferimento ai dati informativi ricavati dal monitoraggio dei procedimenti giudiziari, l'UNAR ha più volte sottolineato gli attuali limiti della normativa vigente.

La questione della discriminazione razziale in ordine ai reati di razzismo e xenofobia con specifico riguardo alla situazione italiana è stata, peraltro, recentemente oggetto dell'attenzione di due relatori speciali ONU (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti) che, con una nota congiunta rivolta in data 26 dicembre u.s. al nostro Governo, proprio prendendo spunto dall'episodio verificatosi a Firenze, hanno richiesto informazioni puntuali in ordine sia alle misure adottate al fine di prevenire i reati di matrice xenofoba, che in ordine alla elaborazione di un piano nazionale di azione contro il razzismo. In tale contesto l'UNAR ha ritenuto imprescindibile come qualificante punto di avvio, la proposta di una revisione organica del quadro normativo vigente.

Come già più volte ricordato, il quadro di riferimento normativo è dato dalla cd. legge Mancino che ha disciplinato in maniera sistematica i reati a sfondo razzista, nonché dalle modifiche apportate dall'art. 13 della legge 24 febbraio 2006 n. 85. L'attuale contesto storico e normativo, ove è sempre più forte l'esigenza di una seria ed incisiva politica di integrazione mirante all'effettiva prevenzione dei fenomeni discriminatori, in una alle sollecitazioni provenienti dagli organi di controllo di europei (ECRI) ed internazionali (ONU - UNIVERSAL PERIODIC REVUE), impongono un nuovo intervento del legislatore al fine di dare maggiore incisività della normativa penale inerente ai reati a sfondo razziale e, quindi, nel contempo, un maggiore forza alla lotta contro tali forme di discriminazioni.

L'esigenza di adottare un'efficace legislazione penale per il contrasto alle forme di razzismo e xenofobia è stata infatti evidenziata in ambito internazionale dal Consiglio dei diritti umani delle nazioni nell'ambito del procedimento di revisione periodica Universale (UPR) al quale è stato sottoposto il nostro paese, chiamato a discutere a Ginevra il proprio rapporto nazionale il 9 febbraio 2010; tra le 92 raccomandazioni relative la nostro sistema di protezione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali rivolte all'Italia alcune riguardano proprio il tema dei profili penali del razzismo nei suoi molteplici aspetti. Analoghe raccomandazioni sono state rivolte all'Italia dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa (ECRI) nel IV rapporto sull'Italia redatto a seguito della

visita ufficiale di contatto condotta nel nostro Paese dal 22 al 26 novembre 2010. Testualmente l'ECRI "raccomanda alle autorità italiane di verificare da vicino come i Tribunali interpretano l'art. 3, comma 1, lett a) e lett. b) della legge 205/1993, così come modificato dalla legge 85/2006 per valutare l'effettività delle norme vigenti per combattere la diffusione di idee razziste così come l'incitamento a commettere e la commissione di atti di discriminazione motivati dall'odio. Si raccomanda di modificare queste norme, se necessario, per assicurare l'effettiva protezione contro questi atti".

In particolare, le modifiche ipotizzate, intendono realizzare un sistema normativo che tenda a rendere effettivi i compiti di prevenzione delle discriminazioni razziale ed etniche, il che comporta, in prospettiva, da un lato, un inasprimento delle pene attualmente vigenti (cd. teoria della prevenzione speciale della pena, *ne peccetur*) e, dall'altro, la previsione di condotte criminose più facilmente perseguibili.

Tanto potrebbe essere attuato **attraverso un semplice ritorno alla previsione originaria della cd. legge Mancino che, seppur emanata in contesti storici lontani da quelli attuali, senz'altro rimane strumento legislativo più incisivo – rispetto alla normativa vigente - per la repressione dei crimini d'odio razziale, etnico e religioso.**

Sul piano delle modifiche legislative, s'intende dunque proporre uno schema di provvedimento legislativo che preveda:

- **il ripristino dei massimi edittali di cui al Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122** ("Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa"), convertito con modificazioni in legge 25 giugno 1993 n. 205, comunemente detto Legge Mancino.
- **l'esclusione dell'alternatività della multa, rendendola pena accessoria a quella della reclusione e la previsione della destinazione delle somme di cui alla pena pecuniaria ad un Fondo di Solidarietà per le vittime**, gestito dall'UNAR nell'ambito di un comitato composto da rappresentanti eletti da tutte le Associazioni iscritte nel Registro di cui all'art. 5 del D.Lgs. 215/2003.
- **il ripristino quale condotta criminosa determinate il reato, dell'attività di diffusione di idee razziste e xenofobe**, in quanto a differenza della propaganda, per la cui realizzazione si richiede un'attività più specifica peraltro mirante a condizionare psicologicamente l'altrui comportamento (il che rende ancor più difficile la configurabilità in concreto del reato), riguarda la **condotta più generale e maggiormente diffusa nella vita del nostro paese della semplice divulgazione di idee razziste e xenofobe**, antifatto di reati gravissimi.

Diffusione del razzismo nei media e su internet.

Nell'espletamento della propria attività istituzionale ed, in particolare, nell'ambito del monitoraggio quotidiano dei media finalizzato a rilevare l'esistenza di fenomeni discriminatori su tutto il territorio nazionale, l'UNAR ha avuto modo, a partire dal 2010, di rilevare numerosi casi di comunicazione

69 Tale modifica è possibile anche mediante l'adozione di un nuovo DPCM che trasformi l'UNAR in Ufficio quale Ufficio autonomo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f) del DPCM 1.3.2011, senza oneri aggiuntivi. Per completezza di informazione si rammenta che nel recente passato sono state rivolte al Ministro alcune interrogazioni parlamentari, tra le quali si citano: Interrogazione a risposta orale n. 3-02087 del Sen. Gasbarri (PD) del 14 aprile 2011 concernente la soppressione dell'UNAR in cui si chiede tra le altre cose: "se non si ritenga opportuno garantire una effettiva condizione di autonomia economica e finanziaria, anche nell'ambito degli uffici del Ministro per le Pari opportunità; "se non si ritenga altresì necessario prevedere un'autonomia della gestione del personale in dotazione al fine di sottrarlo, come avvenuto per decisione dell'attuale Capo Dipartimento70, al progressivo e illegittimo depauperamento dell'UNAR a favore di altri uffici e strutture del Dipartimento". Interrogazione a risposta scritta n. 4-13265 dell'On. Murer (PD) del 14 aprile 2011 concernente la soppressione dell'UNAR in cui si chiede "se non si ritenga opportuno assumere iniziative normative affinché l'UNAR cessi di operare nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio e si configuri come un'autorità indipendente dotata di autonomia, anche nell'azione e nell'organizzazione del proprio lavoro". Si rammenta come il percorso di rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza di fatto dell'UNAR sia stato anche riconosciuto dall'ECRI del Consiglio d'Europa la quale ha evidenziato nel suo Rapporto 2011 quanto segue: "In termini di organizzazione, occorre notare che l'UNAR è ancora incardinato nel Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. ECRI sottolinea come i rappresentanti dell'UNAR abbiano innalzato il livello di autonomia e imparzialità che dovrebbe caratterizzare l'Ufficio e che, in pratica, l'UNAR è stato capace di censurare misure discriminatorie adottate in ambito nazionale e di farle annullare". Anche le conclusioni del Rapporto ECRI chiedono comunque al Governo Italiano di rafforzare il ruolo dell'UNAR, in particolare estendendo formalmente i suoi poteri ed assicurando che la sua piena indipendenza sia garantita non solo *de facto*, ma anche di diritto.

radiotelevisiva gravemente lesivi della dignità della persona, nei quali sono rinvenibili messaggi, esternazioni a carattere xenofobo o ipotesi di incitamento all'odio razziale o etnico⁷⁰.

Nella prassi applicativa si è avuto modo di rilevare **numerosi casi di comunicazione radiotelevisiva gravemente lesivi della dignità della persona**, riguardanti comunicazioni con contenuti a carattere xenofobo e/o razzista o offensivi per le persone con diverso orientamento sessuale, per i disabili, con diverso credo religioso.

Parimenti si è rilevato che un ruolo chiave nella diffusione di idee e sentimenti di tal fatta è rivestito dalla Rete che ha amplificato a dismisura quanto avveniva in forma ridotta tramite scritte, graffiti o pubblicazioni di nicchia. Ruolo determinante nella diffusione di messaggi lesivi della dignità della persona si è avuto con l'avvento dei *social network* come *Facebook* o *Twitter*, che hanno ancor più consentito la diffusione incontrollata di messaggi lesivi della dignità umana.

Questo *trend* è anche confermato dal numero delle **segnalazioni pervenute all'UNAR**, che, per i fenomeni di xenofobia e razzismo *on line* e su *web* è passato dal **5,4% del 2008 al 21% nel 2011**. Per le comunicazioni radiotelevisive, l'UNAR ha già avviato un'interlocuzione con i vertici dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di concordare un'efficiente modalità di comunicazione radiotelevisiva e ciò in linea con il **Testo Unico dei Servizi di media audiovisivi e radiofonici, approvato con decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177** e successive modificazione e integrazioni. Il predetto testo Unico inserisce all'art. 3 la tutela della dignità della persona tra i principi fondamentali del sistema, prescrivendo, tra l'altro, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia di diversità etniche.

Inoltre, tra le norme poste a tutela dell'utenza l'art. 32, comma 5, impone a tutti i servizi di media audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana di rispettare al dignità umana e di non contenere alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso religione o nazionalità.

Va però rilevato, come peraltro evidenziato recentemente dalla stessa Autorità in una nota di risposta ad una segnalazione dell'UNAR, che **tale previsione normativa non contempla alcuna disposizione di carattere sanzionatorio in caso di inosservanza** ed ovviamente questo vuoto legislativo vanifica ogni intervento di carattere repressivo volto a scoraggiare ogni utilizzo improprio della comunicazione radiotelevisiva⁷¹. Al fine di evitare che il vuoto normativo (carenza di sanzione) vanifichi di fatto ogni intervento volto a scoraggiare l'utilizzo improprio della comunicazione radiotelevisiva, l'UNAR **intende sottolineare la necessità che siano avviati e definiti dalle autorità competenti specifici interventi di integrazione normativa**.

Quanto alla comunicazione via Rete, l'UNAR ha potuto constatare tramite la collaborazione instaurata per le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di razzismo sul web con la **Polizia Postale e delle Telecomunicazioni**, che vi sono forti resistenze da parte dei **gestori dei social network** a provvedere alla rimozione di contenuti discriminatori sulla base della semplice segnalazione della Polizia Postale, che comunque provvede alla segnalazione dei predetti casi all'Autorità Giudiziaria. L'Autorità giudiziaria incontra infatti enormi difficoltà nell'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali poiché i **gestori dei siti spesso si trovano all'estero e non sono tenuti al rispetto dei provvedimenti di natura giurisdizionale**⁷².

70 Nell'anno 2011 sono state aperte n. 205 istruttorie nell'ambito "Media". Di queste sono state ritenute "pertinenti" n. 191 (93,2%). Per quanto concerne la stampa sono state aperte n. 15 istruttorie "pertinenti" (erano 12 nel 2010) rispetto alle quali sono state effettuate n. 2 segnalazioni all'Ordine regionale competente (istruttoria in corso) e indirizzate n. 5 note al Direttore (esito positivo). In un caso, relativo ad un bollettino parrocchiale (registrato come periodico), si è proceduto alla formalizzazione della notizia di reato per violazione della Legge Mancino (procedimento penale in corso). Nell'ambito della televisione sono state 6 le istruttorie svolte (erano 3 nel 2010). In 2 casi l'UNAR si è rivolto all'AGCOM (vedasi approfondimento di seguito). In un caso si è proceduto alla segnalazione all'Ordine regionale competente (inflitta sanzione disciplinare) e in un altro mediante nota indirizzata al Direttore (esito positivo). Nell'ambito della radiofonia sono state 6 le istruttorie svolte (nessuna nel 2010). In tutti i casi si è intervenuti mediante nota al Direttore con esito positivo tranne uno. Per quanto concerne invece la voce tematica di "internet" risultante largamente maggioritario nell'ambito Mass Media, si evidenzia come le istruttorie abbiano riguardato essenzialmente la rilevazione e la rimozione, mediante intervento della Polizia Postale, di dichiarazioni/affermazioni contenute in blog o social network. Proprio in considerazione dell'opportunità di individuare compiutamente e quantificare il fenomeno delle discriminazioni sui siti di natura informativa, si sta provvedendo, a partire dal 2012, ad ulteriori specifiche nell'ambito "Mass Media" prevedendo una distinzione tra blog e social network e siti di natura informativa (le versioni on line dei quotidiani e dei periodici sono già ricompresi nella voce stampa).

71 Si ritiene opportuno promuovere la costituzione di un tavolo tecnico con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni volto a valutare, in primo luogo, una eventuale modifica normativa che consenta l'espletamento dell'attività sanzionatoria e finalizzato inoltre all'esame congiunto di problematiche di comune interesse istituzionale.

72 Si evidenzia in tale contesto la questione inerente al noto sito www.stormfront.org, oggetto di attività istruttoria da parte dell'UNAR fin dal 2010 e che è stato segnalato, anche per il tramite della Polizia Postale, all'autorità giudiziaria, ma per il quale, essendo allocati i server negli Stati Uniti, è impossibile ottenere dati utili per lo svolgimento delle relative indagini (cfr. Nota Cat.300.D/1^Sez. Inv. Inf/PG18706/A/2889 del 23 agosto 2010 in riscontro alle note UNAR 10335 del 13 luglio e 11381 del 4 agosto 2010).

La **Convenzione Cybercrime**, aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001 e ratificata in Italia con la legge 18 marzo 2008 n. 48, non affronta il nodo dell'incriminazione dei comportamenti penalmente rilevanti, affidato alla stesura del Protocollo aggiuntivo che il nostro Paese non ha ancora ratificato, nonostante le autorevoli sollecitazioni provenienti dai principali organismi di monitoraggio del rispetto dei diritti umani sia in ambito Europeo che delle Nazioni Unite. Anche l'ECRI, la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, dopo aver salutato con favore la ratifica della Convenzione Cybercrime, ha invitato l'Italia a sottoscrivere senza indugio il **Protocollo aggiuntivo alla Convenzione relativo all'incriminazione dei reati a sfondo razzista e xenofobo perpetrati via internet**. Il Protocollo è stato sottoscritto dall'Italia il 9 novembre 2011⁷³. **Si tratta di un primo passo verso la ratifica – di cui si sottolinea l'urgenza - del documento elaborato dal Consiglio di Europa ed entrato in vigore il primo marzo 2006.**

Questo protocollo, in aggiunta alla Convenzione Cybercrime mira a rendere più efficace la lotta contro il razzismo. Con la firma del protocollo l'Italia si è infatti impegnata ad adeguare la propria legislazione penale al fine di perseguire i reati *hate speech* ovvero la diffusione tramite internet di idee razziste e xenofobe e il negazionismo di atti di genocidio sanzionati dal Tribunale di Norimberga dagli altri Tribunali Internazionali e attraverso la possibilità per gli Stati di cooperare nel perseguire chi commette tali reati. **L'UNAR invita in tal senso il Governo e il Parlamento a pervenire, nell'ambito delle rispettive competenze, a tale ratifica auspicabilmente entro il 2012.**

73 Il testo del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul 'Cybercrime', nonché le altre informazioni al riguardo sono disponibili al link: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=189&CM=8&DF=1/19/2007&CL=ITA>

PARTE SECONDA: IL RUOLO DELL'UNAR PER LO SVILUPPO DI UN SISTEMA INTEGRATO DI PREVENZIONE E RIMOZIONE DEI FENOMENI DISCRIMINATORI

1. Funzioni, obiettivi e struttura

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente denominato UNAR⁷⁴, individuato dal Governo italiano quale Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei RSC, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Il D. Lgs. n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente tali diverse funzioni, che possono agevolmente essere raggruppate in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

- la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a **prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzi un effetto discriminatorio**, attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore e un'attività di informazione e comunicazione;
- la **rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione** rappresenta il secondo gruppo di attività. Tali funzioni vengono svolte nel rispetto assoluto dei poteri dell'Autorità giudiziaria e prevedono la possibilità di fornire l'assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
- in una terza sfera di competenze rientra la **promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze**, anche in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore, con gli istituti specializzati di rilevazione statistica e con le organizzazioni non governative. L'obiettivo è stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni, codici di condotta, protocolli di intesa per la realizzazione di interventi in favore della parità di trattamento;
- la quarta ed ultima area di interventi raggruppa le funzioni di **monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento** e dell'efficacia dei meccanismi di tutela. A tal fine l'UNAR, attraverso un controllo statistico e qualitativo sistematico dei casi di discriminazione su base etnica e razziale, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

⁷⁴ Per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, l'UNAR si avvale dei fondi relativi al capitolo 537 "spese di funzionamento dell'UNAR" (pari a 2.035.000,00 euro annui) che sono espressamente previsti e determinati dal comma 3 dell'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n.39 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europee. Legge comunitaria 2001". Tali fondi, secondo quanto disposto dall'articolo 21 della Legge 16 aprile 1987, n. 183 "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari" vengono reperiti attraverso il cosiddetto "fondo di rotazione" istituito dall'articolo 5 della stessa legge.

2. Il ruolo dell'UNAR per la costruzione di un sistema integrato contro le discriminazioni

2.1 LIMITI DEL QUADRO NORMATIVO VIGENTE E STRATEGIA D'AZIONE DEL "SISTEMA" UNAR

Il vigente quadro normativo nazionale in materia di discriminazioni razziali è stato progressivamente strutturato soprattutto, se non esclusivamente, in riferimento agli **adempimenti internazionali** assunti dall'Italia rispetto all'attuazione della Convenzione internazionale contro il razzismo (CERD), tradottisi in particolare nell'adozione delle Leggi 654/1973 (cosiddetta "Legge Reale") e 295/1993 (cosiddetta "Legge Mancino") e, più recentemente, negli artt. 43 e 44 del TU sull'Immigrazione, e, per quanto concerne l'Unione europea, delle direttive 43/2000 e 78/2000, inerenti rispettivamente le discriminazioni etniche e quelle poste in essere nei luoghi di lavoro, recepite dal nostro ordinamento con i D.Lgs. 215/2003 e 216/2003.

Peraltro l'assenza di **collegamenti normativi** tra le funzioni attribuite alle Regioni, agli Enti locali e al privato sociale dal comma 12 dell'articolo 44 del TU⁷⁵ ed i compiti istituzionalmente assegnati dall'articolo 7 del D.Lgs. 215/2003 all'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), hanno sostanzialmente ostacolato, fino al 2009 e in assenza della definizione di un **modello di intervento omogeneo**, la costruzione e lo sviluppo di una rete nazionale di centri territoriali contro le discriminazioni razziali.

Pur con le limitazioni imposte dalla sua **attuale configurazione giuridica** e dall'assenza di poteri sanzionatori, in questi anni l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, meglio conosciuto come UNAR, istituito appunto ai sensi del D.Lgs. 215/2003 con lo scopo precipuo di prevenire, contrastare e rimuovere le discriminazioni etniche, razziali e religiose, ha comunque assicurato una importante **attività di presidio istituzionale a tutela dei diritti fondamentali** delle persone oggetto di discriminazioni razziali. Di tale attività viene appunto dato puntuale circostanziato e costante resoconto nelle Relazioni che annualmente l'UNAR redige appositamente e trasmette, ai sensi del citato D.Lgs. 215/2003, al Parlamento e al Presidente del Consiglio.

A partire dalla seconda metà del 2009, l'UNAR, sulla base di una **valutazione oggettiva del primo quinquennio di attività**, ha avviato un percorso di **profondo ripensamento** del proprio ruolo, abbandonando l'**approccio sostanzialmente isolazionista e di presunta autosufficienza** tipico di un Ufficio "nazionale" per una interpretazione più dinamica, non burocratica, basata sul **principio dell'effettività del ruolo** e dello **svolgimento di tutte le funzioni** assegnate dalla direttiva europea, dal decreto legislativo di recepimento (D.lgs. 215/2003) e dal quadro normativo vigente, in un **ottica di costante condivisione, sinergica collaborazione e reciproca valorizzazione con il sistema delle autonomie locali** (Regioni, Province e Comuni nonché le relative associazioni di rappresentanza) le **ONG attive sul territorio**, sia in ambito nazionale che locale, le **comunità di riferimento**, le **forze sociali** (organizzazioni sindacali e datoriali) la società civile in genere. La nuova strategia d'azione delineata ha comportato in particolare:

- **la costruzione di un modello di governance sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni razziali** che, facendo perno sul nuovo corso dell'UNAR, coinvolgesse in un sistema bidirezionale di partecipazione condivisa e resa sistematica dall'inserimento nel *Contact Center* UNAR delle altre istituzioni nazionali (allo stato attuale in particolare l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discrimina-

⁷⁵ "Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

tori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno⁷⁶) il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall'art. 44 comma 12 del TU sull'immigrazione (Regioni, province e comuni) le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere;

- **un percorso di rielaborazione e applicazione di un nuovo modello organizzativo dell'Ufficio**, sfociato nel passaggio dal *Call center* al *Contact center* attraverso un'apposita gara europea per l'affidamento del servizio, nella costituzione del Comitato tecnico per la redazione di raccomandazioni, pareri e attività ispettiva e nell'opzione strategica della promozione, partendo da quanto previsto dall'art. 44 del TU sull'immigrazione, messa a sistema e informatizzazione progressiva dei centri e degli osservatori territoriali contro la discriminazione razziale sull'intero territorio nazionale;
- **un processo di riposizionamento presso istituzioni, enti locali, ONG e parti sociali** (in particolare le organizzazioni sindacali) teso a recuperare criticità del passato e a dimostrare, nei fatti, l'effettività delle funzioni dell'UNAR e la sua rigorosa imparzialità e autonomia;
- una **incessante attività itinerante sul territorio nazionale**, del tutto inconsueta rispetto al passato almeno per le dimensioni quantitative raggiunte dal nuovo corso, che ha visto l'UNAR sempre presente ed attivo in centinaia di iniziative, incontri e manifestazioni, a partire dalle audizioni itineranti delle associazioni iscritte al Registro di cui al D.lgs. 215/2003⁷⁷ e, più recentemente, da un'apposita consultazione di tutte le associazioni iscritte mediante un apposito questionario;
- una **consapevole azione di stimolo rivolta alle ONG** per l'elaborazione, la programmazione e la realizzazione condivisa e congiunta di progetti di livello nazionale, come nel caso dei progetti europei Progress, della Settimana contro la violenza e della Settimana d'azione contro il razzismo, mediante l'attivazione di partnership e reti informali e formali composte dalle principali ONG di settore;
- l'elaborazione, sulla base delle valutazioni derivanti dall'analisi dei dati del Contact center, di **focus tematici** rivolti alle giovani generazioni, all'associazionismo e alle donne straniere, con il finanziamento di azioni positive realizzate dalle ONG in collaborazione con gli Enti locali, la realizzazione di misure ad hoc quali il social network di volontariato civico giovanile (www.rete-near.it) la settimana nazionale contro la violenza e le discriminazioni nelle scuole italiane di ogni ordine e grado e di campagne di sensibilizzazione ("donne straniere contro ogni discriminazione");
- la definizione di una **strategia complessiva di tutela delle comunità Rom e Sinte**, attraverso la realizzazione della **Campagna Dosta del Consiglio d'Europa** e la costruzione di un modello di governance da sperimentare nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle comunità Rom e Sinte⁷⁸ che ha poi condotto alla unanime individuazione dell'UNAR stesso quale **Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei Rom e dei Sinti** che l'Italia dovrà adottare entro il 29 febbraio 2012 in attuazione della Comunicazione n. 173/2011 della Commissione europea;

76 Si segnala che in tale ambito il 18 gennaio 2012 è stato avviato dall'UNAR il primo modulo formativo sulle discriminazioni per n. 80 dirigenti della Polizia di Stato, che verrà successivamente replicato ed esteso in accordo con la competente Direzione Generale del Ministero dell'Interno.

77 Si segnala che nel gennaio 2012 è stata avviata una consultazione rivolta alle oltre 470 associazioni iscritte nell'Elenco degli enti cui UNAR conferisce la legittimazione ad agire ai sensi del D.Lgs. 215/2003 e nel cui numero sono ricomprese anche le 275 associazioni iscritte al Registro UNAR di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 215/2003.

78 Anche sul presupposto di tale riconosciuta attività si è pervenuti, in data 10 novembre 2011, all'unanime individuazione dell'UNAR, da parte di tutte le Amministrazioni centrali interessate, quale Punto di Contatto Nazionale.

- una centralità rinnovata alla tematica delle **discriminazioni nei luoghi di lavoro** attraverso la definizione e la messa in opera di un nuovo protocollo di intesa con le parti sociali, la stesura di un accordo operativo con l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e la realizzazione di un piano sperimentale di azioni positive volte a promuovere in realtà aziendali di significativo impatto (quali la Telecom e il Monte dei Paschi di Siena) i valori positivi del **Diversity management**;
- un ruolo rilevante rivolto alla **ricerca statistica**, mediante l'attivazione della convenzione sottoscritta fin dal 2008 con l'ISTAT per la realizzazione della prima ricerca nazionale sulle discriminazioni per etnia, orientamento sessuale e genere⁷⁹, di quella sull'immigrazione e la definizione di un piano di fattibilità per l'istituzione di un **centro di ricerca permanente dell'UNAR sulle discriminazioni razziali (CERIDER)** che consenta, in particolare, la rilevazione periodica dei fenomeni di xenofobia e razzismo sul territorio nazionale e la sua misurazione nei rispettivi territori regionali attraverso un set di indicatori di riferimento;
- uno sviluppo esponenziale delle attività di **verifica e monitoraggio** circa il grado di effettività della tutela prevista dalla normativa vigente per le potenziali vittime di discriminazioni razziali, attraverso un'attività crescente di contrasto delle discriminazioni, a partire da quelle poste in essere da altre amministrazioni pubbliche, siano esse centrali o afferenti al sistema delle autonomie locali;
- l'istituzione, nell'ambito del contact center, di un **fondo di anticipazione per le spese legali delle vittime di discriminazione pari a 25.000 euro annui** e della funzione di **monitoraggio dei procedimenti penali** in corso per fenomeni di razzismo e xenofobia.

Per quanto concerne il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, il Contact Center dell'UNAR, sulla base della riorganizzazione del servizio avviata dal 2010, ha conseguito nell'ultimo biennio un **efficace ed esponenziale aumento dell'emersione dei fenomeni**, perlopiù sommersi, di discriminazione, passando dalle 373 istruttorie⁸⁰ del 2009, alle 767 del 2010, fino alle 1000 gestite nel corso del 2011⁸¹, con una **crecita complessiva nel biennio pari al 300%** circa⁸², mentre sono stati n. 20.068 nel 2011 i contatti totali avuti dal Contact Center, a fronte degli 11.100 del 2010. Parimenti, in attuazione dell'articolo 44, comma 12 del D.Lgs. 286/1998, è stato avviato un **percorso di interlocuzione istituzionale con il sistema delle autonomie locali** al fine di definire la costruzione di una **rete integrata di centri e osservatori territoriali** contro le discriminazioni, che ha condotto, dopo una sperimentazione su alcuni territori regionali, all'adozione, mediante apposito **decreto varato il 24 ottobre 2011**, di apposite **linee guida nazionali condivise con le Regioni**, contenenti i requisiti funzionali per l'attivazione omogenea sul territorio dei centri e degli osservatori antidiscriminazione. Tale attività si è sostanziata nell'adozione di appositi **accordi con n. 11 Regioni, n. 32 Province e n. 5 Comuni** (tra cui Milano, Roma e Venezia) che entro il 2013, sulla base di un'attività significativa e diffusa di formazione degli operatori territoriali, realizzata direttamente dall'Ufficio, saranno conseguentemente interconnesse con il sistema informatico del Contact Center UNAR, consentendo un ancor più efficace monitoraggio dei fenomeni e la costituzione di una banca dati unica⁸³.

79 La ricerca è stata conclusa nel dicembre scorso dall'ISTAT e sarà disponibile entro marzo 2012.

80 Il termine "istruttoria" si riferisce a una procedura complessa relativa ad un atto (o più atti singoli posti in essere da soggetti diversi ma relativi ad una stessa fattispecie come nel caso dei bandi comunali relativi al Censimento) che impegna l'Ufficio usualmente nella redazione di un approfondito parere giuridico cui fa seguito un intervento di rilievo esterno dell'Ufficio stesso, consistente nella notifica a rimuovere (o compensare) la discriminazione o, nei casi previsti dalla Legge, alla formulazione di una notizia di reato. Ovviamente l'istruttoria viene costantemente seguita, aggiornata e trattata fino alla sua conclusione (nel caso di un procedimento giudiziario innescato dalla istruttoria per esempio si procede a seguire il procedimento, anche affiancando la vittima e il suo legale e sollecitando la tempestiva trattazione del procedimento da parte delle Procure competenti). Diverso è il caso delle cosiddette "segnalazioni", il cui termine si riferisce a azioni promosse da terzi (potenziali vittime, testimoni, associazioni ed enti legittimati ad agire etc.) e pervenute all'Ufficio mediante il contact center o altri canali tradizionali che non necessariamente sfociano in istruttorie (se infatti non sussistono elementi inerenti la fattispecie discriminatoria, la segnalazione viene chiusa come un "non evento").

81 Il report statistico ufficiale sarà predisposto entro marzo 2012.

82 L'Italia ha raggiunto così un livello di emersione dei fenomeni di discriminazione pari a quello francese (cfr. dati dell'HALDE, autorità francese contro le discriminazioni)

83 Allo stato attuale sono già interconnesse con il Contact Center dell'UNAR le reti territoriali delle Regioni Emilia Romagna e Liguria, quelle delle Province di Mantova e Pistoia e quelle comunali di Pavia e Venezia. E' prevista, entro il 30 giugno 2012, l'attivazione delle reti delle Regioni Piemonte, Puglia e Toscana, delle Province di Roma e del Comune di Milano.

Completano l'azione di sistematizzazione della presa in carico dei fenomeni di discriminazione l'accordo sottoscritto dall'UNAR con l'OSCAD, **Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori istituito dal Ministero dell'Interno** (e per esso anche con la Polizia Postale) e con l'Ufficio nazionale della **Consigliera di Parità**, nonché la imminente costituzione, in esito agli avvisi pubblici emanato nella seconda metà del 2011, del **Centro di ricerca permanente contro le discriminazioni etnico-razziali**⁸⁴ (CERIDER) del **Network di n. 24 mediatori specializzati nella tutela antidiscriminatoria**⁸⁵ (che incrementerà la consulenza legale gratuita alle vittime) e i tre **back office tematici su disabilità, età e orientamento sessuale** operativi sperimentalmente dal 15 novembre 2011 nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) cui si intende aggiungere, entro il 2012, un ulteriore **back office specialistico** per la trattazione delle istruttorie inerenti potenziali eventi ed atti a contenuto discriminatorio posti in essere nei confronti delle **Comunità Rom Sinti e Caminanti**.

Parallelamente, sempre allo scopo di promuovere la massima conoscenza dell'azione civile antidiscriminatoria, l'UNAR potrà avvalersi del Protocollo sottoscritto dal Ministro delle Pari Opportunità nell'ottobre 2011 con il **Consiglio Nazionale Forense**⁸⁶ per lo sviluppo e la **sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati** nello specifico ambito delle pari opportunità e delle discriminazioni, attraverso il quale potranno essere anche riconosciuti i crediti formativi alle iniziative formative promosse dall'UNAR

E' infine allo studio un accordo di collaborazione con l'**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni** e i relativi CORECOM per il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale nei media, mentre entro il primo semestre 2012, con l'aggiudicazione della gara per il Servizio di Contact Center, verrà ulteriormente rafforzata la **consulenza legale** e sistematizzato il **fondo per l'anticipazione delle spese legali per le vittime** già sperimentato a partire dal 2010⁸⁷.

Sul fronte della prevenzione l'UNAR ha poi operato in particolare nel settore dell'educazione e della scuola, mediante la cosiddetta "**Settimana nazionale contro la Violenza**"⁸⁸, tra le giovani generazioni, attraverso la costituzione del network di volontariato civico denominato "**Near – Network giovanile antidiscriminazioni razziali**" e nei luoghi di lavoro sia mediante la costituzione di un'apposita **cabina di regia con le parti sociali** che attraverso la diffusione di **azioni positive** quali la manifestazione "**Diversità Lavoro**" e la "**Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza nei luoghi di lavoro**", oltre, ovviamente, con la consueta "**Settimana d'azione contro il razzismo**", giunta nel 2011 alla VII edizione⁸⁹.

84 Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 574 del 26.07.2011 si è provveduto conseguentemente ad emanare l' **Avviso per la realizzazione di un progetto per la costituzione e il funzionamento di un centro di ricerca per il monitoraggio dei fenomeni di xenofobia e discriminazioni etnico-razziali** (CE.RI.D.E.R.) (Importo euro 250.000,00)

85 Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni** (Importo Euro 150.000,00) al fine di potenziare gli strumenti di tutela delle vittime di discriminazioni razziali. A partire dal 2012 n. 24 mediatori assicureranno quindi svolgimento gratuito dell'attività di mediazione prevista dall'art. 60 della legge 69/09 recante delega per il recepimento della direttiva comunitaria n. 2008/52/CEE, a supporto delle potenziali vittime di discriminazioni che si rivolgano al Contact Center UNAR o alle antenne territoriali degli osservatori e dei centri interconnessi al Contact Center

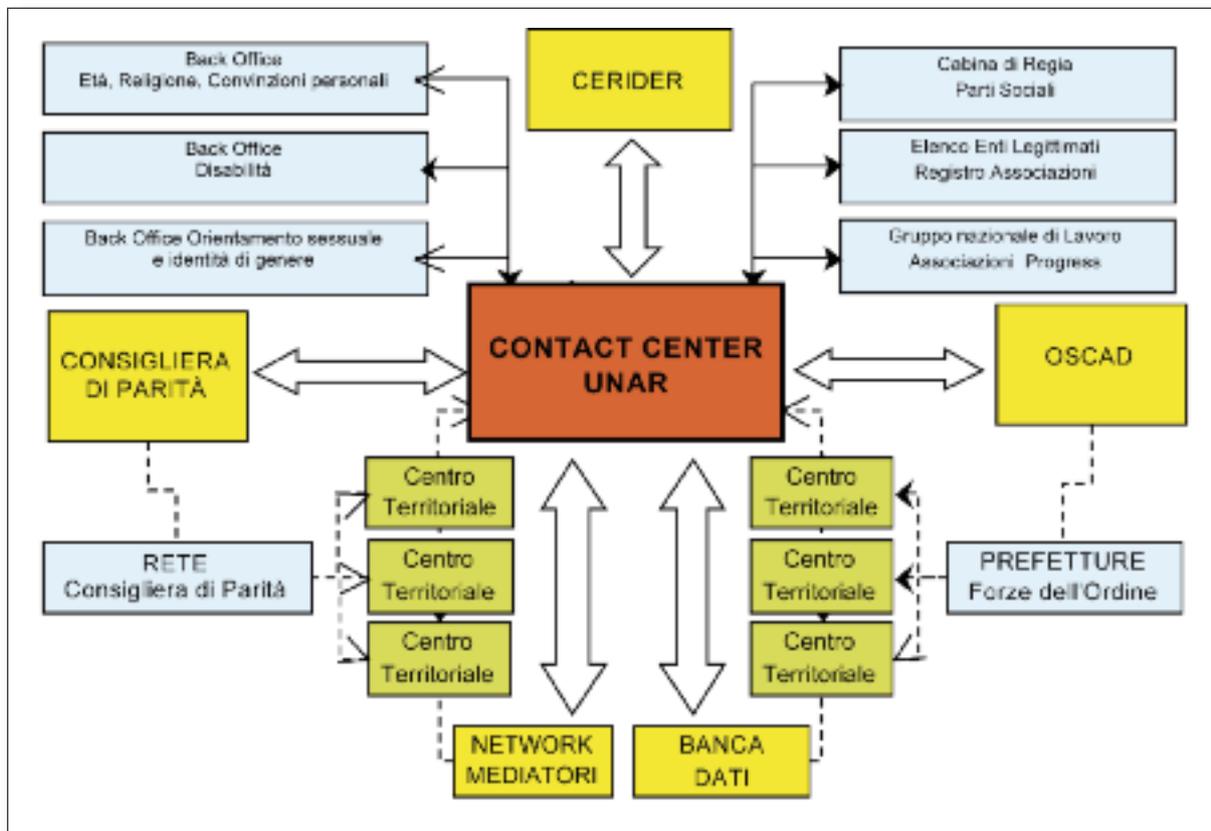
86 Il Consiglio Nazionale Forense - disciplinato nell'ordinamento giuridico italiano dal RDL 27.11.1933 n.1578 e dal R.D. 22.1.1934 n.37 - è l'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura ed espressione dell'intera classe forense.

87 E' previsto annualmente un importo di euro 25.000,00.

88 La "Settimana contro la Violenza" prevede interventi in almeno 100 istituti scolastici durante l'intero anno scolastico.

89 Nel 2011 sono state realizzate 107 iniziative sull'intero territorio nazionale.

Dall'esame del quadro dettagliato delle iniziative e delle attività summenzionate (rinvenibili in via analitica nella documentazione liberamente scaricabile sul sito www.unar.it) si evidenzia che il *Contact center*, nella strategia di *governance* sussidiaria per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni elaborata dall'Ufficio, si pone al centro del seguente sistema:

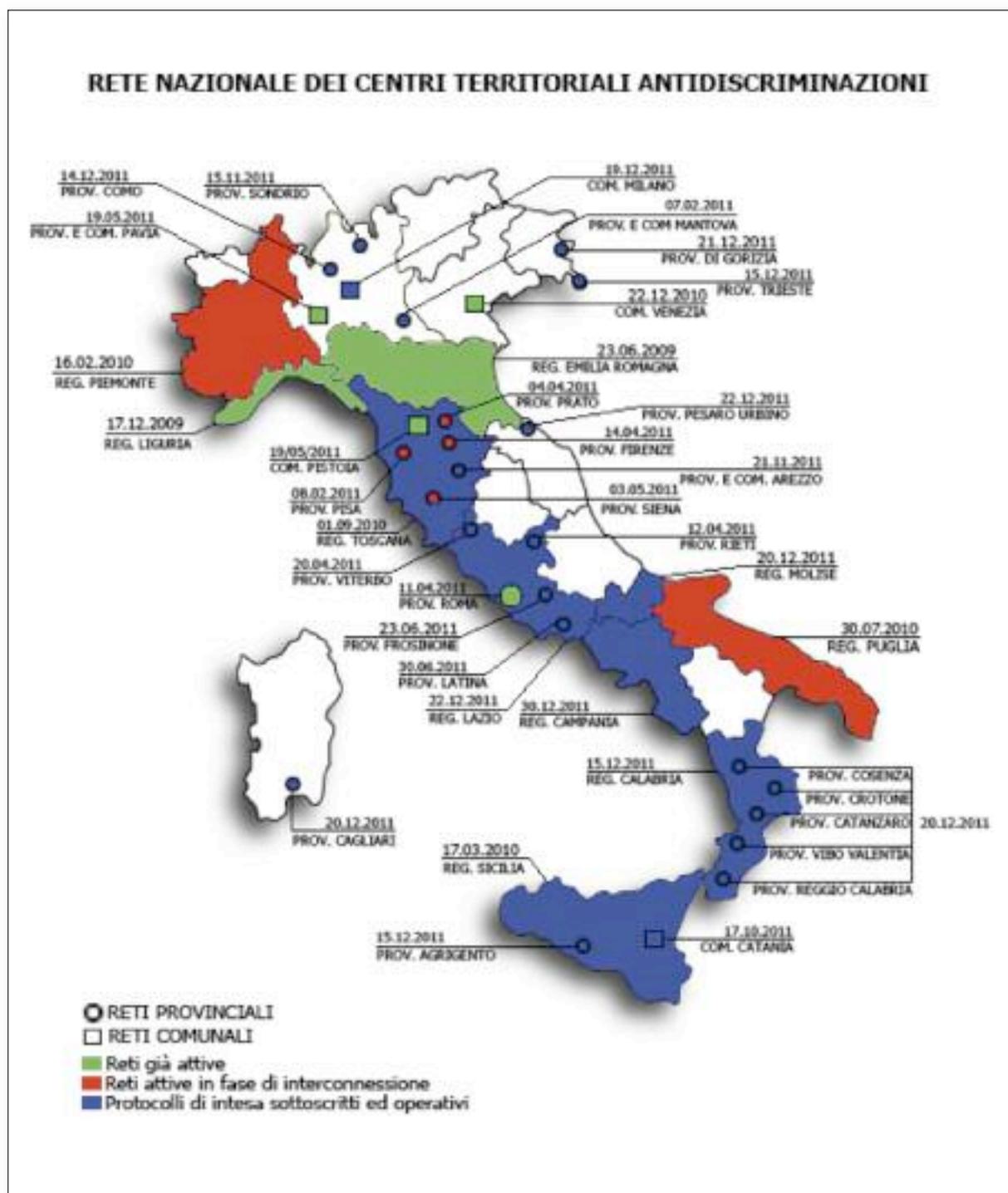


2.2 IL SISTEMA INTEGRATO PERMANENTE DI RETI E CENTRI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

Tra il 2009 e il 2010, ad ormai 5 anni dall'istituzione dell'Ufficio, alla luce delle attività svolte, delle esperienze acquisite, delle istanze avanzate dalle vittime della discriminazione e da quelle provenienti dalla collettività, l'UNAR si è proposto, con sempre maggior forza, quale soggetto promotore della progressiva costituzione di una **rete nazionale di antenne territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione**, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali. Questo è stato possibile anche in virtù della riorganizzazione delle risorse umane dell'ufficio e alla trasformazione del *call center* in *contact center*, azioni che sono state convogliate sinergicamente verso l'obiettivo di avvicinarsi sempre più ai luoghi e alle persone che subiscono e vedono messe in atto le discriminazioni, al fine di assolvere ai compiti che hanno determinato la fondazione stessa dell'UNAR, svolgendo sempre più un ruolo di raccordo e di rafforzamento di una capillare cultura sociale contro le discriminazioni.

Presentando la proposta di protocollo alle Regioni e agli enti locali, l'Ufficio – esercitando così il proprio mandato istituzionale di verifica dell'attuazione della normativa antidiscriminatoria - si è orientato nella direzione indicata dal Dlgs. 25 luglio 1998, n.286, recante "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", che all'art. 44, comma 12, dispone che "*le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di im-*

migrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", e si è altresì ispirato al parere del Comitato della Regioni sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Nel parere il Comitato ribadisce l'importanza degli enti regionali e locali in considerazione della loro vicinanza ai cittadini che gli consente di cogliere e di rendere disponibili le informazioni sui gruppi/persone vulnerabili e sulle loro necessità e, altresì, di incidere sulla vita quotidiana dei cittadini, avendo la responsabilità di gran parte degli aspetti/servizi sociali ed economici.



Dopo aver effettuato un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del T.U. di concerto con l'Ufficio "Conferenza Stato Regioni ed Unificata" della Presidenza del Consiglio dei Ministri – l'UNAR ha quindi proposto alle Regioni la **sottoscrizione di un protocollo d'intesa per la creazione di Centri/Osservatori regionali per prevenire e contrastare le discriminazioni** e per promuovere la diffusione della cultura del rispetto delle diversità, nell'ottica dello scambio e del rafforzamento reciproco. Il successivo accordo operativo regola i rapporti e le collaborazioni UNAR/Centro regionale per rendere, tra l'altro, comune il sistema di monitoraggio e di gestione dei casi, per consentire un costante confronto da estendere anche alla formazione e all'aggiornamento, per definire e promuovere annualmente iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione.

In particolare nel corso del 2010, grazie all'impulso dato dal finanziamento del progetto "**Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale**" da parte del Ministero dell'Interno con Decreto Ministeriale del 29 maggio 2010, nell'ambito della programmazione 2009 del **Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi**, è stato possibile dare forza ed implementare, da parte dell'UNAR, una azione di Cabina di Regia che ponga in rete e rafforzi i Centri già esistenti, promuovendo attivamente politiche di indirizzo che favoriscano l'istituzione regionale e provinciale di analoghi centri in regioni che ancora ne sono prive.

Il progetto, inizialmente rivolto alle regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio e poi esteso anche alle Regioni Friuli Venezia Giulia e Lombardia ha perseguito i seguenti obiettivi:

- pervenire alla predisposizione di linee guida e strategie di promozione e coordinamento dei Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per le vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
- rafforzare la *governance* dei Centri nell'ambito di una Rete di antenne territoriali, sulla base di partenariati pubblico/privati, da promuovere a livello regionale e locale, con il coinvolgimento delle derivazioni periferiche (Consigli Territoriali per l'Immigrazione) per diffondere una cultura della non discriminazione, monitorare la diffusione delle discriminazioni, prevenirne gli sviluppi e contrastarne l'impatto;
- favorire una maggiore comunicazione tra comunità, Enti Locali, Consigli Territoriali per l'Immigrazione e amministrazione centrale dello Stato, promuovendo forme di sensibilizzazione, informazione e formazione sul sistema dei diritti e doveri da incorporare per una sana e pacifica convivenza all'interno della società italiana;
- implementare lo scambio di informazione, di dati e di buone prassi al fine di contribuire allo sviluppo, attuazione, monitoraggio e alla valutazione delle politiche e degli interventi attuati a livello nazionale e nei diversi territori ai fini dell'integrazione, con una attenzione particolare, come previsto dalle direttive europee e dal programma nazionale, alla prospettiva di genere e alla bidirezionalità degli interventi di integrazione.

Il progetto Rete di antenne territoriali ha anche l'ambizione di garantire una maggiore comunicazione tra comunità e amministrazione dello Stato, contribuendo alla cooperazione con leader comunitari appartenenti alle principali nazionalità immigrate in Italia; interlocutori che, in collaborazione con le principali associazioni di immigrati esistenti in Italia, daranno vita a forme di sensibilizzazione ed informazione sul sistema dei diritti e doveri da incorporare per una sana e pacifica convivenza all'interno della società italiana.

Le azioni intraprese intendono rafforzare le realtà territoriali esistenti e promuoverne di nuove, per pervenire alla costituzione di una Rete di Antenne territoriali antidiscriminazione, che possano nei prossimi anni rilevare a livello territoriale gli eventi di discriminazione su base etnico-razziale, inviandone informativa all'UNAR e ricevendone in cambio supporto legale, scientifico, elaborazioni dati di tipo statistico ed analitico-interpretativo.

In questo modo, sia da parte degli Enti Locali, delle associazioni ed enti che dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, degli osservatori e sportelli di servizi per l'immigrazione e dell'OSCAD potrà

essere condivisa una analoga modalità di intervento per la prevenzione e contrasto della discriminazione razziale, anche attraverso una piattaforma informatica di dialogo capace di rilevare in modo standardizzato le denunce pervenute ai Centri, monitorare in tempo reale i casi di discriminazione sia a livello locale che nazionale, facendo interfacciare le varie strutture tra loro e direttamente con l'UNAR.

A tal fine, nelle regioni destinatarie, il progetto ha realizzato azioni di monitoraggio, gruppi di lavoro interistituzionali, attività seminari e formative, come meglio sotto descritte. Le azioni realizzate hanno di fatto rappresentato un volano importante dal punto di vista comunicativo e metodologico che ha attivato l'avvio di processi di collaborazione e dei tavoli interistituzionali anche nel resto d'Italia.

2.3 I CENTRI E GLI OSSERVATORI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI. UN MODELLO CONDIVISO.

Partendo dalla sperimentazione concretamente svolta dal 2009 in poi l'UNAR è pervenuto con il **Decreto adottato in data 24 ottobre 2011** alla definizione di un **modello condiviso di cooperazione interistituzionale con Regioni, Province e Comuni** in grado di rispondere alla previsione normativa del TU sull'Immigrazione e al contempo attualizzarlo sia in ordine alla sopravvenuta esigenza di dare una risposta istituzionale ed omogenea anche all'esigenza di tutela rispetto alle altre condotte discriminatorie che di offrire un livello multidimensionale e bidirezionale di intervento. In tale contesto i Centri e gli Osservatori promossi dall'UNAR con le Regioni e con gli enti locali di riferimento, assicurano il necessario coordinamento delle reti territoriali di sportelli legali e di associazioni di settore presenti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni, sostenendo l'attività dei nodi territoriali.

I Centri e gli Osservatori **promuovono quindi un sistema di rete territoriale** che, sul modello utilizzato nell'ambito della **pianificazione e della gestione degli interventi socio-assistenziali**, trovi applicazione anche nel settore dell'immigrazione e più in generale nella lotta contro tutte le discriminazioni, giungendo così ad individuare in ciascun distretto almeno un punto di riferimento sulle tematiche della discriminazione (preferibilmente con sede nel comune capofila). Il sistema di rete territoriale si basa essenzialmente su punti di riferimento, i nodi territoriali che si distinguono in nodi di raccordo e antenna territoriale e punto informativo, tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte.

I nodi di raccordo hanno il compito di costituire la rete territoriale con valenza provinciale, comunale, distrettuale e il compito di far emergere le discriminazioni segnalandole all'Osservatorio/Centro o direttamente o attraverso le antenne territoriali. Al termine del processo di costruzione della struttura di rete dovranno essere operativi:

- in caso di Osservatorio/Centro regionale: almeno uno per provincia
- in caso di Osservatorio/Centro provinciale/ cittadino: almeno uno per distretto socio-sanitario
- in caso di Osservatorio / Centro Comunale: almeno uno per distretto socio-sanitario

E' altresì da prevedere, in alcuni territori, la possibilità – anche solo in fase iniziale di sperimentazione – di una organizzazione mono-centrica, ove esista un Ente locale, un comune ad esempio, che sia nodo e antenna al tempo stesso.

I nodi di raccordo rappresentano il punto di riferimento principale per ciascun territorio e svolgono le seguenti funzioni: informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con i nodi antenna e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la messa in rete con il Contact center UNAR, stesura e invio di report periodici all'Osservatorio/Centro, presentano le caratteristiche strutturali e funzionali indicate di seguito.

Le antenne territoriali, che possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, oltre alle consuete attività informative, promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento, consulenza, ecc), sono in grado di raccogliere le segnalazioni, utilizzano il software direttamente connesso al contact center UNAR e tutta la modulistica uniformata alla rete delle antenne. Sono soggetti ai requisiti di carattere strutturale e funzionale indicati di seguito.

I punti informativi possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc. Sono il livello più semplice della rete ed operano al fine di fornire all'utenza indicazioni generali, segnalare criticità e problemi su specifici aspetti, proporre soluzioni ed interventi, potranno inoltre distribuire materiali informativi e svolgere attività di sensibilizzazione sui temi della lotta alla discriminazione. Non svolgendo funzioni di sportello non sono soggetti a particolari requisiti: dovranno ovviamente orientare le persone che vogliono segnalare un caso ad una antenna territoriale o al nodo di raccordo della rete locale. Sia i nodi di raccordo che le antenne territoriali, debbono coincidere con significative risorse ed esperienze già esistenti quali, a titolo d'esempio, gli sportelli informativi per stranieri o quelli sui diritti di patronati e organizzazioni sindacali, le numerose associazioni, le consigliere di parità, ecc.) al fine di valorizzarne il ruolo e le funzioni anche nell'ottica dell'antidiscriminazione e fornendo a queste strutture, laddove necessario, un supporto strumentale e formativo. Considerata l'eterogeneità delle materie di riferimento e la carenza di realtà associative in grado di assicurare una presa globale in carico di tutti i fattori discriminatori ove necessario possono essere individuati nodi di referenza tematica per ambito discriminatorio. L'Ente pubblico sottoscrittore del protocollo con UNAR (Regione/Provincia/Comune) in armonia con le linee guida formulate dall'UNAR, stabilisce in particolare i **requisiti minimi di uniformità**, gli **standard organizzativi e professionali** necessari, la modulistica atta ad assicurare una raccolta dei dati omogenea e compatibile ai fini statistici, nonché i criteri per la concessione di eventuali contributi finalizzati ad interventi ed azioni volte ad accrescere l'attività nell'ambito degli specifici compiti dell'Osservatorio/Centro stesso. Le modalità di selezione o creazione degli osservatori con i relativi nodi e antenne sono individuate dall'Ente locale secondo le specificità, le risorse e le esperienze già attive sul territorio. Le azioni realizzate sinergicamente da UNAR e Osservatori territoriali, ed oggetto dei protocolli riguardano, oltre la gestione dei casi di discriminazione già descritta e le azioni di sensibilizzazione ed informazione programmate a livello nazionale, sono:

Mappatura dei territori. Una ricerca sulle realtà istituzionali esistenti (Centri ed Osservatori regionali, provinciali e comunali) e sulle realtà associative per identificare in particolare strumenti legislativi ed amministrativi istitutivi, modalità di intervento, strategie di rilevazione socio-statistica, strumenti di tutela legale e di promozione sociale contro ogni forma di discriminazione. Lo studio, a partire da una indagine qualitativa sulle buone prassi elaborate a livello europeo ed italiano, ha avviato la mappatura delle strutture presenti a livello nazionale e territoriale, degli enti locali e del privato sociale atte a garantire sui territori regionali la tutela della parità di trattamento, proponendo strategie operative per un loro coordinamento con l'UNAR. La mappatura sta producendo una ricognizione degli interlocutori chiave da coinvolgere a livello istituzionale e associativo e delle risorse locali da attivare nei processi di dialogo a livello territoriale. Tutti i dati sono inseriti in un **data base** che a partire dall'inizio del 2012 sarà messo online e messo a disposizione, attraverso una password di accesso, a tutti gli osservatori e a tutte le antenne territoriali che compongono la rete UNAR.

Gruppi di lavoro interistituzionali. Sulla base della mappatura dei territori è stata avviata la programmazione di Gruppi di lavoro interistituzionali, coordinati dall'UNAR, che opereranno a livello regionale e provinciale per una attività di informazione e sensibilizzazione dei decision makers attivi nei diversi territori sulla legislazione antidiscriminazione e gli strumenti legislativi e amministrativi che possono essere sviluppati a livello locale. I Gruppi di lavoro interistituzionali sono declinati attraverso riu-

nioni di lavoro con regioni e provincie firmatarie degli accordi ed hanno l'obiettivo di affrontare potenzialità e criticità regionali e locali per l'avvio della Rete delle antenne territoriali esistenti e costituenti. I Gruppi di lavoro interistituzionali affrontano lo sviluppo di:

- modelli di governance contro le discriminazioni con l'elaborazione di linee guida per l'istituzione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto delle discriminazioni e per il rafforzamento di quelle esistenti;
- un supporto per la realizzazione di Tavoli locali interistituzionali di confronto per nuovi sviluppi normativi e di servizi per la promozione della parità di trattamento;
- un modello operativo pilota per la realizzazione e gestione di servizi informativi e di formazione per la promozione di una cultura non discriminatoria e per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni negli enti e nelle istituzioni locali;

I risultati degli incontri serviranno anche per puntualizzare con l'UNAR una strategia di intervento, a partire dalle aree di maggiore attenzione e rischio discriminatorio, per azioni positive di sistema che coinvolgano i decisori politici e amministrativi a livello locale, anche mediante l'individuazione e l'elaborazione di linee guida ed azioni positive da proporre alle istituzioni locali. Risultato dei Gruppi di lavoro interistituzionali sarà quello di pervenire alla elaborazione di proposte di linee guida e relativi protocolli di azione a livello interistituzionale, tra l'UNAR e le istituzioni regionali e provinciali coinvolte per la formalizzazione di una strategia di intervento di sistema in grado di rimuovere alla base i fattori di discriminazione.

Informazione e sensibilizzazione. Su tutto il territorio nazionale, a seguito degli accordi sottoscritti, vengono realizzati Seminari che coinvolgono decision makers, dirigenti e rappresentanti politici regionali e provinciali delle politiche sociali e delle pari opportunità, funzionari impegnati nella gestione di servizi informativi e sportelli territoriali, responsabili degli uffici giuridici, responsabili dei rapporti con il pubblico e del sindacato, realtà associative ed enti impegnati contro la discriminazione razziale. Ai Seminari partecipano anche i più rilevanti rappresentanti delle comunità straniere e delle associazioni impegnate nella tutela contro tutte le discriminazioni, con un coinvolgimento diretto delle associazioni già iscritte al Registro Nazionale delle Associazioni presente presso l'UNAR di cui all'art. 6 del D.Lgs. 215/2003. I seminari sono focalizzati su diversi aspetti e approfondiscono:

- dati statistici sul fenomeno della discriminazione razziale in ambito regionale e sui rischi e criticità territoriali;
- strategie e strumenti di monitoraggio, nonché ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione e le buone prassi da adattare ai diversi contesti di lavoro dei corsisti;
- modelli di governance contro le discriminazioni;
- linee guida per l'istituzione e per la gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto delle discriminazioni;
- strategie di rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni;
- strumenti e metodologie per la costituzione e il mantenimento di reti interistituzionali e la mediazione sociale

Formazione. L'attività di formazione approfondisce gli aspetti già sviluppati nei seminari per formare in modo operativo funzionari pubblici ed operatori delle associazioni al fine di gestire e sviluppare Centri di osservazione e tutela contro la discriminazione razziale. L'attività di formazione è composta da 2 giornate per 4 moduli formativi ed è focalizzata su una esposizione dei maggiori ambiti di criticità per l'accesso ai servizi pubblici, per fornire agli operatori coinvolti una mappatura delle prassi e dei comportamenti a maggior rischio che mettono a repentaglio la parità di trattamento tra utenti a maggior rischio di discriminazione razziale. Intento della formazione sarà quello di promuovere una maggior conoscenza degli strumenti normativi contro le discriminazioni, a partire dalla Direttiva 43/2000/CE e 78/2000/CE e dei percorsi attuativi in ambito legislativo italiano. I diversi fattori di discriminazione vengono affrontati dal punto di vista delle criticità, delle variabili economiche, politiche, storiche, sociali e culturali che entrano in gioco nell'azione discriminante, per arrivare agli strumenti di prevenzione e rimozione delle condotte discriminanti, fino a segnalare azioni positive e buone prassi per eliminare o compensare le situazioni che determinano disparità di trattamento nell'accesso e nella fruizione dei servizi. In fase di formazione, l'analisi delle politiche e degli strumenti mostrerà come l'approccio di base di ogni azione amministrativa debba essere orientato da un'ottica di mainstreaming, finalizzata ad assicurare che tutte le politiche e gli strumenti locali tengano conto dell'impatto in termini di pari opportunità e non discriminazione nella fase di pianificazione, attuazione e valutazione di ogni intervento, per un reale innalzamento dei diritti per tutti i cittadini di origine straniera o appartenenti a fasce di popolazione con potenziale rischio di discriminazione. Nei percorsi formativi, che vengono coprogettati con l'ente firmatario del protocollo di intesa e che vengono definiti anche attraverso una analisi dei bisogni formativi del territorio, vengono trattate inoltre criticità e potenzialità territoriali, per un reale innalzamento del riconoscimento del diritto alla parità e alla non discriminazione; per un rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni; per un maggiore riconoscimento, rispetto e valorizzazione di ogni forma di diversità. Le attività di formazione sono programmate a due diversi livelli: formazione per l'avvio delle reti territoriali antidiscriminazioni e formazione di aggiornamento. Nel corso delle giornate formative vengono evidenziati:

- dati statistici ed azioni di monitoraggio delle denunce;
- ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione;
- le buone prassi già sviluppate da altre amministrazioni che hanno attivi centri antidiscriminazione;
- strategie e tecniche di gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale;
- utilizzo della piattaforma informatica UNAR contro la discriminazione.
- strumenti e metodologie per la costituzione e il mantenimento di reti interistituzionali
- strumenti e metodologie di mediazione sociale
- analisi di casi
- laboratori di progettazione e gestione integrata con il coinvolgimento di enti pubblici e associazionismo

Va inoltre evidenziato come l'UNAR negli ultimi due anni abbia attivato una capillare azione di accreditamento presso tutte le prefetture del territorio nazionale, chiedendo da un lato l'inserimento dei propri rappresentanti territoriali nei Consigli territoriali per l'immigrazione e dove possibile, l'inserimento, tramite decreto prefettizio, dell'UNAR come organismo facente parte istituzionalmente dei diversi consigli territoriali. La risposta delle prefetture è stata significativa ed ha potenziato un importante canale di comunicazione e collaborazione con le forze dell'ordine.

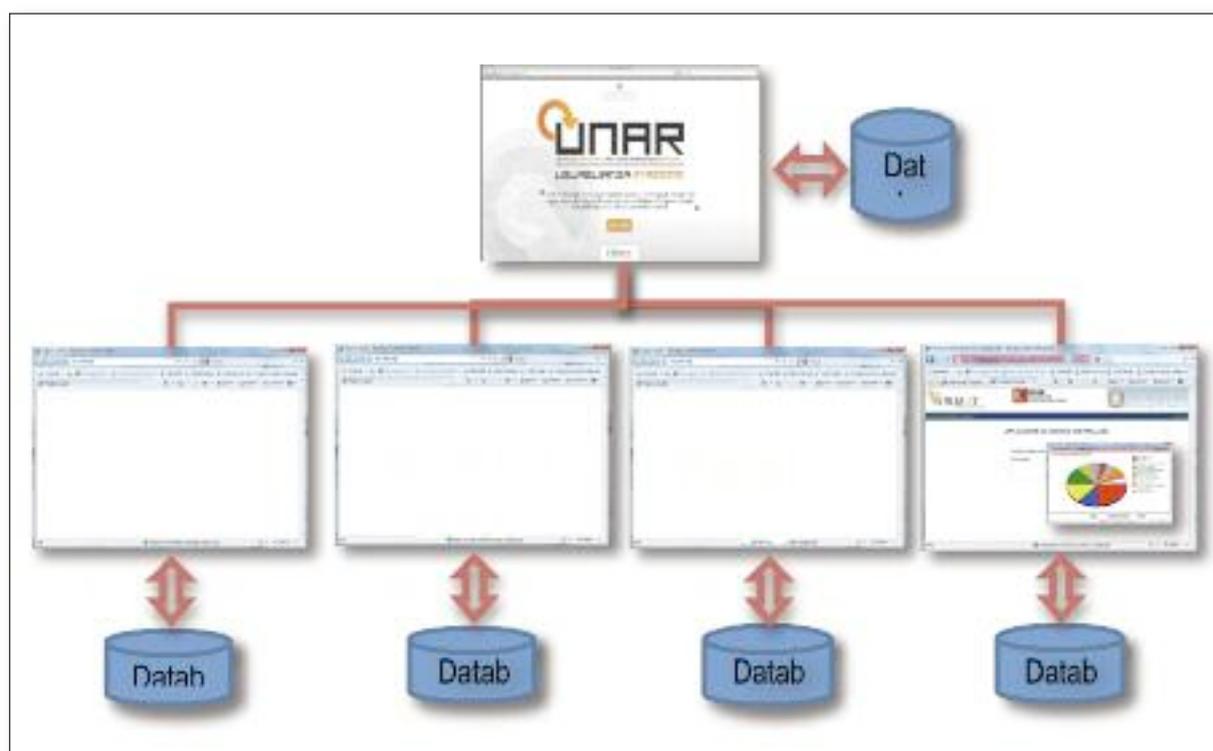
2.4 LA BANCA DATI SULLE DISCRIMINAZIONI

L'obiettivo generale della Banca dati è giungere ad un **monitoraggio costante** dei fenomeni di discriminazione basate su razza o origine etnica, religione, diversità di opinione, disabilità, età, orientamento sessuale ed identità di genere, conoscenza indispensabile per approntare politiche d'intervento mirate ed efficaci, attraverso il coinvolgimento degli attori locali pubblici e privati attivi nella promozione delle pari opportunità per tutti, conseguendo in particolare i seguenti obiettivi specifici:

- sostenere le Regioni e gli enti locali nell'azione di prossimità, ascolto ed aiuto alle potenziali vittime di fenomeni di discriminazione;
- elaborare *standard* omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;
- acquisire dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione razziale e fornire elementi valutativi idonei all'adozione delle politiche di settore di competenza regionale;
- assicurare consulenza tecnica a tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate attraverso i Centri territoriali antidiscriminazioni;
- assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione;
- prevenire e rimuovere i fenomeni di discriminazioni nei media.

In particolare la Banca dati, interconnessa al sistema informatico del *Contact Center UNAR*, è concepita come il cuore di un complesso **sistema informativo** che:

- rappresenta il **luogo virtuale di raccordo delle attività già esistenti** sul territorio in materia di raccolta, catalogazione e osservazione dei casi di discriminazione;



- costituisce il **modello e lo strumento per lo sviluppo di attività *ex novo*** da parte delle amministrazioni regionali e locali, delle associazioni *non profit* e delle parti sociali per l'implementazione della banca dati;
- consente la **condivisione di un processo istruttorio** nella trattazione dei casi tra ente centrale e enti periferici;
- **centralizza il patrimonio informativo** a disposizione delle istituzioni, rendendolo disponibile a chiunque tratta e gestisce problematiche discriminatorie.

A tale scopo l'UNAR ha conseguentemente elaborato nel 2011 una strategia, già in corso di progressiva attuazione, che prevede:

- l'attivazione e la gestione di una **banca dati sulle discriminazioni** interconnessa con il *Contact center* UNAR e la rete di centri e osservatori territoriali contro ogni forma e causa di discriminazioni;
- la definizione, nell'ambito della predetta banca dati, di un **sistema informatizzato** per la realizzazione di un **monitoraggio dei fenomeni di discriminazione** nelle testate giornalistiche, nei servizi radiotelevisivi e dei *new media*
- la costruzione e la gestione di un **portale sulle discriminazioni**, interconnesso con il sito web *www.unar.it*, ove possano trovare collocazione i siti dei centri territoriali contro le discriminazioni promossi dall'UNAR;
- l'attivazione e la gestione di un servizio di *back office* articolato in tre distinte aree di attività negli specifici ambiti delle discriminazioni connesse alla disabilità, alla età, religione e convinzioni personali; all'orientamento sessuale e all'identità di genere, volto a fornire attività di consulenza, e assistenza tecnica rivolte alla Pubblica Amministrazione, alle associazioni di volontariato, alle organizzazioni di Terzo Settore e alle parti sociali.

2.5 IL CONTACT CENTER UNAR

Il Contact Center UNAR, sulla base della riorganizzazione del servizio avviata all'inizio del 2010, ha conseguito nell'ultimo biennio un **efficace ed esponenziale aumento dell'emersione dei fenomeni**, perlopiù sommersi, di discriminazione, passando dalle 373 istruttorie del 2009, alle 767 del 2010, fino alle 1003 gestite nel corso del 2011, con una **crescita complessiva nel biennio pari al 300%** circa. Nel corso dell'anno 2011, in particolare, sono state redatte le **Linee guida per la gestione dei casi di discriminazione** che contengono indicazioni operative e metodologiche attraverso le quali quotidianamente il *Contact center* nazionale, in sinergia con tutti gli osservatori antidiscriminazione attivi sul territorio nazionale, opera concretamente per l'individuazione e la rimozione di situazioni discriminatorie.

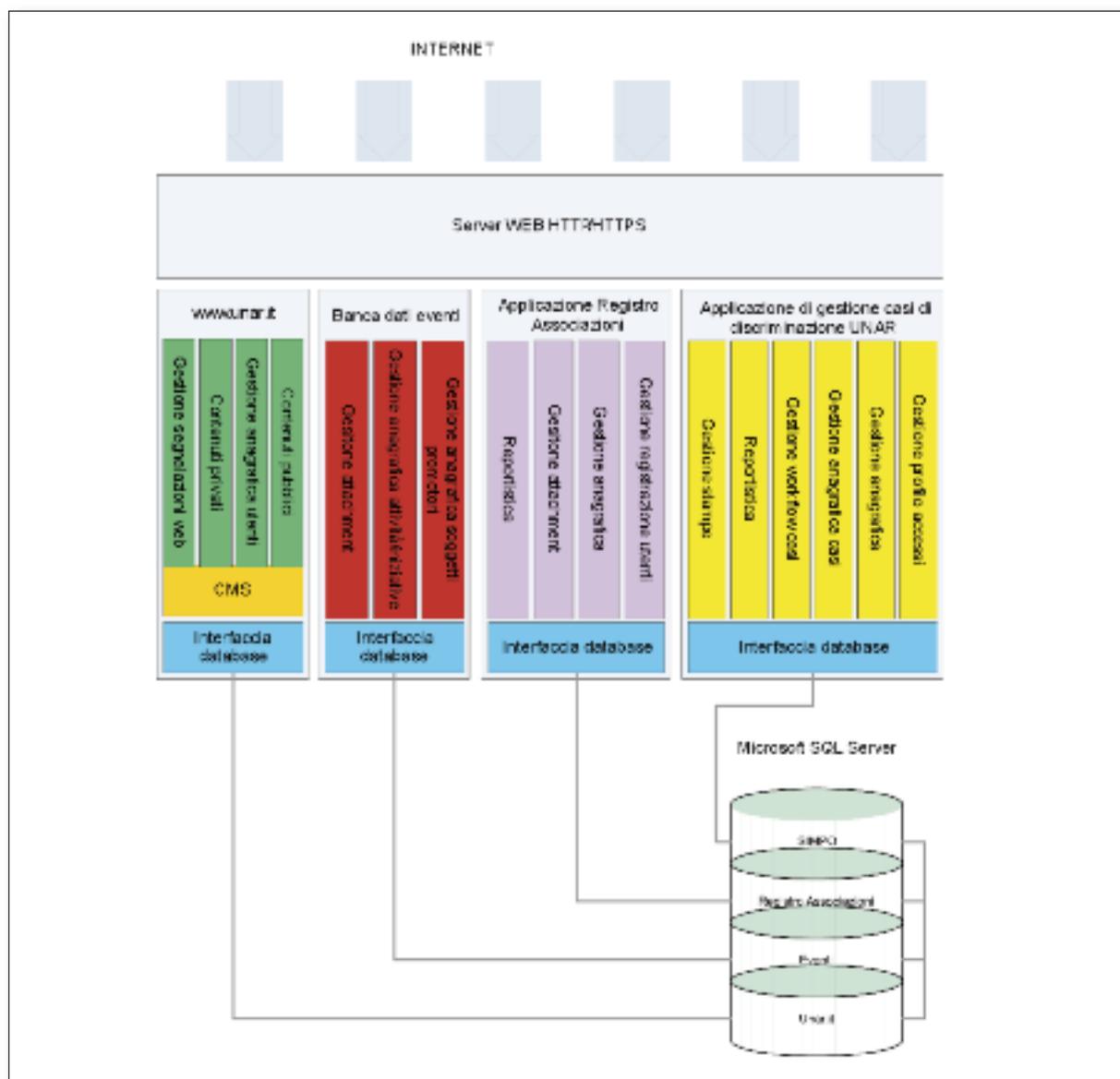
Le modalità con cui il Contact Center individua e gestisce i casi di discriminazione possono essere esemplificate in tre fasi:

- **Rilevazione:** si intende l'individuazione di un episodio di discriminazione segnalato alle varie tipologie di operatori (UNAR, Osservatori, Antenne) attraverso diversi canali di provenienza. L'episodio di discriminazione può connotarsi come reale o percepito, ma in ogni caso i dati raccolti devono essere inseriti all'interno della piattaforma informatica del *Contact Center*.

- Inserimento:** ogni caso viene inserito nella piattaforma informatica dell'UNAR. Nel dettaglio si raccolgono i dati dei segnalanti, le modalità dell'episodio di discriminazione e in generale qualsiasi dato o informazione possa consentire una migliore gestione e risoluzione del caso da parte dell'UNAR. Vengono altresì inseriti nel software, nel corso della trattazione del caso, i materiali dell'istruttoria: i documenti richiesti e ottenuti, i pareri, le varie soluzioni adottate e in generale qualsiasi notizia utile alla completezza dell'informazione sul caso.
- Lavorazione:** nella lavorazione di un caso, gli operatori del 1° livello e i funzionari del 2° livello utilizzano gli strumenti che l'UNAR mette a disposizione per il contrasto alle discriminazioni e il ripristino della parità.

Rilevazione. Il Contact center raccoglie le segnalazioni di discriminazione attraverso i seguenti canali:

- Numero Verde 800 90 10 10:** il segnalante chiama il numero verde; dalle ore 8 alle ore 20 di ogni giorno feriali risponde un operatore mediatore culturale; fuori di questo orario si attiva una segreteria telefonica dove il segnalante può lasciare un messaggio: verrà richiamato appena riattivato il servizio.



- **Sito Web www.unar.it:** un punto di accesso on line dal quale le potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori possono liberamente accedere, anche nella propria lingua e senza limitazioni di orario, al servizio mediante la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del Contact Center. La pagina web è predisposta per tre tipi di segnalazione:
 - modulo di inserimento di segnalazione nel caso colui che segnala sia stato **vittima di discriminazione**
 - modulo di inserimento di segnalazione nel caso il segnalante sia stato **testimone** di un episodio di discriminazione
 - modulo di **inserimento di link di siti internet o social network o blog** in cui siano state notate dal segnalante pagine con espressioni razziste
- **Posta elettronica dell'UNAR:** il segnalante può scrivere una e-mail a unar@unar.it, la segnalazione viene tempestivamente trasmessa al primo livello per l'inserimento nel software e la lavorazione.
- **Rassegna stampa:** gli operatori dell'UNAR redigono quotidianamente una rassegna stampa attraverso la quale spesso vengono a conoscenza di episodi di discriminazione che vengono quindi inseriti come casi per i successivi approfondimenti e verifiche. La rassegna stampa viene inoltre inviata a tutti gli operatori attivi nelle reti territoriali UNAR.
- **Monitoraggio Siti Web e monitoraggio atti amministrativi:** tre volte al giorno, in orari pre-determinati, gli operatori dell'UNAR navigano in internet, mediante l'inserimento nei principali motori di ricerca di apposite parole chiave, per verificare se vi siano siti o pagine web che riportano espressioni razziste o notizie di episodi di discriminazione, i quali - se individuati -, vengono inseriti nella piattaforma del Contact Center dell'UNAR.
- **Segnalazioni dagli Osservatori e dalle antenne territoriali:** Il potenziamento della rete territoriale degli osservatori, che ha raggiunto nel corso del 2011 la quasi totalità del territorio nazionale, ha consentito di creare e potenziare un sistema di rilevazione dei casi che è efficacemente sempre più vicino alle potenziali vittime e testimoni di atti discriminatori. Gli osservatori e le antenne territoriali diffuse sul territorio nazionale, direttamente connessi al software per la gestione dei casi, rilevano, registrano e lavorano tutti i casi di discriminazione che si manifestano sul proprio territorio di competenza e segnalano all'UNAR casi relativi ad atti amministrativi e fatti di cronaca con rilevanza nazionale, supportando ed implementando di fatto l'azione di ricerca e monitoraggio del contact center nazionale. L'inserimento dei casi nella piattaforma, da parte del contact center nazionale, oltre ai casi inseriti automaticamente (numero verde e sito web), viene effettuato per quei casi che risultano da un primo esame pertinenti e che, previa consultazione con la rete territoriale interessata all'evento, non verranno da questa inseriti.

Oltre ai canali sopra evidenziati il software nazionale raccoglie anche tutti i casi inseriti dagli osservatori e dalle antenne territoriali che, a loro volta, possono ricevere segnalazioni di casi di discriminazione **attraverso i seguenti canali:**

- **Segnalazione diretta allo sportello:** L'operatore dello sportello locale può venire a conoscenza della discriminazione sia perché il segnalante la denuncia direttamente oppure perché riesce ad individuarla nel racconto che il segnalante fa circa la sua situazione.
- **Rassegna stampa, Monitoraggio siti web, monitoraggio atti amministrativi locali:** Laddove l'Osservatorio redige una rassegna stampa inerente agli organi di stampa locali, ne trasmette in tempo reale copia al Contact Center. Tra i casi reperiti nella rassegna stampa e nel monitoraggio

web, l'Osservatorio inserisce quelli che risultano da un primo esame pertinenti e che, previa consultazione con l'UNAR, non verranno da questo inseriti.

- **Invio dall'UNAR:** Qualora l'UNAR ritenga che i casi inseriti attraverso i canali automatici (numero verde, web, e-mail) possano essere meglio trattati a livello locale, contatta l'Osservatorio regionale, al fine di raccogliere elementi reperibili solo territorialmente e che permettano, in maniera più celere ed efficace, l'azione di rimozione della discriminazione da parte dell'UNAR (per esempio: documenti o regolamenti delle istituzioni locali, scritte razziste e manifesti, rassegna stampa locale). In questo caso sarà l'UNAR a chiedere – tramite il responsabile regionale della rete – l'intervento dell'antenna locale per l'istruttoria del caso e – ove possibile – la sua risoluzione. In altri casi si rende invece solo necessario effettuare alcuni approfondimenti (acquisizione di documentazione e atti amministrativi), sopralluoghi o verifiche in loco che possano essere svolti, per ovvi motivi, in maniera più tempestiva ed efficace dall'antenna locale piuttosto che dal Contact Center. In questo caso l'antenna viene coinvolta nella lavorazione del caso, che rimane però in carico all'UNAR. Dell'attività svolta a livello locale, l'UNAR medesimo inserirà menzione nella scheda del caso.

Istruttoria. Il primo livello di risoluzione di un caso di denuncia di discriminazione è affidato al Contact center e/o all'antenna territoriale locale. Il Contact center dell'UNAR e le antenne sono un luogo di mediazione di conflitti culturali con due compiti fondamentali:

- **Accogliere le segnalazioni** nel senso di creare un ambiente per cui il segnalante – vittima o testimone – si senta accolto e ascoltato, e poi aiutato a darsi da fare – per quello che a lui compete – nel superamento della discriminazione.
- **Occuparsi delle segnalazioni** nel senso di individuare cosa si può fare per superare la discriminazione segnalata.

Ogni segnalazione di discriminazione accolta, sia essa reale o percepita, implica l'apertura di una scheda informatica sulla piattaforma del Contact Center. Tutte **le informazioni** raccolte devono **obbligatoriamente essere inserite nel sistema informatico**, al fine di poter essere ricercate e perché i casi possano essere efficacemente analizzati e monitorati. Ogni operatore, di contact center e di antenna, è dotato di **password e accesso** per l'utilizzo della piattaforma e può accedere al livello a lui consentito.

La trattazione di istruttorie relative ad articoli di stampa e a servizi radiotelevisivi è relativa a violazioni della deontologia professionale dell'Ordine dei Giornalisti e a violazioni della Carta di Roma, il Protocollo deontologico promosso da Ordine dei Giornalisti e Federazione Nazionale della Stampa Italiana concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. Gli operatori del contact center e quelli delle antenne territoriali intervengono secondo una tempistica molto stretta per rimuovere la discriminazione così individuata e definita:

- Fornendo informazioni, orientamento e, se necessario, supporto psicologico.
- Accompagnando le vittime delle discriminazioni nel percorso di conciliazione attraverso attività di mediazione tra le controparti.
- Accompagnando le vittime delle discriminazioni nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

Nel caso di dubbi o necessità di ulteriori approfondimenti, l'antenna potrà rivolgersi, attraverso il proprio referente regionale, al Contact Center dell'UNAR per un supporto tecnico di secondo livello nella trattazione e/o risoluzione del caso.

La consulenza specialistica. Nel caso in cui il 1° livello verifichi l'impossibilità di addivenire ad una definizione e alla chiusura della segnalazione attraverso percorsi di conciliazione o di mediazione dei conflitti, gli operatori del Contact Center o delle antenne trasmettono il caso al Dirigente UNAR, che provvede ad assegnare il caso al 2° livello, ad un funzionario o ad un esperto UNAR. A partire dal 2011 il secondo livello di supporto e consulenza è stato, come detto, ulteriormente potenziato grazie all'attivazione di tre Back Office tematici sugli altri fattori di discriminazione (età e opinioni personali, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere) che sono a disposizione del contact center nazionale e di tutte le reti territoriali.

Il compito del 2° livello di gestione dei casi di discriminazione è strettamente relativo a tre fasi specifiche: un approfondimento dei fatti, un approfondimento giuridico specialistico ed un'interlocuzione con le istituzioni.

Le attività dell'UNAR nell'ambito della risoluzione delle controversie legate alle discriminazioni, messe in atto dagli esperti del secondo livello a supporto del contact center nazionale o degli operatori degli osservatori regionali, provinciali e comunali, si declinano sulle seguenti azioni:

- **Conciliazione informale:** l'Unar e la sua rete, cercano sempre in primo luogo di esercitare un'azione di conciliazione informale per comporre i conflitti.
- **Moral suasion:** sono i casi in cui gli operatori, lungi dal poter attivare forme di assistenza legale o adottare atti o provvedimenti in qualche modo imperativi, agiscono utilizzando la forza di persuasione dovuta al proprio ruolo istituzionale, al prestigio, all'autorevolezza e all'expertise riconosciutagli in materia di parità di trattamento, anche attraverso note specifiche. L'azione svolta dall'Ufficio sarà quindi di moral suasion, cioè interviene utilizzando nei confronti del presunto autore della discriminazione una modalità di persuasione volta a influenzare o fare pressione al fine di ottenere un effettivo comportamento socialmente responsabile, senza usare la forza cogente delle leggi e dei regolamenti. In linea generale l'Ufficio promuove incontri e colloqui con le parti in causa volti ad ottenere una conciliazione informale della questione.
- **Tutela Legale e Consulenza giuridica:** Le modalità operative dell'attività di assistenza legale alle vittime delle discriminazioni prestata dall'UNAR sono molteplici e variano a seconda della tipologia del comportamento denunciato, del contesto ed ambito in cui si verifica la discriminazione o, anche, in base a colui che ha materialmente compiuto l'atto. Si concretano spesso in consulenze riguardo le azioni legali da intraprendere. Inoltre, l'azione dell'UNAR può esplicarsi anche in un'attività di consulenza rivolta ad altre amministrazioni pubbliche, che si trovano ad affrontare problematiche riguardanti l'applicazione del principio della parità di trattamento, attraverso anche l'espressione di pareri giuridici. È stato istituito un fondo di solidarietà per l'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli art. 4 e 5 del D.Lgs. n° 215/2003; è inoltre in fase di costituzione una rete di mediatori civili.
- **Consulenza tematica specialistica** sugli altri fattori di discriminazione: i casi relativi ai fattori di discriminazione per età e opinioni personali, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere avranno l'apporto di tre back office specialistici, che potranno essere interpellati da operatori e funzionari UNAR per opportuna risoluzione di casi specifici.
- **Comunicazione all'Autorità Giudiziaria** di eventuali violazioni della legge penale (interessata tutte le volte in cui viene segnalato o vengono rilevati dai mass media dei reati specifici in materia di razzismo).
- **Collaborazione e cooperazione con Istituzioni** (Prefetture, Consigli Territoriali per l'Immigrazione, OSCAD, Consiglieria di Parità, Polizia Postale) e Organizzazioni rappresentative di settore (sindacati, ordine dei giornalisti, organizzazioni datoriali), che grazie ai protocolli con

esse promossi rendono possibile un proficuo intervento per una più rapida risoluzione del caso e per rimuovere le discriminazioni in determinati settori.

In alcuni casi, e secondo le specificità territoriali, alcune di queste azioni possono essere svolte direttamente dall'osservatorio regionale, provinciale o comunale.

I funzionari e gli esperti di 2° livello possono altresì definire la necessità di avvalersi dei protocolli e degli accordi sottoscritti dall'UNAR a livello nazionale con diverse Istituzioni, laddove in casi particolarmente complessi e specifici sia necessario un parere specialistico o effettuare comunicazioni di reato o avere notizie di dati relativi a procedimenti penali in corso.

Il Contact Center nazionale ha a disposizione la possibilità di avvalersi di accordi con Enti e Istituzioni nazionali, per collaborazioni a supporto della risoluzione dei casi. Nel caso in cui per la rete degli Osservatori si rendesse necessaria questa collaborazione, sarà necessario inviare il caso al Direttore, il quale provvederà ad assegnarlo al profilo di 2° livello interessato per competenza.

Tutti i casi inviati dall'UNAR verso altre Istituzioni vengono in ogni caso monitorati, al fine di garantire un feed-back positivo e necessario alla chiusura dei casi stessi con l'obiettivo di ripristinare la condizione di uguaglianza e non discriminazione.

L'inserimento dei casi di discriminazione avviene, sull'intero territorio nazionale, secondo un'articolazione nei seguenti ambiti e contesti:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 1. Casa • 1.1. affitto • 1.2. acquisto • 1.3. agenzie immobiliari • 1.4. case popolari • 1.5. condomini e vicini | <ul style="list-style-type: none"> • 6. Forze dell'Ordine • 6.1. Polizia di Stato • 6.2. Carabinieri • 6.3. Polizia Municipale |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2. Lavoro • 2.2. accesso all'occupazione • 2.3. condizioni lavorative • 2.4. condizioni di licenziamento • 2.5. retribuzione • 2.6. mobbing con aggravante • 2.7. accesso alla formazione • 2.8. colleghi | <ul style="list-style-type: none"> • 7. Erogazione servizi da enti pubblici • 7.1. servizi anagrafici • 7.2. servizi socio-assistenziali • 7.3. altro |
| <ul style="list-style-type: none"> • 3. Scuola e istruzione • 3.1. personale scolastico • 3.2. studenti • 3.3. genitori | <ul style="list-style-type: none"> • 8. Erogazione servizi da pubblici esercizi • 8.1. bar • 8.2. discoteca • 8.3. ristorante • 8.4. altro |
| <ul style="list-style-type: none"> • 4. Salute • 4.1. ospedale • 4.2. pronto soccorso • 4.3. Asl • 4.4. specialisti | <ul style="list-style-type: none"> • 9. Erogazione servizi finanziari • 9.1. mutui • 9.2. prestiti • 9.3. finanziamenti • 9.4. polizze assicurative |
| <ul style="list-style-type: none"> • 5. Trasporto pubblico • 5.1. personale di servizio • 5.2. azienda di trasporto | <ul style="list-style-type: none"> • 10. Mass Media • 10.1. stampa • 10.2. televisione • 10.3. radio • 10.4. internet |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 11. Vita Pubblica • 11.1. politica • 11.2. scritte xenofobe • 11.3. spazi pubblici • 11.4. aggressioni |

Altri servizi attivi attraverso il contact center e il sito www.unar.it sono il punto di accesso on line www.unar.it che funge da piattaforma multimediale e contiene alcune aree di approfondimento ed informazione nelle quali si possono trovare numerosi documenti inerenti il tema delle discriminazioni e tutti i pareri e le raccomandazioni pubblicate dell'ufficio. Alla fine del 2011 è stata resa accessibile a tutti i fruitori del sito la *virtual community*, attivata dal mese di marzo 2010. Sul sito è attiva una sezione riservata alle reti territoriali dentro la quale si trovano documenti inerenti la formazione realizzata sul territorio ed è in fase di attivazione un blog per il confronto sulla operatività delle reti territoriali e sulle buone prassi per la prevenzione e la gestione di casi di discriminazione.

Il *contact center* inoltre eroga costantemente un'attività di consulenza e assistenza tecnica alle reti territoriali per il riconoscimento, la rilevazione la gestione dei casi di discriminazione e per le azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni razziale promosse dalle amministrazioni regionali e locali d'intesa con l'Ufficio, nonché attività di informazione, formazione ed aggiornamento alle associazioni di cui agli articoli 5 e 6 del D.Lgs. 215/2003 e alle reti territoriali di prevenzione e contrasto delle discriminazioni razziale promosse dalle amministrazioni regionali e locali d'intesa con l'Ufficio. Nelle attività di formazione previste per l'attivazione e il monitoraggio degli osservatori territoriali sono programmati ed erogati moduli didattici che illustrano le procedure e le metodologie di trattazione dei casi di discriminazione e le linee guida per la collaborazione tra l'UNAR e le reti territoriali per la gestione sinergica dei casi di discriminazione; sono inoltre erogati moduli specifici per l'utilizzo del software nazionale per la gestione dei casi che l'UNAR mette a disposizione di tutti gli osservatori regionali, provinciali e comunali.

Allorché al *Contact Center* pervengano segnalazioni contraddistinte da particolare gravità e/o urgenza, in cui alla presunta discriminazione si univa il pericolo per l'incolumità o particolari stati di soggezione delle vittime, l'UNAR – grazie alla presenza di rappresentanti delle Istituzioni che operano al suo interno – è stato ed è inoltre in grado di **attivare direttamente le Forze di Polizia**, che hanno prontamente risposto, intervenendo e spesso risolvendo le situazioni rappresentate.

2.6 IL CENTRO DI RICERCA SULLE DISCRIMINAZIONI ETNICHE E RAZZIALI E GLI INDICI TERRITORIALI DI DISCRIMINAZIONE

Nel luglio del 2011 l'UNAR ha emanato un avviso per la realizzazione di un progetto per la costituzione e il funzionamento di un centro di ricerca per il monitoraggio dei fenomeni di xenofobia e discriminazioni etnico-razziali (CERIDER).

Il CERIDER si caratterizza come un **organismo di tipo sussidiario** nella realizzazione di azioni di sistema di carattere nazionale, funzionali al miglioramento progressivo della qualità dei servizi di emergenza, prevenzione e contrasto delle discriminazioni dei cittadini stranieri immigrati in Italia, implicando attività di monitoraggio, ricerca e sviluppo, comunicazione e formazione, ed ha i seguenti obiettivi:

- supportare scientificamente la costituzione di un centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale
- contribuire ad elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni
- acquisire dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata dei fenomeni di discriminazione razziale
- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali

- assicurare un coinvolgimento diretto continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione
- contribuire alla diffusione dei numeri telefonici di pubblica utilità del Dipartimento per le pari opportunità, in particolare il numero verde 800901010 e il contact center www.unar.it contro le discriminazioni razziali

Il CERIDER, nell'ambito di questi obiettivi avrà in particolare i seguenti compiti:

- sviluppo della consapevolezza degli immigrati dei propri diritti e incoraggiamento alla denuncia degli atteggiamenti comportamenti e azioni discriminatorie (emersione)
- conoscenza e sensibilità diffusa sul fenomeno e sui fattori che ne sono alla base
- rilevazione dati con diversificazione / integrazione delle fonti informative (statistiche, giuridiche, scientifiche, sociali, ..)
- valutazione delle tipologie e degli impatti delle azioni di emersione prevenzione e contrasto , oltre che dei casi di eccellenza di inclusione
- definizione di standard e certificazione di qualità delle azioni di emersione, prevenzione e contrasto
- valorizzazione e diffusione delle migliori prassi legislative ed operative di emersione prevenzione e contrasto delle DER
- conquista delle disponibilità di attori sociali e politici a sostenere sperimentazioni sia in termini finanziari che di integrazione delle politiche correnti
- raccolta sistematica, benchmarking, ingegnerizzazione modelli e diffusione materiali e strumenti relativi alle azioni positive realizzate anche in relazione ad altri target di diversità o per diversità multiple che si aggiungono a quella etnico – razziale
- ricerca e sviluppo progettuale per la caratterizzazione e innovazione dello strumento “azione positiva” a favore di immigrati
- incontro confronto e scambio e networking tra le organizzazioni operanti sul tema
- aggiornamento e specializzazione del personale delle organizzazioni pubbliche e private a vario titolo interessate al tema
- consulenza giuridica e psicologica di livello specialistico
- pubblicazione carte dei servizi, rapporti periodici, newsletter sul fenomeno DER derivanti dall'attività di monitoraggio e misurazione centralizzata delle informazioni provenienti da tutte le componenti della rete UNAR

Nell'ambito del CERIDER dovranno essere realizzate le seguenti attività:

- *monitoring* statistico e valutazione per una lettura misurazione e valutazione periodica e complessiva del fenomeno discriminatorio basata su informazioni e dati statistici, indicatori complessi e strumenti avanzati omogenei e condivisi anche se provenienti da fonti diversificate

- ricerca e sviluppo per approfondire temi/problemi specifici suggeriti dai livelli più prossimi al cittadino straniero immigrato e ideare/progettare per il coinvolgimento diretto o indiretto dei beneficiari finali (progettazione partecipata) azioni positive, mettere a sistema interventi legislativi e operativi di prevenzione e contrasto, far tesoro e garantire il trasferimento delle migliori prassi anche a livello internazionale
- comunicazione e networking per garantire attenzione impegno responsabilità sinergie alleanze cooperazione e sussidiarietà nel sistema pubblico privato e del privato sociale fino alle comunità etniche in materia di emersione, prevenzione e contrasto delle DER
- counseling e formazione per aggiornare e sviluppare competenze organizzative e professionali del personale a vario titolo impegnato sul tema dentro e fuori il sistema UNAR

Si prevede che il CERIDER potrà essere attivo dal **secondo trimestre del 2012**, a conclusione delle procedure di valutazione a cura dell'apposita commissione.

2.7 CAMPAGNE NAZIONALI DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Nel rispetto delle previsioni di cui alle lett. d) ed e) dell'articolo 7, comma 2, del D. Lgs. 215/2003 che stabiliscono come tra i compiti dell'UNAR ci sia quello di: "diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione", l'UNAR, in riferimento alla strategia di comunicazione adottata fin dal 2009, ha promosso anche nel corso del 2011 importanti azioni di sistema a carattere nazionale con l'obiettivo di:

- diffondere la conoscenza del ruolo e delle funzioni dell'UNAR, a partire da strumenti attualmente attivi come il *Contact center*;
- veicolare una corretta informazione in materia di immigrazione e di tutele previste nell'ambito dalla normativa vigente;
- promuovere una cultura della legalità e dell'integrazione.

Le iniziative sono state programmate all'interno di un piano di interventi continuativi e sistematici di sensibilizzazione, promozione e informazione elaborate e realizzate di concerto con Enti locali, parti sociali, comunità straniere, ONG, associazioni di volontariato e terzo settore.

Tra le campagne di sensibilizzazione realizzate nel corso del 2011 vanno ricordate:

- **"VII Settimana d'azione contro il razzismo"**. Svoltasi dal 14 al 21 marzo 2011 la campagna si è strutturata su oltre 100 iniziative organizzate in tutta Italia promosse in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, delle parti sociali e della società civile. Per la prima volta nel calendario delle iniziative è stato previsto un programma specifico contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro, d'intesa con le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro raccolte nella "Cabina di Regia" costituita dall'UNAR nel 2010.
- **"Campagna Dosta"**. Campagna contro il pregiudizio ai danni delle comunità Rom e Sinte e concepita nel quadro del terzo progetto congiunto del Consiglio d'Europa e della Commissione. La campagna pensata e condivisa con le principali reti di associazioni rom e sinte si è articolata in tutta Italia attraverso più di 100 tra mostre e spettacoli, premi, seminari e conferenze, eventi pubblici e campagne sui media.

- **“Donne straniere contro ogni discriminazione”**. Campagna di comunicazione e di informazione sulle criticità e i rischi di marginalità delle donne di origine straniera promossa dall’UNAR nell’ambito del Fondo europeo per l’integrazione di cittadini provenienti da Paesi terzo gestito dal Ministero dell’Interno. La campagna è stata realizzata e condivisa con un gruppo selezionato di Associazioni Femminili e di Donne Immigrate e veicolata attraverso quotidiani nazionali, affissioni dinamiche su bus turistici, autobus urbani e treni metropolitani, sampling per distribuzione leaflet del circuito grandi stazioni, banner pop up sulle home page di siti internet di associazioni di riferimento con lo slogan “Lei è solo una straniera siamo noi a farne un’estranea”.
- **“III Settimana contro la violenza”**. Istituita nel 2009, con un protocollo d’intesa firmato tra Ministero per le Pari Opportunità e Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca la campagna nasce con l’intento di creare negli istituti scolastici di ogni ordine e grado un momento di riflessione sui temi del rispetto delle differenze, dell’accoglienza e della legalità, con il coinvolgimento di studenti, genitori e docenti e mette a sistema le buone pratiche che molte scuole già offrono. Così come nel 2010 si è puntato a finanziare un progetto organico che ha messo in rete diverse ONG di riferimento nazionale (Enar, Arcigay, Agedo, Telefono rosa, Telefono azzurro, Acli, fFsh etc.). Oltre 100, da Nord a Sud, le scuole che hanno aderito all’iniziativa, molte si trovano in territori che sono stati teatro di episodi di discriminazione.

L’obiettivo di queste iniziative è quello di far in modo che idee come uguaglianza di diritti e parità di trattamento diventino parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo, impedendo, in questo modo, che i comportamenti e gli atti discriminatori nascano, si formino e si diffondano nell’opinione pubblica. In questa ottica, le campagne di sensibilizzazione fungono da volano per lo sviluppo di una coscienza sociale e rappresentano un investimento sul futuro, in quanto cercano di prevenire il formarsi di stereotipi e pregiudizi.

2.8 ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI RAZZIALI NELLO SPORT

Nell’ambito delle attività dell’Ufficio, nel 2011 è stata assegnata una particolare attenzione alla discriminazione a base etnica e razziale nello sport, anche in sintonia con quanto emerso dal Rapporto dell’Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), *Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport: the situation in the European Union* (ottobre 2010). L’attività ha riguardato diversi aspetti della discriminazione in ambito sportivo:

Contrasto alla discriminazione da parte delle tifoserie e di tesserati. In piena adesione con l’indicazione rilanciata anche recentemente dal FRA, è stato reso ancor più efficace il sistema di monitoraggio degli incidenti di origine razzista nello sport, attraverso il rafforzamento dello specifico osservatorio già attivato l’anno scorso, e incentrato su quattro differenti fonti utili a rilevare quanto accade negli impianti sportivi, sia sulle tribune che sul campo: a) le sentenze emesse dalla giustizia sportiva; b) le informazioni ricavate dalla stampa e dal web (e non sempre prese in considerazione dal giudice sportivo); c) le informazioni ottenute da un controllo random dei media, soprattutto delle trasmissioni sportive; d) le segnalazioni giunte direttamente all’UNAR.

Per quanto riguarda l’anno solare 2011, sono stati censiti **50 episodi** nel mondo del calcio: 24 relativi alla stagione 2010/2011 (gennaio-giugno 2011) e 26 relativi alla stagione 2011/12 (agosto-dicembre 2011). Oltre all’attività di monitoraggio, sono stati avviati alcuni approfondimenti per verificare la rilevanza di quei casi che, riportati dalla stampa, risultavano episodi di presunta discriminazione subita

da un calciatore ad opera di altre calciatore (il cosiddetto *razzismo in campo*), ma che non avevano portato ad alcuna decisione in merito da parte del giudice sportivo. In questi casi sono stati chiesti chiarimenti e verifiche all'Associazione Italiana Arbitri. Invece, i casi considerati particolarmente gravi sono stati segnalati alla Procura federale della FIGC, al fine di monitorare l'adozione di ulteriori eventuali provvedimenti.

Rispetto al 2010, il monitoraggio ha riguardato anche alcuni siti web che, pur se non dedicati specificatamente al mondo dello sport, fanno spesso riferimento a quel mondo per propagandare posizioni razziste. In questo caso, una volta rilevata la presunta discriminazione, è stata attivata la Polizia Postale per gli interventi di competenza. Inoltre, è stato avviato un monitoraggio anche di quegli episodi che, oltre alla giustizia sportiva, hanno coinvolto anche la giustizia ordinaria.

Contrasto alla discriminazione da parte delle federazioni. Nel corso del 2011 sono aumentate le segnalazioni che denunciavano una presunta discriminazione relativamente al mancato tesseramento di giovani calciatori d'origine straniera. E' questo un tema particolarmente complesso, perché, dal dicembre 2009, è entrata in vigore una nuova normativa FIFA che ha posto maggiori controlli sui calciatori con cittadinanza straniera, al fine di contrastare il fenomeno della tratta di giovani calciatori. Le segnalazioni pervenute sono state attentamente vagliate dall'UNAR, e, per i casi che ha ritenuto pertinenti, ha espresso un proprio parere alla FIGC.

Problemi relativi al tesseramento di giocatori con cittadinanza non italiana hanno riguardato anche la pallacanestro e la pallavolo. Anche in questo caso, si è proceduto ad un intervento volto a risolvere la presunta discriminazione segnalata all'Ufficio.

Contrasto alla discriminazione da parte di giornalisti sportivi. Nell'ambito delle attività dell'Ufficio, è stata avviata una collaborazione con l'Agenzia per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) per monitorare le possibili violazioni, per ciò che attiene specificatamente alle discriminazioni, del Codice di autoregolamentazione sportiva denominato "Codice media e sport", firmato nel 2007 da diverse emittenti televisive e radiofoniche, l'Ordine dei giornalisti, la Federazione nazionale della stampa italiana, l'Unione stampa sportiva italiana, la Federazione italiana editori di giornali. Infatti, il controllo del rispetto del predetto Codice è affidato all'AGCOM, che stabilisce anche le sanzioni, fatto salvo che per le eventuali violazioni riguardanti i giornalisti, le quali vengono segnalate dall'AGCOM all'Ordine professionale di appartenenza, che decide anche l'entità delle eventuali sanzioni. Nel corso del 2011 sono stati segnalati 4 casi. L'UNAR ha anche partecipato anche al progetto MARS (*Media Against Racism in Sport*), "A European Media Network for Diversity and Intercultural Dialogue" promosso dal Consiglio d'Europa, tra l'altro coordinando il Seminario nazionale "Media, Diversità e Razzismo nello sport. Formazione ai giornalisti ed Educazione ai media in Italia" che si è tenuto a Bologna il 3 settembre 2011.

Iniziative di sensibilizzazione e formazione. L'UNAR ha sostenuto la XVII Maratona di Roma, che si è svolta il 20 marzo 2011, nell'ambito della Settimana d'azione contro il razzismo. Nell'occasione, sono stati coinvolti 500 ragazzi delle scuole medie superiori del Lazio che hanno corso la RomaFun. Il progetto, sostenuto dall'UNAR, ha previsto anche varie iniziative culturali realizzate dagli stessi ragazzi dei Licei e Istituti Tecnici lungo il percorso. Inoltre, a seguito di un episodio di razzismo ai danni della giocatrice italiana d'origine nigeriana, Abiola Wabara, da parte di alcuni tifosi avversari, l'UNAR ha aderito alla campagna di sensibilizzazione contro il razzismo promossa dalla Federazione Italiana di Pallacanestro (FIP), dal titolo "Vorrei la pelle nera". In tale campagna è stato ribadito che il basket non solo è sempre stato caratterizzato dalla multirazzialità, e che giocatori stranieri e di origine straniera hanno permesso al nostro sport di crescere e di affermarsi, ma che la FIP ha sempre preso posizione contro ogni tipo di razzismo e discriminazione. La campagna ha avuto un elevato impatto mediatico, perché giocatori, tesserati, tifosi, giornalisti del settore, in occasione della successiva giornata di campionato, hanno colorato la propria pelle con un segno nero, ben visibile, in rappresentanza dei colori di tutte le etnie. Alla campagna hanno aderito: Lega di Serie A, Legadue, Lega Nazionale Pallacanestro, Legabasket Femminile, Usap, Giba, Aiap.

L'UNAR, in collaborazione con la Rete FARE (*Football Against Racism in Europe*) e la UISP ha partecipato, in qualità di soggetto formatore, alle due giornate formative rivolte a tutte le Società calcistiche professionistiche: di Serie A e di Serie B (incontro a Milano, presso la Lega Calcio), di Prima e Seconda Divisione (a Coverciano, presso il Centro Tecnico Federale). Inoltre, il 6 dicembre 2011, l'UNAR ha partecipato alla giornata formativa sull'antirazzismo nel calcio, all'interno della Genoa Values Cup, promossa e organizzata dal Genoa F.C., dalla UISP e dalla Rete Fare, e rivolta a circa 700 alunni della classi IV e V elementare e I e II media.

Iniziative di promozione dell'integrazione. A seguito dell' "Avviso per la promozione dell'adozione di progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica", l'UNAR ha finanziato il progetto della UISP "*Contro il razzismo facciamo squadra*", che ha previsto la formazione di animatori ludico sportivi, educatori tecnico sportivi di cricket e arbitri antirazzisti; la promozione di dieci tornei di calcio e di cricket; il coinvolgimento delle scuole con "lezioni antirazziste". Il progetto, avviato nel novembre 2010, si è concluso a novembre 2011. L'UNAR è attualmente anche partner del progetto MIMOSA (*Migrants' Inclusion Model through Sport for All*), finanziato dalla Direzione Generale Sport della Commissione Europea e coordinato dalla UISP, con la partecipazione di enti locali (Regione Toscana, Regione Emilia Romagna, Provincia di Gorizia, ecc.), organizzazioni, università (Università del Molise), enti di ricerca e il Centro Regionale contro le discriminazioni del servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione razziale dell'Andalusia, Taller ACSA. Obiettivo del progetto è di utilizzare lo sport come strumento per una maggiore integrazione e inclusione sociale dei migranti in Italia, anche valorizzando le discipline sportive proprie di alcune comunità straniere, come il cricket, il baseball, il touch rugby. Il 9 e 10 novembre 2011 si è tenuto a Gorizia, organizzato dalla provincia insieme all'assessorato allo Sport, un incontro dedicato al confronto delle autorità istituzionali partner dell'iniziativa, per la definizione e discussione degli obiettivi comuni progettuali. Da ultimo va ricordato che sono diverse le associazioni di matrice sportiva, che hanno chiesto l'iscrizione al Registro dell'UNAR (in base all'art.6 del D.Lgs. 215/2003), alcune delle quali hanno successivamente ottenuto il riconoscimento di legittimazione ad agire in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione (in base all'art.5 del D.Lgs. 214/2003).

"Sesto anello olimpico" da assegnare alle Società sportive impegnate nella lotta alla discriminazione. L'iniziativa consiste nell'assegnare una sorta di "certificazione di qualità" a quelle Società sportive che dimostrano un impegno costante contro la discriminazione nello sport. Con il contributo di personalità impegnate in questo campo, verrà stilato un decalogo etico incentrato sulla lotta alla discriminazione nello sport. Alle società che lo rispetteranno verrà assegnato il "Sesto anello olimpico", che potrebbe prevedere anche alcuni benefit. Nell'ambito del mondo del calcio, la stesura del decalogo e l'assegnazione del "sesto anello olimpico" sarà fatta in raccordo sia con il **Settore Giovanile e Scolastico della FIGC** (che coinvolge oltre 8.659 Società, 48.165 squadre e circa 720.000 tesserati dai 5 ai 16 anni), sia con le singole **Società calcistiche di serie A, serie B, Prima e Seconda Divisione**. Ogni Società sportiva, per ottenere il "Sesto anello olimpico", dovrà realizzare attività che, tenendo conto dell'età dei tesserati coinvolti, siano incentrate sul tema dell'antirazzismo, come, ad esempio, prevedere che nelle scuole calcio venga dedicata almeno un'ora al mese al tema della discriminazione dello sport, a partire da quanto scritto nel Codice di Giustizia Sportiva (CGS). Nel caso invece delle Società sportive professionistiche di calcio è bene ricordare che le attività di contrasto alla discriminazione assumono un significato particolare anche perché possono essere prese in considerazione dal giudice sportivo, nel momento in cui questi deve valutare l'entità dell'ammenda nei confronti di una società sportiva colpevole, per responsabilità oggettiva, di comportamenti di discriminazione razziale messa in atto dai propri tifosi (art.11 CGS). Il Giudice può valutare come un attenuante, e quindi relativa riduzione dell'ammenda, qualora la Società sportiva dimostri di aver svolto attività di contrasto alla discriminazione (art.13 CGS). Si potrebbe, quindi, arrivare ad una sorta di accordo con il Giudice sportivo per far sì che tale attività antidiscriminatoria sia "certificata" anche dall'UNAR. Un caso a sé riguarda invece il campionato di Prima e Seconda Divisione, dove l'attività di contrasto al razzismo messa in atto da una Società Sportiva non è

presa in considerazione come attenuante. Ciò ha spinto e spinge molte Società a non intraprendere attività antirazzista. Si potrebbe richiedere alla FIGC e alla Lega Pro di ampliare l'attenuante anche a questi campionati.

L'UNAR inoltre, sta verificando la possibilità di sottoscrivere un accordo con la Rete FARE (Football Against Racism in Europe), che, tra l'altro, il 4 e 5 maggio 2012 organizzerà proprio a Roma la sua riunione annuale, alla quale parteciperanno i vertici delle istituzioni calcistiche italiane ed europee (compresa la UEFA).

Nell'ambito delle attività di contrasto alla discriminazione nel mondo dello sport e non solo del calcio, è infine allo studio un "Forum migrante sullo sport", che, partendo dal presupposto che è anche attraverso lo sport che passa l'integrazione della popolazione migrante, faccia il punto sulla situazione, evidenziando gli aspetti positivi e quelli negativi. Si ipotizza al riguardo l'istituzione di un tavolo di lavoro con tutte le Federazioni sportive per verificare:

- i problemi sul tesseramento dei minori con cittadinanza non italiana;
- l'efficacia delle sanzioni antidiscriminatorie previste dal rispettivo codice di giustizia sportiva

2.9 ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI ETNICO-RAZZIALI NEI LUOGHI DI LAVORO: CONCERTAZIONE E CONDIVISIONE CON LE PARTI SOCIALI

La Prima Settimana di azione contro il razzismo nei luoghi di lavoro. La Direttiva comunitaria 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il citato decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, nell'articolo 3 individua nell'occupazione e nella formazione gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno dei quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione. In tale contesto, i corsi di formazione nei luoghi di lavoro rappresentano uno dei canali più significativi per il trasferimento di conoscenze e buone pratiche in materia di contrasto della discriminazione razziale.

Con il protocollo d'intesa, firmato il 19 maggio 2010 con le parti sociali CGIL, CISL, UIL, UGL, Confindustria, Confartigianato, Confapi, CNA, Confcooperative, Legacoop, Coldiretti, Confagricoltura, Confcommercio, Confesercenti, che recepisce tale direttiva, l'UNAR si era posto l'obiettivo di individuare le strategie di intervento più idonee per promuovere azioni positive e contrastare le discriminazioni etniche e razziali nei luoghi di lavoro. A questo scopo, è stata creata una Cabina di regia insieme alle Parti Sociali nazionali con funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo. Dai numerosi incontri periodici con le Parti Sociali è emersa in seguito la decisione di promuovere un programma di iniziative a livello territoriale con il coinvolgimento, anche, delle rispettive articolazioni periferiche. Nel 2011, per la prima volta dalla sua costituzione, l'UNAR è riuscita a realizzare, dopo un lungo lavoro di organizzazione, una settimana di eventi territoriali dedicati alla promozione di azioni positive ed al contrasto delle discriminazioni etniche e razziali nei luoghi di lavoro denominata "Settimana di Azione contro il Razzismo nei luoghi di lavoro", di cui si riporta qui di seguito il calendario.

| DATA | CITTÀ | PROMOTORI | EVENTO |
|---------------|-----------------------------|--|--|
| 14 marzo 2011 | Bologna | S.E.I. UGL | Network formativo sull'Emowobbing |
| 14 marzo 2011 | La Spezia | CISL, FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini | Convegno Uguaglianza in azione: diritti e doveri nella società multietnica |
| 14 marzo 2011 | Sesto San Giovanni | CISL, FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini | Evento: La Costituzione accoglie. Percorso di lettura cooperativo della Costituzione italiana tradotta in dieci lingue |
| 14 marzo 2011 | Emilia Romagna Lombardia | COLDIRETTI Area Organizzazione e Servizi | Distribuzione di un manuale di informazione e formazione teorico-pratico nella tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro tradotto in varie lingue per i lavoratori extracomunitari impiegati nel settore agricolo |
| 15 marzo 2011 | Gioia Tauro | FAI, CISL, Federazione Agroalimentare Industriale. | Conferenza "Il lavoro in agricoltura. Parli di diritti e di tutela per una società senza discriminazioni". |
| 15 marzo 2011 | Lecce | S.E.I. UGL | Network formativo sull'Emowobbing |
| 15 marzo 2011 | Reggio Calabria | UIL, Unione Italiana del Lavoro - Dipartimento Politiche Migratori UIL. | Conferenza stampa di presentazione del progetto "I giardini di Rusarno" Progetto di sensibilizzazione a favore dell'inclusione lavorativa e sociale dei migranti |
| 15 marzo 2011 | Modena | CISL, FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini | Workshop: Formazione alla sicurezza per i lavoratori immigrati |
| 16 marzo 2011 | Grosseto | S.E.I. UGL | Network formativo sull'Emowobbing |
| 16 marzo 2011 | Tursi (Matera) | CISL, FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini | Tavola rotonda: Immigrazione: insieme per valorizzare una presenza attiva e testimoniata |
| 17 marzo 2011 | Ladispoli | S.E.I. UGL | "Di corsa contro il razzismo". Gara podistica in concomitanza con il 150° dell'Unità d'Italia |
| 19 marzo 2011 | Matera | CONFAPI – Associazione delle Piccole e Medie Industrie della Provincia di Matera | Job Meeting ISPPI per l'inclusione sociale e professionale degli immigrati |
| 19 marzo 2011 | Roma | CISL, FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini | Tavola rotonda: Integrazione e lavoro in sicurezza. Vieni a dire la tua. |
| 21 marzo 2011 | Pistoia | FAI, CISL, Federazione Agroalimentare Industriale. | Seminario di studio e giornata formativa |
| 21 marzo 2011 | Ancona | CGIL – Progetto Sviluppo | Seminario di studio: Lavorare contro il razzismo. Il decent work combatte le discriminazioni |
| 21 marzo 2011 | Bolzano | CONFAPI – Associazione delle Piccole e Medie Industrie Trentino Alto Adige | Conferenza di presentazione del Progetto "Dall'integrazione razziale alla coesione multietnica. Un percorso di valorizzazione del capitale umano nel sistema economico e produttivo dell'Alto Adige" |
| 21 marzo 2011 | Roma | LEGIA COOP - Lega Nazionale Cooperative e Mutue | Presentazione del numero zero del Tg "Oltremodo" sui temi dell'integrazione, diritti e sicurezza sul lavoro rivolto a un pubblico multietnico |

Campagna di sensibilizzazione con le Parti Datoriali: "L'uguaglianza non ha prezzo". Fra le importanti iniziative, nate dalla collaborazione fattiva con le forze sociali e previste dal punto 3 del protocollo d'intesa, va ricordata quella che si poneva l'obiettivo di diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti offerti dal panorama normativo nazionale nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni e quella relativa alla promozione del contact center dell'UNAR.

Grazie sempre al continuo e stretto rapporto con le Parti Sociali, e in modo particolare in questo caso con Confcommercio, Confesercenti e CNA, l'UNAR ha realizzato, caratterizzandola con lo slogan

“L’uguaglianza non ha prezzo”, una importante campagna di sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione, con la creazione di 200.000 vetrofanie, che saranno apposte in altrettanti negozi, e accompagnate da un flyer esplicativo dell’attività dell’UNAR, per promuovere il numero verde antidiscriminazioni 800.90.10.10.

La promozione della Carta per le Pari Opportunità. La Carta per le pari opportunità e l’uguaglianza sul lavoro nasce nel 2009 e rappresenta una dichiarazione di intenti che le imprese sottoscrivono per contribuire alla lotta contro tutte le forme di discriminazione sul luogo di lavoro (genere, disabilità, etnia, fede religiosa, orientamento sessuale), impegnandosi al contempo a valorizzare la diversità all’interno dell’organizzazione aziendale, con particolare riguardo alle pari opportunità tra uomo e donna. La Carta nasce sulla scia del successo delle iniziative francese e tedesca, ed è sottoscritta volontariamente da imprese di tutte le dimensioni, per la diffusione di una cultura aziendale e di politiche delle risorse umane inclusive, libere da discriminazioni e pregiudizi, capaci di valorizzare i talenti in tutta la loro diversità. La Carta fornisce un quadro di riferimento valoriale per guidare le imprese aderenti nella sua applicazione, contenendo non prescrizioni dettagliate ma pochi impegni programmatici basati su principi ed elementi chiave di efficaci programmi di cambiamento, sperimentati con successo dalle imprese impegnate da più tempo in materia. La sua attuazione nel contesto aziendale e la definizione delle relative priorità è lasciata alle imprese aderenti, in funzione della loro situazione e degli eventuali programmi già realizzati.

Durante il 2011, l’UNAR insieme all’Ufficio Nazionale della Consigliera di Parità del Ministero del Lavoro ha promosso una Rete di Tavoli Regionali per l’implementazione della Carta con 4 eventi territoriali organizzati a Modena, Bologna, Palermo e Messina.

L’attività dei Tavoli è stata organizzata come una piattaforma *multi-stakeholder* che ha coinvolto, oltre alle reti di imprese e organizzazioni datoriali, anche altri soggetti capaci a vario titolo di contribuire all’affermazione della Carta e alla realizzazione di concreti strumenti di conciliazione, quali: Associazioni professionali (di direttori del personale, consulenti del lavoro...), Camere di Commercio, Assessorati competenti (lavoro, pari opportunità, attività produttive..) delle amministrazioni locali, sindacati, organizzazioni della società civile, università. Con le seguenti finalità:

- **sensibilizzazione culturale** del mondo produttivo sui benefici delle politiche inclusive e di valorizzazione della diversità
- **proselitismo** di nuove imprese sottoscrittrici
- **accompagnamento in percorsi di attuazione** delle imprese che abbiano già aderito, o intendano sottoscrivere
- **supporto delle PMI** nella interpretazione della Carta, alla luce delle loro esigenze di semplificazione
- **individuazione di alcune azioni concrete** previste dalla Carta di particolare interesse per il territorio (es strumenti di conciliazione, superamento degli stereotipi), che siano replicabili.

Alla fine dei Tavoli Regionali la Carta è stata firmata da **32** nuove aziende che vanno ad aggiungersi alle **80** firmatarie che danno lavoro a più di **600.000** dipendenti.

Diversità al lavoro. L’UNAR fin dal 2008 ha deciso di avviare, nel mondo del lavoro, una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione incidendo così sulle cause strutturali delle discriminazioni. Infatti, uno dei maggiori problemi di inserimento lavorativo degli immigrati è la grande difficoltà di accesso al mercato del lavoro in fase di selezione del personale. Si è pensato quindi di creare una opportunità di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili e stranieri, favorendo così un incontro agevolato tra aziende e persone che spesso vengono discriminate nel mondo del lavoro.

“Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro”, è lo slogan dell’iniziativa che è arrivata nel 2011 alla sua 7a edizione. Il successo mediatico, il crescente interesse delle aziende e l’estrema efficacia quale strumento di *recruitment*, hanno spinto i promotori (UNAR, Sodalitas, Synesis e Fondazione Adecco per le pari opportunità) a raddoppiare l’impegno e le energie profuse per il progetto. Nel corso delle due edizioni del 2011, a Milano nel mese di aprile e a Roma nel mese di novembre, si è registrato un sensibile aumento del numero dei partecipanti e conseguentemente sono cresciute le opportunità di informarsi, di orientarsi e di avere un incontro diretto con i responsabili del personale di grandi aziende italiane ed internazionali. E’ stato rinnovato il portale web www.diversitalavoro.it attraverso il quale è possibile avere informazioni sui due eventi, consultare le opportunità di lavoro disponibili e candidarsi direttamente inviando il proprio cv e preparando la propria partecipazione al Career Forum Diversitalavoro.

Inoltre, precedentemente ai due eventi, sono stati organizzati degli incontri dedicati, con Seminari e Workshop gratuiti rivolti ai:

- candidati (persone con disabilità e persone con origine straniera) per metterli in condizioni di affrontare al meglio i colloqui di selezione che si tengono in occasione del Career Forum Diversitalavoro e più in generale nella ricerca del lavoro
- *recruiter* aziendali. Gli incontri sono stati coordinati dall’UNAR coinvolgendo istituzioni ed enti che operano sui temi dell’integrazione lavorativa delle persone con disabilità e delle persone di origine straniera, non trascurando di approfondire gli aspetti normativi.

Il *Career Forum* “Diversità al Lavoro”, nella quarta edizione organizzata a Milano il 7 aprile del 2011 nella sede di L’OREAL, e nella terza edizione organizzata il 30 novembre del 2011 nella sede romana di Microsoft, ha offerto, la possibilità a persone di origine straniera e disabili, dotati di talento, di incontrare direttamente i responsabili della selezione del personale delle più importanti aziende presenti sul territorio nazionale, al fine di presentare il proprio CV e sostenere colloqui di lavoro. I numeri del 2011 sono i seguenti:

- **2.100** utenti iscritti a Facebook
- **3.471** CV ricevuti sul sito
- **898** persone selezionate e invitate
- agli incontri Diversitalavoro
- **70%** Italiani di cui **64%**
- iscritti alle categorie protette
- **30%** persone di origine straniera di **54** nazionalità registrate sul sito
- **596** candidati partecipanti, **63%** laureati, **8%** laureandi, **29%** diplomati

Avviso pubblico per la promozione dell’adozione, da parte di aziende e imprese pubbliche e private, di progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare eventuali situazioni di svantaggio e/o di potenziale disparità di trattamento di cui ai d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e 216. Nel mese di luglio 2011 l’UNAR ha realizzato un avviso pubblico⁹⁰ per la promozione dell’adozione, da parte di aziende e imprese pubbliche e private, di progetti di azioni positive, finalizzato ad individuare la migliore proposta progettuale ed economica per ognuno dei cinque settori prioritari di intervento: a) settore

90 Con Decreto Rep. 28 del 22 febbraio 2012 è stata definita la graduatoria delle azioni positive ammesse al cofinanziamento.

del credito e delle assicurazioni; b) settore delle telecomunicazioni e dei trasporti; c) settore dei servizi alla persona; d) settore della logistica e della distribuzione e dei servizi in genere; e) settore dell'agricoltura e della trasformazione di prodotti agricoli. Le aziende di questi settori prioritari che hanno formulato la migliore proposta usufruiranno nel 2012 dell'erogazione del contributo da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità, per un periodo al massimo biennale a partire dalla stipula del contratto, nella misura massima dell'80% dei relativi costi progettuali e per un importo non superiore ad euro 40.000,00. L'ammontare delle risorse destinate alla proposta progettuale di cui al presente avviso è di euro 200.000,00, a valere sul "Fondo per le Politiche relative ai Diritti e le Pari Opportunità".

Le aziende che hanno partecipato all'avviso pubblico hanno individuato come obiettivo principale quello di avviare iniziative finalizzate a promuovere la gestione delle diversità all'interno delle aziende attraverso: la creazione della figura di Diversity Manager; la ricognizione del clima aziendale con un questionario da distribuire a tutto il management ed i dipendenti dell'azienda; l'avvio di percorsi di sensibilizzazione ed informazione sulle diverse forme di discriminazione nei luoghi di lavoro basate su genere, razza/etnia, religione, disabilità, età e orientamento sessuale, per la promozione delle pari opportunità per tutti; la creazione di un codice di condotta; lo sviluppo di azioni di sensibilizzazione sia interne che esterne all'azienda relative alle pari opportunità e contro ogni forma di discriminazione.

2.10 CONCLUSIONI E IMPEGNI PER IL 2012

L'UNAR, valorizzando l'esperienza maturata come **centro di competenza nazionale sull'anti-discriminazione razziale**, sta trasponendo in questi ultimi anni il suo **know-how a tutti gli altri ambiti di discriminazione**, nella piena attuazione del mandato assegnatogli dall'Unione Europea. Avvalendosi della collaborazione sinergica degli Enti Locali, delle Forze dell'ordine, delle associazioni, degli organismi no-profit e dei gruppi di riferimento attivi sui territori, in una strategia di *governance* sussidiaria finalizzata all'emersione, alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni, l'Ufficio ha attivato una **linea di intervento sempre più capillare e vicina alle vittime, ai testimoni e agli operatori del settore**, che prevede la valorizzazione delle risorse già presenti sui territori, in termini di sportelli di ascolto, osservatori, servizi di orientamento, accoglienza e di assistenza alle vittime di discriminazione.

Le azioni intraprese si sono sempre orientate a **rafforzare e mettere in rete le realtà territoriali esistenti**⁹¹, per pervenire alla costituzione di una Rete di Antenne territoriali antidiscriminazione, che possano nei prossimi anni rilevare a livello territoriale gli eventi di discriminazione su base etnica e razziale, e su tutti gli altri fattori di discriminazione, inviandone informativa all'UNAR e ricevendone in cambio supporto legale, scientifico, elaborazioni dati di tipo statistico ed analitico-interpretativo. In questo modo, sia da parte degli Enti Locali, delle associazioni ed enti che dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, degli osservatori e sportelli di servizi per l'immigrazione e dell'OSCAD potrà essere condivisa una analoga modalità di intervento per la prevenzione e contrasto della discriminazione razziale, anche attraverso una piattaforma informatica di dialogo capace di rilevare in modo standardizzato le denunce pervenute ai Centri, monitorare in tempo reale i casi di discriminazione sia a livello locale che nazionale, facendo interfacciare le varie strutture tra loro e direttamente con l'UNAR.

La costruzione della rete nazionale degli osservatori e delle antenne antidiscriminazione ha avuto poi un ulteriore impulso nell'ambito del **Piano Operativo Nazionale "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013 per le Regioni Obiettivo Convergenza**, nelle quali l'UNAR assicura il coordinamento e la gestione delle azioni relative all'obiettivo 4.2 "Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale".

91 Un significativo impulso in tal senso, come detto, è stato rappresentato dalla emanazione, il 24 ottobre 2011, di un apposito decreto che ha definito la possibilità di accedere a contributi per l'attivazione e il sostegno di osservatori antidiscriminazione secondo le linee guida nazionali UNAR, condivise in fase di redazione con regioni ed enti locali già firmatari di protocolli di intesa.

Ad oggi, specie grazie alla costante opera di lavoro svolta dall'UNAR nel corso del 2011, i risultati raggiunti rispetto all'obiettivo della "rete nazionale" sono assolutamente favorevoli. Ed infatti, l'UNAR alla data del 31 dicembre 2011 ha già avviato un sistema organico di interventi con linee guida, percorsi formativi e proposte strategiche per la promozione ed il coordinamento dei Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi **sottoscrivendo protocolli di intesa e accordi operativi con n. 11 Regioni, n. 32 Province e n. 5 Comuni (tra cui Milano, Roma, Venezia) mentre entro il 2012 si prevede la sottoscrizione e l'attivazione di un protocollo anche con la Regione Veneto.**

L'attivazione operativa e la relativa **interconnessione al *Contact Center*** della rete di osservatori e centri territoriali antidiscriminazione⁹² in **almeno il 50% dei territori regionali o della popolazione residente**, consentirà conseguentemente all'UNAR di assicurare entro il 2012:

- la **trasformazione del contact center in un vero e proprio centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio** dei fenomeni connessi ad ogni forma e causa di discriminazione cui siano stabilmente e informaticamente interconnessi gli osservatori regionali e i centri territoriali promossi dall'UNAR d'intesa con le Regioni, il sistema delle autonomie locali, il terzo settore e le comunità di riferimento⁹³;
- l'elaborazione di **standard omogenei di intervento** ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;
- l'acquisizione, anche avvalendosi dell'attività del gruppo di lavoro sul superamento del gap informativo e statistico, di **dati statistici uniformi e comparabili**, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei diversi fenomeni di discriminazione;
- la promozione, anche attraverso l'azione sinergica e trasversale svolta a livello di mediazione nell'ambito delle progettualità già avviate dal Ministero dell'Interno e dal Dipartimento per le Pari Opportunità rispettivamente nell'ambito del FESR e del FSE, di **percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per almeno 1000 operatori** afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;
- assicurare un **coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG** operanti in materia di non discriminazione.

92 Va precisato che l'ambito d'azione della costituenda rete nazionale non si limita alla sola discriminazione razziale, ma, in riferimento alla prospettiva europea e in linea con il mandato istituzionale assegnato ad UNAR dal Dipartimento per le Pari Opportunità a partire dal 2010 anche con riferimento al PON GAS FSE delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, è esteso a tutti gli ambiti delle discriminazioni.

93 Si evidenzia al riguardo che entro il primo semestre 2012 verrà avviata e portata a conclusione la Gara per il rinnovo del Servizio di Contact Center, che prevede un ulteriore rafforzamento quantitativo e qualitativo dell'intervento a tutela delle vittime di ogni forma e causa di discriminazione.

3. Verso la strategia nazionale per l'inclusione sociale delle comunità rom e sinte

3.1 LA COMUNICAZIONE N. 173/2011 E IL RUOLO DELL'UNAR QUALE PUNTO DI CONTATTO NAZIONALE.

In anni recenti, in occasione del primo *Summit comunitario sui Rom*, del settembre 2008, a Bruxelles, fu decisa la creazione di una Piattaforma Europea per l'Inclusione dei Rom, comprensiva dei Governi nazionali, della stessa Unione Europea, delle Organizzazioni Internazionali e dei rappresentanti dell'associazionismo Rom. A seguito di tale evento, i Paesi dell'UE invitarono la Commissione Europea, a favorire: “uno scambio di buone pratiche ed esperienze, tra gli stessi Paesi dell'UE, in materia di inclusione dei Rom (Conclusioni del Consiglio dell'8 dicembre 2008)”.

Il dibattito comunitario caratterizzato da incontri, risoluzioni, analisi di documenti specifici sulla materia è culminato nel *EU Framework for National Roma Integration Strategies – la c.d. Cornice Comunitaria per le Strategie di Integrazione Nazionale dei Rom (5 aprile 2011)*, che prevede un impegno, senza precedenti, per tutti gli Stati-membri dell'Unione Europea, in materia di promozione dell'inclusione delle comunità Rom, nei rispettivi territori nazionali. Tale iniziativa è stata accolta, con favore, da tutti gli Stati-membri dell'UE, che non hanno mancato di sottolineare la necessità di una rapida realizzazione (*implementation*).

L'*EU Framework* parte da un presupposto semplice: **unire le forze** (*joining the forces*), per affrontare tale situazione. *Mutatis mutandis* il sistema-Italia ha un'occasione unica, per “unire le forze” e riunire tutti gli attori nazionali, regionali e locali, unitamente alla società civile e agli stessi rappresentanti delle comunità Rom, Sinte e Caminanti (RSC) presenti sul territorio nazionale, così da rispondere, con forza, alla “chiamata” comunitaria.

L'*EU Framework* prevede una base per l'inclusione economica e sociale della minoranza Rom, nella più ampia cornice di promozione e protezione dei diritti umani ed integra la normativa di protezione giuridica, già esistente, a livello comunitario.

L'elaborazione di un'apposita “Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, fino al 2020”, vede l'UNAR, **chiamato dal Governo Italiano⁹⁴ a svolgere il fondamentale ruolo di Punto di Contatto Nazionale, per l'elaborazione ed il coordinamento della Strategia di inclusione dei Rom, in attuazione dell'impegno della Comunicazione della Commissione Europea N. 173/2011.**

L'UNAR, dopo aver ricevuto la formale designazione da parte del Comitato Tecnico Permanente del CIACE, in data 18 novembre 2011, ha subito avviato un'azione di coinvolgimento attivo e di coordinamento del sistema degli attori istituzionali ed associativi più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi di inclusione socio-economica, a favore delle Comunità Rom, Sinte e Caminanti. Dopo gli incontri con le rappresentanze nazionali dei RSC e con le associazioni di rilievo nazionale, il **Punto di Contatto Nazionale**, presieduto dal Direttore dell'UNAR, ha costituito una **Cabina di regia**, composta da rappresentanti delle seguenti amministrazioni ed enti: Ministero dell'Interno; Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

94 Ad orientare l'attività dell'Ufficio verso questa specifica area di interesse, ha contribuito dunque in primo luogo l'esame della casistica relativa alle segnalazioni di casi di discriminazione razziale pervenuti al Contact Center dell'UNAR 800 90 10 10, che si sono intensificati in questi ultimi anni di attività e che hanno riguardato principalmente l'ambito dell'istruzione, dell'accesso al lavoro e all'alloggio, ma anche discriminazioni istituzionali come ordinanze comunali di negato accesso a spazi pubblici o discriminazioni collettive e messaggi di istigazione all'odio razziale pronunciati da politici ed esponenti delle istituzioni. L'impegno rivolto dall'UNAR in azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni nei confronti di Rom e Sinti, e la partecipazione attiva dell'Ufficio alle principali reti europee e ai gruppi di lavoro per l'inclusione sociale dei Rom, hanno permesso di acquisire elementi utili alla elaborazione di proposte politiche e amministrative di indirizzo per il superamento della discriminazione e degli ostacoli all'integrazione sociale delle comunità.

Ministero della Salute; Conferenza dei Presidenti delle Regioni; Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI); Unione Province d'Italia (UPI). In considerazione della centralità che la Strategia nazionale riveste nell'ambito delle politiche di integrazione della popolazione RSC nel nostro contesto sociale e della grande importanza che la Commissione Europea attribuisce alla realizzazione della Strategia stessa per il miglioramento delle condizioni di vita dei RSC, occorre, da un lato, valorizzare le azioni già poste in essere dalle altre realtà coinvolte, dando coerenza ad un condiviso quadro di misure politiche di inclusione; e dall'altro, riflettere e decidere di intraprendere azioni condivise, in primis, nei quattro assi di intervento, relativi al lavoro, alla casa, alla scuola ed alla salute, nonché alcune "azioni di sistema" di natura trasversale e che risultano necessarie per l'efficace raggiungimento degli obiettivi specifici contenuti nei summenzionati assi di intervento. Più in particolare, la Strategia di azione si declinerà attraverso Linee-guida settoriali, ma orientate da un approccio integrato, in conformità con le priorità dell'Agenda dell'UE 2020 per una società inclusiva. Sulla base di un principio di intervento "esplicito ma non esclusivo" a favore dei RSC, si deve, in prima istanza, partire coordinando, monitorando e rafforzando l'intervento delle Pubbliche Amministrazioni relativamente a politiche globali finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni RSC, tenendo in considerazione anche le opinioni e gli atteggiamenti assunti, a tal proposito, dal tessuto sociale locale.

Nell'elaborazione della Strategia nazionale, il Punto di Contatto presso l'UNAR, al fine di assicurare il massimo coinvolgimento dell'associazionismo, ha svolto fin dall'avvio delle attività propeedeutiche alla definizione della Strategia stessa riunioni e momenti di confronto con le principali associazioni nazionali e internazionali impegnate per l'inclusione dei RSC, in stretto raccordo con le Federazioni Rom e Sinté. Inoltre, per formalizzare la partecipazione dell'associazionismo Rom alla elaborazione e monitoraggio della Strategia nazionale, è stata aperta presso il sito dell'UNAR una pubblica richiesta di manifestazione di interesse per la creazione di Tavoli di lavoro regionali, provinciali e comunali opportunamente diffusa anche tramite i siti istituzionali delle Regioni e dell'associazionismo. Dal punto di vista organizzativo, il PCN, secondo le espresse previsioni dell'Unione europea, è poi al centro di un sistema organico di cooperazione interistituzionale da un lato e di concertazione e condivisione con la società civile dall'altro.

Il sistema di *governance* elaborato nell'ambito della presente Strategia prevede in particolare:

- **Tavolo Interministeriale**, con compiti di indirizzo e coordinamento politico-istituzionale della Strategia nel suo complesso, coordinato dal Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione, cui partecipano di diritto il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro, delle Politiche Sociali e delle Pari Opportunità, il Ministro della Salute, il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Ministro della Giustizia, cui il PCN dovrà periodicamente relazionare, sia rispetto allo stato di attuazione della Strategia che in merito ad ogni eventuale iniziativa o azione di natura normativa o regolamentare eventualmente da adottarsi ai fini dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi in essa previsti;
- **Cabina di Regia Regioni ed Enti Locali**, con funzioni di interfaccia e reciproca cooperazione con il PCN in merito ai settori di precipua competenza del sistema delle autonomie locali, cui partecipano i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'Unione delle Province (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni (ANCI);
- **Forum delle Comunità RSC**, con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con il PCN, i Tavoli nazionali e la Cabina di Regia Regioni ed Enti locali, sia rispetto all'attuazione della Strategia che in merito alla sua periodica revisione e valutazione;
- **Tavoli nazionali**, costituiti sulla base dei 4 assi di intervento prioritario e coordinati dal Ministero di riferimento, i quali riferiranno periodicamente al PCN sullo stato di attuazione degli specifici obiettivi di competenza, svolgendo altresì ogni utile azione di impulso in merito all'ottimale svolgimento delle attività e delle azioni nazionali previste dalla Strategia;

- **Gruppi di lavoro ad hoc**, che potranno essere costituiti al fine di approfondire alcune specifiche tematiche di prioritario e rilevante interesse ai fini dell'attuazione della Strategia (es. la questione del riconoscimento giuridico dei RSC) i quali riferiranno periodicamente al PCN;
- **Tavoli regionali/locali**, i quali potranno essere costituiti sui rispettivi territori con il duplice scopo di assicurare una sinergica ed omogenea attuazione della Strategia a livello territoriale e svolgere altresì una costante e capillare azione di informazione, sensibilizzazione e monitoraggio circa la declinazione degli obiettivi previsti nei singoli ambiti di riferimento (Regioni, Province, Comuni). Ove costituiti i tavoli saranno altresì, previo il necessario coordinamento centrale svolto dal PCN, i luoghi della programmazione dei "Piani locali di inclusione dei RSC", che verranno prioritariamente sperimentati nelle Regioni in passato ricomprese nella gestione emergenziale;

Da un punto di vista sostanziale, il Punto di Contatto Nazionale si è dunque impegnato nella elaborazione di un Documento strategico nazionale di integrazione dei Rom, che si ispira alle linee programmatiche contenute nella Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 e che per quanto concerne la parte applicativa risulta così articolato:

- **azioni di sistema a regia nazionale** volte in particolare a sostenere ed implementare l'attuale livello di *capacity building* istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei RSC; a promuovere e realizzare un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni; a programmare ed attuare una strategia ad hoc nel settore dell'informazione e della comunicazione; ad elaborare; sperimentare e rendere permanente un modello di partecipazione delle comunità RSC ai processi decisionali nazionali e locali; ad assicurare l'istituzione e il funzionamento efficace di specifici metodi di monitoraggio per valutare l'effetto delle misure contenute nella Strategia;
- **assi di intervento settoriali articolati in obiettivi specifici** finalizzati all'integrazione dei RSC, allo scopo di colmare il divario esistente tra i RSC ed il resto della popolazione, focalizzando gli interventi nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, della salute e delle condizioni abitative;
- **quadro di sostegno economico e finanziario** per la concreta attuazione delle politiche di integrazione;

3.2 OBIETTIVI E PRINCIPI CHIAVE DELLA STRATEGIA

Obiettivo generale della Strategia nazionale è quello di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità RSC nella società, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali.

In particolare la definizione della prima fase biennale della strategia atta ad assicurare una progressiva inclusione dei RSC nel tessuto socio-economico nazionale, non può ovviamente non riguardare il superamento di alcune particolari situazioni di degrado – che peraltro sono relative solo ad alcune grandi città - né la piena soluzione delle questioni giuridiche riguardanti lo status di cittadini. Tali interventi preliminari devono infatti essere coordinati con un forte sostegno alle politiche regionali o locali in favore dei RSC. Successivamente, in prospettiva di un completo superamento di ogni forma discriminatoria, la strategia nazionale dovrà sicuramente affrontare il nodo di una **compiuta normazione di carattere nazionale**, che non solo funga da "sostegno" al completamento o al miglioramento di necessarie politiche territoriali di livello locale o regionale, ma stabilisca precisi principi e criteri per l'effettiva

tiva tutela delle comunità RSC nella loro qualità di minoranze nazionali. Attraverso la presente Strategia nazionale l'Italia intende innanzitutto:

- sottrarre il fenomeno RSC ad una **trattazione meramente emergenziale**, riduttiva dal punto di vista politico ed istituzionale, soggetta a storture o strumentalizzazioni di tipo mediatico e potenzialmente subordinata ad approcci solo emotivi o contingenti;
- prendere in considerazione l'opportunità di **programmare interventi di integrazione di medio e lungo periodo** in vista della definizione dell'agenda *Europa 2020*, non accettando più di adottare misure "straordinarie";
- far diventare l'inclusione dei RSC parte di un **processo di maturazione culturale più complessivo**, che interessa l'intera società. La qualità di accettazione del Rom e del Sinto, soggetto "diverso" per antonomasia, contribuirà a purificare la mentalità nazionale ed europea dai germi della discriminazione razziale, che nel caso specifico ha preso storicamente la forma dell'antigitanismo, fenomeno storico e culturale complesso, gravido di effetti fortemente negativi sulle condizioni di vita delle popolazioni Rom e Sinte e che - come è noto - è giunto nel corso del Novecento a permettere il compiersi della tragedia del "Porrajmos";
- trattare il tema per la prima volta in una **logica interministeriale**; l'Italia aggiorna il proprio approccio e accetta di affrontare l'inclusione dei Rom a partire dai quattro indicatori di criticità suggeriti dalla Comunicazione 173/2011 in una logica complessiva;
- connotare la Strategia stessa di una **valenza istituzionale ma anche simbolica**. In questo senso l'introduzione sistematica del "Porrajmos" nelle iniziative pubbliche dedicate alla memoria dell'Olocausto contribuirà al definitivo ingresso nella cultura corrente di tali comunità tra quelle colpite dal dramma dello sterminio. I giovani potranno così godere di una ulteriore occasione di educazione al rispetto. L'intera comunità nazionale se ne gioverà sul fronte della conoscenza dell'ampiezza del disegno di morte insito nelle politiche nazifasciste.

Il perseguimento delle finalità generali della Strategia avviene nel **pieno ed integrale recepimento** dei contenuti della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 e si realizza in una ottica di costante e sinergica interazione con il sistema degli attori istituzionali e della società civile, mediante la costruzione e il funzionamento di un modello di *governance* multidimensionale basata, oltre che sui principi già precedentemente illustrati, sulle seguenti parole chiave:

Integrazione e Sussidiarietà. Il concetto di integrazione, oltre a rappresentare l'obiettivo finale della Strategia, è a tutti gli effetti anche un termine di riferimento primario nella definizione delle metodologie di intervento sia nell'ambito della sinergia necessaria a garantire la convergenza funzionale delle competenze istituzionalmente assegnate dal nostro ordinamento alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni, al sistema delle autonomie locali (in particolare i Comuni) che rispetto alla doverosa integrazione tra risorse pubbliche nazionali (statali, regionali, comunali), fondi strutturali e comunitari (anch'essi articolati sui diversi livelli funzionali) rete della solidarietà religiosa e laica e del volontariato sociale. In questo senso la connessione intrinseca del principio di integrazione a quello di sussidiarietà deve caratterizzarsi come un elemento chiave della Strategia, al fine di veicolare mediaticamente il concetto che quanto più i singoli soggetti saranno in grado di cooperare mediante interventi complementari e sinergici in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche, tanto più la sussidiarietà concretamente realizzata anche in termini di integrazione delle risorse finanziarie ed umane impegnate nella Strategia produrrà effetti duraturi e visibili in termini di integrazione sociale e sicurezza percepita dalla popolazione, con un risultato positivo anche rispetto alla destrutturazione degli stereotipi e dei pregiudizi, nonché del loro relativo utilizzo strumentale a fini mediatici e politici.

Coordinamento e Condivisione. L'elaborazione e la concreta attuazione di una linea di *governance* chiara, semplice, ma al tempo stesso ben strutturata, risulta fondamentale ai fini del concreto e quotidiano svolgersi della Strategia proprio in considerazione delle peculiari caratteristiche del sistema istituzionale multilivello che caratterizza l'Italia a seguito del processo di devoluzione regionale di primarie competenze statali in materia di salute, servizi sociali, istruzione, lavoro, edilizia residenziale pubblica. Trascorsi cicli di programmazione in ambiti e settori di rilievo sociale hanno dimostrato come l'azione di coordinamento sia tanto più efficace quanto più condivisa ed accettata risulti, da parte di tutti soggetti chiamati a comporre il sistema di *governance*, la leadership del titolare delle funzioni di coordinamento (in questo caso il Punto di Contatto Nazionale). La natura del soggetto individuato dal Governo Italiano quale PCN, che si caratterizza non certo per funzioni tipiche di un "ente gestore" ma piuttosto di "soggetto terzo" chiamato a "garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone" e soprattutto avente il precipuo compito di "vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni"⁹⁵, costituisce in questo senso, oltre che un preciso impegno a garanzia di un monitoraggio trasparente sullo stato di periodica attuazione della Strategia stessa, anche e soprattutto una volontà esplicita verso una Strategia "aperta" effettivamente alla condivisione e alla partecipazione delle Comunità RSC.

Informazione e Mediazione. La Strategia, pur essendo centrata sui quattro ambiti individuati dalla Commissione europea, non può non prevedere quale snodo centrale e irrinunciabile un'azione sistematica di informazione e mediazione, da svolgersi sia in fase propedeutica all'avvio della Strategia che durante le sue diverse fasi di attuazione, verifica, implementazione, monitoraggio. Informazione bidirezionale e multidimensionale, rivolta cioè da un lato ai diversi soggetti chiamati a concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, alla concreta attuazione della Strategia (in particolare Regioni, Province e Comuni) dall'altro alle Comunità RSC (Associazione di rappresentanza, singole Comunità, specifici insediamenti etc.) all'associazionismo e al volontariato operante nel settore dell'inclusione sociale, alla stessa popolazione dei territori dove è maggiormente significativa la presenza delle Comunità RSC.

Parimenti l'azione di mediazione sociale e culturale deve superare l'approccio meramente assistenziale, che spesso l'ha caratterizzata, per assumere connotati e indirizzi volti in particolare a promuovere ed innescare quei processi di responsabilizzazione e protagonismo comunitario in grado di aumentare l'autorevolezza e il grado di rappresentatività delle Comunità RSC presso i decisori politici nazionali e locali e l'opinione pubblica nel suo complesso, contribuendo a rimuovere i pregiudizi e diffondere una immagine diversa dagli usuali stereotipi. Anche in questo ambito di eminente rilevanza, la scelta della Strategia è chiara ed autorevole, prevedendosi la sistematizzazione delle positive sperimentazioni già poste in atto dal PCN nello scorso biennio mediante il recepimento e l'attualizzazione alla specificità della situazione italiana della "Campagna Dosta" e del Programma "Romed" del Consiglio d'Europa.

Identità e Cambiamento. Uno dei temi maggiormente evidenziati dalle Comunità RSC e confermato da diversi studi e ricerche è quello dell'identità storico-culturale, delle sue diverse declinazioni a livello geografico e sociale e del suo rapporto sia rispetto ai diversi insediamenti che soprattutto in riferimento alle nuove generazioni, nate e cresciute in contesti diversi e che, spesso privi di un forte riferimento identitario, risultano facilmente esposti a fattori ed ambienti ad elevato rischio di devianza. In questo senso la Strategia deve da un lato fare fronte al rischio del progressivo **depauperamento della memoria**, dell'identità e della tradizione culturale delle Comunità RSC, pervenendo dall'altro alla definizione di un **focus specifico sulle giovani generazioni RSC** che sia in grado di promuovere un'autonoma e libera rielaborazione della propria storia, sostenendo altresì la crescita di una generazione RSC protagonista del proprio presente.

95 Cfr. D.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e DPCM 11 dicembre 2003.

3.3 AZIONI DI SISTEMA

Come evidenziato, la Strategia allo scopo di conseguire il raggiungimento degli obiettivi generali si articola dunque in quattro diversi Assi di intervento, corrispondenti alle aree tematiche individuate dalla Commissione, ciascuno dei quali prevede 3 obiettivi specifici.

Parte integrante e fulcro della Strategia risultano poi le **Azioni di sistema**, che vengono promosse ed attuate, sulla base delle linee di indirizzo formulate dal Tavolo Interministeriale, direttamente dal PCN o dalle Amministrazioni Centrali previo coordinamento del PCN e si caratterizzano per la loro trasversalità rispetto agli **Assi di intervento** e agli **Obiettivi specifici**, in quanto finalizzate in particolare a: sostenere ed implementare l'attuale livello di *capacity building* istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei RSC; promuovere e realizzare un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni; programmare ed attuare una strategia ad hoc nel settore dell'informazione e della comunicazione; elaborare, sperimentare e rendere permanente un modello di partecipazione delle comunità RSC ai processi decisionali nazionali e locali. Attraverso le diverse misure (Azioni, Assi, Obiettivi) in cui la Strategia nazionale è articolata, si vuole così raggiungere un concreto miglioramento della realtà socio-economica, abitativa, educativa e sanitaria di RSC, favorire la loro positiva immagine sociale, rafforzare il senso di appartenenza alla società più ampia e l'esercizio dei propri diritti, con il coinvolgimento attivo delle comunità e della società civile, in uno spirito di forte cooperazione tra amministrazioni locali, regionali e nazionali.

Aumentare la *capacity-building* istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei RSC.

Come è noto la sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011⁹⁶ ha dichiarato l'illegittimità del decreto 21 maggio 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità rom e sinte nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, nominando altresì Commissari delegati e conseguentemente degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile.

Alla luce della citata sentenza e considerato che la realizzazione di politiche sociali di inclusione dei RSC è, e resta, di precipua competenza degli enti territoriali, si rende pertanto necessario, anche in riferimento al modello di *governance* elaborato al fine di rendere concretamente ed efficacemente attuabile la Strategia, assicurandone al contempo la periodica verifica in termini di valutazione dei risultati conseguiti e di monitoraggio degli obiettivi raggiunti, sviluppare un'azione sistematica, costante e capillare atta a concorrere in maniera condivisa e partecipata al progressivo innalzamento dei diversi livelli di *capacity-building* attualmente espressi in ambito istituzionale nazionale e locale, nonché da parte dei diversi interlocutori afferenti alla società civile quali comunità di rappresentanza degli interessi diffusi (associazioni RSC, organismi del terzo settore operanti nella inclusione sociale dei rom e sinti, ONG di promozione e tutela dei diritti dei RSC, ecc.) in modo da renderli adeguati, coerenti e convergenti rispetto agli obiettivi fissati nella Strategia stessa.

L'insieme delle indicazioni già emerse dall'analisi svolta nella prima parte della Strategia e dagli stessi studi dell'UNAR consente di delineare una serie di **idee forza** che possono concorrere a migliorare le capacità delle amministrazioni e degli altri soggetti che operano in questo ambito a far fronte alla discriminazione, concependo percorsi e ipotesi di lavoro, indirizzati da una Strategia nazionale di inclusione coordinata dal PCN, insieme con le amministrazioni centrali e le associazioni RSC, in grado di influire positivamente sui singoli ambiti di intervento, mediante:

- la declinazione di singole **strategie regionali**, in linea con la Strategia nazionale, di coordinamento dell'attività di molteplici soggetti territoriali, a cui è delegata l'azione pratica nelle aree critiche del lavoro, della casa, delle condizioni sanitarie e dell'accesso all'istruzione. Tale scelta

⁹⁶ In particolare la pronuncia riconosce che nel citato decreto "il criterio di individuazione dei destinatari degli atti non è l'etnia ma la presenza in insediamenti di comunità nomadi sia e soprattutto perché le iniziative previste, a prescindere dalle concrete modalità di realizzazione, sono finalizzate a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone e, in definitiva, costituiscono strumenti volti, in coerenza con la finalità comunitaria, a migliorare l'inclusione delle comunità nomadi".

prevede la possibilità di costituire sui singoli territori appositi **tavoli di lavoro regionali** dove confluiscano, interfacciandosi reciprocamente, le diverse competenze, esperienze e peculiarità degli attori istituzionali e sociali e si realizza la concreta attuazione sui territori degli obiettivi specifici contenuti nei singoli assi di intervento, intrecciando in maniera complementare e sinergica la progettualità e la programmazione regionale e locale con quella già delineata, a livello nazionale, dal Tavolo Interministeriale e concretamente attuata attraverso i quattro **tavoli nazionali tematici** coordinati dalle rispettive amministrazioni di riferimento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; Ministero della Salute; Ministero dell'Interno). In questo contesto si assicura, a prescindere dalla scelta dei modelli di intervento operativo che può variare a seconda dei contesti territoriali, il **protagonismo positivo** e la **presa in carico dell'amministratore pubblico** quale strada necessaria per traghettare le tante emergenze rom verso il traguardo dell'inserimento nella società italiana ed anche quale strumento di **consapevolezza/responsabilità** civica, su cui fare leva contro il pregiudizio/discriminazione;

- l'elaborazione, la sperimentazione e la progressiva e sistematica applicazione di **linee guida** rivolte a migliorare, nell'ambito dei summenzionati tavoli regionali di attuazione della strategia, la capacità delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali, per la realizzazione di politiche adeguate, finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni RSC tenendo quindi necessariamente conto anche delle opinioni e degli atteggiamenti assunti, a tale proposito, dalla società locale.
- l'avvio di iniziative in grado di far leva sul protagonismo attivo dei **segmenti di cittadinanza** maggiormente sensibili alle problematiche relative all'inclusione sociale dei RSC e interventi di inclusione sociale che dovranno tener conto delle esigenze espresse dagli abitanti che vivono nella aree più prossime agli insediamenti, operando nella direzione di fornire **risposte adeguate e non demagogiche** alle problematiche poste da questi segmenti di popolazione;
- l'opportunità di creare **organismi bilaterali** con la presenza delle organizzazioni di rappresentanza dei RSC e dalla comunità locale al fine di delegare a queste strutture l'attività di gestione e controllo degli interventi rivolti a contrastare la discriminazione e ad agevolare l'inclusione sociale delle comunità RSC.

In relazione alla specifica questione della c.d. **apolidia di fatto**, cui si è fatto ampiamente cenno nella prima parte della Strategia, si ritiene di poter formalizzare la creazione di un **gruppo di lavoro** composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, degli Affari Esteri, dell'Ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, dell'UNHCR nonché di rappresentanti delle Comunità Rom e Sinte e delle ONG attive nel settore della promozione e tutela dei diritti umani al fine di promuovere interventi sugli Stati di ipotetica appartenenza degli apolidi (Bosnia Erzegovina, Serbia...) valutando anche la praticabilità di far riconoscere ai Rom provenienti dalla ex-Jugoslavia ed entrati in Italia, non oltre il 1° gennaio 1996, data di sottoscrizione degli accordi di pace, lo status di rifugiato ONU, come avviene per i rifugiati ospitati nei campi profughi.

Infine condizione e prerequisito essenziale allo scopo di rendere praticabile non solo l'applicazione della Strategia, ma anche e soprattutto la sua puntuale, tempestiva e costante verifica circa i risultati progressivamente conseguiti e le criticità persistenti, è evidentemente l'incremento esponenziale e omogeneo della **conoscenza statistica**, tale da colmare progressivamente e mediante periodiche attività statistiche il consistente **gap informativo**⁹⁷ sulla condizione delle comunità RSC, con particolare, ma

⁹⁷ Ad esempio Le informazioni sulla condizione lavorativa dei RSC, possono essere reperite dai Centri per l'impiego territorialmente competenti ai sensi del D.lgs 469/97 e smi. Il datore di lavoro, inoltre, è tenuto agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 1, commi 1180 e ss. della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), per il tramite del portale del Ministero del Lavoro www.cliclavoro.gov.it. Tramite le Comunicazioni obbligatorie è possibile registrare il numero e le tipologie dei contratti di lavoro stipulati con lavoratori di etnia Rom o Sinti.

non esclusivo, riferimento alla **dimensione di genere**, alle modalità e agli ambiti lavorativi, alle forme occupazionali disaggregate per lavoro dipendente e autonomo nell'economia formale ed informale, ai processi di scolarizzazione (iscrizione, frequenza, successo, dispersione) e inclusione sociale e sanitaria. Su tale specifico settore, in particolare, allo scopo di avere una visione unitaria e quanto più completa del flusso e della presenza dei minori RSC sul territorio nazionale, sarà anche utile, per quel che concerne le rilevazioni statistiche, prendere in considerazione, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro volto al superamento dell'attuale gap informativo e statistico, l'opportunità di addivenire ad una classificazione più specifica dell'identità culturale dei minori RSC anche attraverso un confronto tra i diversi referenti istituzionali e non, per concordare un **sistema di classificazione univoco** che tenga in considerazione anche nazionalità e stanzialità, al fine di attivare interventi mirati da parte dei diversi settori operativi coinvolti su questa utenza, partendo da dati che risultino così omogenei.

Come già ampiamente sottolineato ai fini della progressiva **destrutturazione dei pregiudizi e degli stereotipi** usualmente attribuiti alle comunità RSC e storicamente radicati in una percentuale significativa della popolazione italiana ed europea, risulta di fondamentale rilevanza la definizione di una specifica, massiva e continuativa strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione di natura bidirezionale (comunità RSC/popolazione) e multidimensionale.

Campagne di informazione e sensibilizzazione. Nel suo impegno di promozione sociale delle comunità rom e sinti, il PCN intende quindi in particolare sostenere campagne di informazione incentrate sullo scardinamento dei pregiudizi nei confronti dei RSC e sui valori che caratterizzano la cultura, le tradizioni e le competenze economiche e professionali dei RSC, nonché sugli effetti positivi indotti da un miglioramento del loro inserimento lavorativo, rivolgendo percorsi di sensibilizzazione rivolti agli operatori dei centri per l'impiego, alle parti sociali, agli operatori del giornalismo e ai segmenti di cittadinanza maggiormente sensibili alle problematiche relative all'inclusione socio-lavorativa dei RSC.

A tal fine il PCN ritiene efficace e perfettamente coerente con la Strategia innanzitutto sistematizzare e replicare in contesti e ambiti di maggiore impatto due significative attività promosse dal Consiglio d'Europa e già attuate a partire dal 2010 anche in Italia proprio dall'UNAR. Ci si riferisce, per quanto concerne il settore dell'informazione e della comunicazione, alla **Campagna "DOSTA!" ("Basta!")** inizialmente lanciata dal **Consiglio d'Europa** per promuovere nei paesi europei la rimozione dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti dei RSC. La Campagna è stata già diffusa con successo in vari Paesi dell'Europa dell'Est, tra cui: Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia, Slovenia ed Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia e in Italia è stata promossa dall'UNAR a partire dal 2010.

L'UNAR ha promosso, in stretto contatto con il tavolo delle associazioni RSC costituito *ad hoc*, in trenta città italiane eventi, progetti e iniziative culturali e campagne informative e di formazione nel 2010 e 2011, con corsi di formazione per giornalisti, diffusione di *kit* per le scuole, spot presso metro e bus ed ha già formalizzato la sua prosecuzione anche per il 2012.

A partire dal 2013, la Campagna DOSTA!, trasformata in attività di natura continuativa e permanente, mediante una sua opportuna **territorializzazione** in stretto raccordo con le Comunità Rom e Sinte ed, ove costituiti, i **tavoli regionali** della Strategia, sarà posta al servizio del PCN, per promuovere campagne di sensibilizzazione nel mondo del lavoro, nei media, nell'offerta di beni e servizi, al fine di rimuovere ogni pregiudizio e discriminazione e favorire la prevenzione e risoluzione pacifica dei conflitti, diffondendo altresì la conoscenza degli strumenti e delle reti di tutela attivate dall'UNAR nell'ambito dell'Azione di sistema n. 2. Analogamente a partire dal 2013 il PCN, si impegna a promuovere, in concomitanza con la Giornata della Memoria (27 gennaio) istituita con apposita legge una specifica iniziativa di rilievo nazionale anche con particolare riguardo alla commemorazione e alla diffusione della conoscenza del **"Porrajmos"**. Infine, nell'ambito della consueta **"Settimana d'azione contro il Razzismo"**, promossa fin dal 2005 in concomitanza con la Giornata internazionale contro l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale istituita dalle Nazioni Unite per il 21 marzo di ogni anno, verranno programmate anche azioni specificamente rivolte al contrasto dei fenomeni di "antigitanismo".

Per quanto concerne invece i focus specifici su donne e giovani RSC, si prevede, mediante il coinvolgimento e l'impiego di risorse afferenti ai Dipartimenti Pari Opportunità e Gioventù, l'attivazione di percorsi sperimentali atti a promuovere la costituzione di network informali volti ad aumentare il protagonismo e la partecipazione, anche mediante la sistematizzazione e la sinergia operativa con progettualità ed attività rivolte a donne e giovani non RSC e già positivamente in atto, quali la rete giovanile "Ne.a.r." promossa dall'UNAR e le progettualità di "democrazia giovanile" promosse e finanziate dall'Agenzia nazionale giovani.

Strumenti di informazione e comunicazione per gli operatori pubblici e privati. Le attuali criticità in materia di elaborazione, attuazione e promozione di politiche e strategie di settore nasce dal fatto che i complessi problemi che nei passati decenni hanno reso difficile l'inclusione sociale di RSC, non sono stati affrontati con sistematiche e coordinate strategie amministrative e normative da parte delle regioni, province e comuni. Gli Enti Locali sono stati troppo spesso impegnati in un'ottica emergenziale, sottovalutando risposte strutturali di inclusione socio-lavorativa di lungo periodo. Inoltre, nell'opinione pubblica sono stati spesso riscontrati profondi sentimenti di ostilità e conflittualità verso l'universo RSC, che hanno ostacolato ulteriormente lo sviluppo di dispositivi normativi e amministrativi di inclusione sociale. Di tale situazione risente anche l'editoria specializzata e la scarsa produzione letteraria sull'universo RSC si concentra prevalentemente sulla cultura *romani*, trascurando invece la produzione di strumenti editoriali per valorizzare le politiche, gli strumenti e i modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità RSC ed assicurarne una capillare diffusione presso i *decision-makers* e gli operatori pubblici e privati. Risponde pertanto a tale specifica e documentata esigenza l'attività già formalizzata dal Dipartimento per le Pari Opportunità per il biennio 2012 – 2013, nel corso del quale verrà sperimentata una *newsletter*, una collana di volumi e quaderni tematici rivolti ai decisori e agli operatori pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza, e la produzione di strumenti editoriali per valorizzare le politiche, gli strumenti e i modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità RSC.

Promozione di reti di mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti. Su tale specifico tema, occorre innanzitutto premettere come, al fine di assicurare il massimo e diretto coinvolgimento delle Comunità RSC e incrementare conseguentemente il numero di mediatori Rom e Sinti, sia necessario nel medio lungo periodo, trovare soluzioni ad uno dei problemi di fondo sull'argomento e cioè la tipologia e la qualità di formazione scolastico/culturale richiesta dalle norme in vigore agli aspiranti mediatori⁹⁸. Concorrono all'attuazione di tale misura tre distinti interventi di cui 2 attivati rispettivamente dal **Ministero dell'Interno** e dal **Dipartimento per le Pari Opportunità**, nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei PON "Sicurezza" e "Governance" e il terzo in corso di attivazione da parte del **Ministero della Giustizia – Dipartimento della Giustizia Minorile** nell'ambito del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti dai paesi terzi 2007-2013.

Elaborare e sperimentare un modello di partecipazione delle Comunità RSC ai processi decisionali nazionali e locali. Come è stato già ampiamente illustrato, elemento centrale e determinante ai fini dell'efficacia della Strategia e della sua capacità di innescare, sia a livello istituzionale che in ambito politico e sociale è l'elaborazione, l'avvio e l'implementazione di un modello funzionale di partecipazione delle Comunità Rom e Sinte ai processi decisionali nazionali e locali, da realizzarsi innanzitutto mediante:

- il coinvolgimento, coordinamento e rafforzamento del **sistema degli attori istituzionali ed associativi** più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi a favore delle Comunità di Rom, e Sinti;
- l'attivazione di **modelli e strategie globali per la promozione della partecipazione** politica, economica, istituzionale e associativa di dette Comunità;

⁹⁸ In questo senso potranno essere definiti e sperimentati percorsi sperimentali d'intesa con le Regioni, anche nell'ambito dei POR, previa opportuna valutazione e studio in sede di Cabina di Regia Regioni ed Enti locali.

- la **partecipazione diretta e capillare** delle Comunità RSC, attraverso la sperimentazione e la sistematizzazione del modello di partecipazione elaborato, a tutte le fasi della Strategia, nonché al sistema di monitoraggio delle singole misure (azioni, assi, obiettivi) della Strategia.

In questi ultimi anni è indubbiamente cresciuto, sia a livello nazionale che nei singoli territori e contesti locali, il **livello di rappresentanza e di rappresentatività espresso dalle Comunità RSC**, così come la sua capacità di visibilità esterna e di relazione con le Istituzioni e, in questo senso, l'adozione della Strategia nazionale offre l'occasione di cogliere tale elemento positivo e per certi versi inedito per valorizzarlo anche e soprattutto sia ai fini di un effettivo e capillare coinvolgimento di tutte le Comunità RSC che allo scopo di avviare un percorso condiviso volto alla sperimentazione e alla formalizzazione di un vero e proprio organismo di rappresentanza RSC istituzionalmente riconosciuto.

A partire da queste indicazioni e ribadendo come strumento operativo e funzionale al raggiungimento di tale prioritario obiettivo sia anche la programmazione di un programma integrato e permanente di mediazione, comunicazione e informazione secondo gli indirizzi già delineati e gli impegni assunti nell'ambito dell'Azione 3, è possibile identificare l'assetto ideale per la realizzazione di una *policy* anti-discriminazione.

Il rapporto tra Comunità RSC e società locale dovrebbe infatti svilupparsi secondo forme di interazione positiva all'interno delle quali ogni attore (istituzionale e non) è disposto a lavorare in sinergia con gli altri, superando le **barriere ideologiche** che, allo stato attuale, caratterizzano il dibattito pubblico sulla questione Rom. Allo stesso tempo, è necessario favorire una dinamica simile all'interno delle Comunità stesse, facendo sì che gli insediamenti RSC si aprano al territorio, limitando il senso di ghettizzazione e di auto-esclusione (*inclusione negoziata*). La diffusione di modelli di inclusione negoziata renderà possibile, infatti, la creazione di condizioni per la realizzazione di *policy* anti-discriminazione e per la crescita dell'inclusione sociale delle Comunità RSC nel tessuto sociale.

A tale precipuo scopo, il PCN, fin dalla fase propedeutica di definizione della Strategia, ha avviato, nell'ambito delle attività di consultazione e coinvolgimento dei diversi interlocutori del mondo RSC, a partire dalle associazioni di rappresentanza nazionale delle Comunità RSC ed includendo anche tutto il settore dell'associazionismo non RSC operante sia in ambito sociale che a livello di promozione e tutela dei diritti, una riflessione condivisa sulle modalità atte ad assicurare, in maniera efficace, capillare e permanente, una effettiva strutturata e proattiva partecipazione dei diretti interessati e delle loro realtà associative ai processi decisionali che li riguardano.

Accanto a tale attività, il PCN ha anche definito e formalizzato nel mese di dicembre 2011 una procedura di evidenza pubblica rivolta ad acquisire la disponibilità a partecipare alle diverse fasi attuative della Strategia, tale da consentire al PCN stesso di avere un quadro esaustivo e dettagliato sulla presenza, sia a livello nazionale che locale circa:

- associazioni e altri organismi, di rilievo nazionale o locale, anche non riconosciuti, prevalentemente o esclusivamente composti da Rom, Sinti e Camminanti con documentata esperienza;
- associazioni e altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito delle attività volte all'inclusione sociale e lavorativa dei Rom, Sinti e Camminanti;
- associazioni ed altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito della promozione e tutela dei diritti dei Rom, Sinti e Camminanti;

Considerata l'ampiezza e la pluralità delle soluzioni già parzialmente ipotizzate nel corso del processo di consultazione ed audizione delle parti interessate ed attesa la necessità di assicurare, anche

a livello operativo, l'avvio di tale processo partecipativo in concomitanza con quello della Strategia, si ritiene in particolare di:

- svolgere, anche ai fini della eventuale costituzione dei tavoli regionali e locali previsti dal sistema di *governance* della Strategia, una serie di **audizioni regionali** (o in alcuni casi interregionali) di tutti i soggetti che hanno manifestato o provvederanno a farlo entro il termine stabilito la propria disponibilità e il proprio interesse a partecipare alle fasi di attuazione, implementazione, verifica e monitoraggio della Strategia;
- procedere periodicamente e con **cadenza annuale alla riapertura dell'avviso di manifestazione di interesse** al fine di integrare il tessuto associativo con ulteriori esperienze e realtà eventualmente non emerse durante la fase di avvio o costituitesi successivamente alla stessa;
- prevedere, nell'ambito e con gli strumenti stabiliti dal sistema di *governance* della Strategia, **l'elaborazione e la sperimentazione di un organismo/tavolo nazionale, articolato su base territoriale, denominato "Forum delle comunità Rom e Sinte"**, attraverso il quale si realizzi concretamente l'applicazione dei principi e degli obiettivi volti ad assicurare una reale e crescente partecipazione attiva dei RSC ai processi decisionali che li riguardano.

Il Forum, in particolare, dovrà concorrere, in stretto e sinergico coordinamento con il PCN, al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- definizione, individuazione e promozione dell'applicazione a livello nazionale e locale di **metodi di monitoraggio standardizzato** permanenti efficaci per valutare l'effetto delle misure;
- individuazione, diffusione e scambio di buone prassi e il confronto riguardanti le politiche di inclusione di Rom, Sinti e Camminanti;
- assicurare la realizzazione e il monitoraggio delle misure previste dalla Strategia (azioni di sistema, assi di intervento ed obiettivi specifici) e delle attività **operative dei tavoli nazionali e, ove costituiti, regionali** in cooperazione con le Autorità regionali e locali;
- revisione e l'attualizzazione periodica della Strategia secondo le indicazioni fornite dalla Commissione europea e sulla base della concreta e costante **azione di accompagnamento e animazione territoriale** svolta dai tavoli regionali e dalle articolazioni del Forum;

Il "Forum", nello svolgimento delle funzioni di consultazione ed elaborazione di proposte ai fini della elaborazione dell'attuazione, in ambito nazionale e locale, delle strategie di integrazione dei Rom e Sinti da parte del PCN concorre altresì ad assicurare:

- **la ricognizione, l'analisi e l'individuazione**, con particolare riguardo alle specificità dei diversi territori regionali, di eventuali **buone prassi** già avviate a livello locale, effettuando anche una comparazione con quella adottate e seguite da altri paesi dell'Unione europea;
- la realizzazione, in raccordo con il Punto di Contatto Nazionale, di **incontri e audizioni** con istituzioni, Enti Locali ed altri organismi operanti nello specifico settore trattato;
- la formulazione di **ulteriori e specifiche proposte** all'UNAR nell'ambito delle competenze ad esso assegnate dalle leggi dai regolamenti e dalle disposizioni vigenti.

3.4 ASSI DI INTERVENTO ED OBIETTIVI SPECIFICI

Nell'ambito della Strategia verranno previsti i seguenti 4 assi di intervento, articolati in complessivi n. 12 obiettivi specifici:

ASSE 1. ISTRUZIONE: "Aumentare la quantità e qualità delle opportunità educative e il numero di studenti RSC iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, favorendone la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione", sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 1.1: "Favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione dei bambini rom e sinti, promuovendo l'accesso (le iscrizioni, la frequenza, i risultati) non discriminatorio alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l'abbandono scolastico dei minori RSC nelle scuole primarie e secondarie";

Obiettivo specifico 1.2: "Accrescere la partecipazione dei giovani RSC all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del pre-stito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente";

Obiettivo specifico 1.3: "Favorire il confronto e la cooperazione tra Istituzioni scolastiche, territorio extra-scolastico, famiglie e comunità RSC";

ASSE 2. LAVORO: "Promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro per donne e uomini di origine RSC", sviluppando i seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 2.1: "Favorire la promozione della formazione e l'accesso non discriminatorio ai corsi di formazione finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e alla creazione d'impresa";

Obiettivo specifico 2.2: "Promuovere strumenti, modalità e dispositivi per la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo imprenditoriale e di lavoro autonomo";

Obiettivo specifico 2.3: "Sviluppare percorsi di accompagnamento individualizzato al mercato del lavoro per le donne rom e sostenere l'accesso dei RSC under 35 anni al sistema di opportunità e agevolazioni previste per l'imprenditoria giovanile e l'occupazione giovanile in genere".

ASSE 3. SALUTE: "Migliorare l'accesso ai servizi sociali e sanitari disponibili sui territori e implementando la prevenzione medico-sanitaria, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine Rom e Sinti", sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 3.1: "Favorire l'analisi e le modalità di accesso ai servizi sociali di qualità per RSC, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili";

Obiettivo specifico 3.2: "Favorire l'accesso a servizi sociali e di medicina preventiva, con particolare riferimento alla salute riproduttiva e materno-infantile";

Obiettivo specifico 3.3: "Coinvolgere nei servizi sociali e nei programmi di cura medica RSC qualificati, anche mediante l'inserimento di mediatori culturali";

ASSE 4. ABITAZIONE: "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione", sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 4.1: "Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC";

Obiettivo specifico 4.2: Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC;

Obiettivo specifico 4.3: "Favorire l'informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, e sulle opportunità immobiliari per le famiglie RSC".

Questi obiettivi specifici, suddivisi per le aree di rispettiva competenza, saranno declinati nel periodo 2012-2020 secondo le strategie di intervento che prevedono un **obiettivo intermedio di monitoraggio delle attività in una prima fase 2012-2013**.

3.5 GLI IMPEGNI PRIORITARI PER IL BIENNIO 2012-2013

In particolare, nell'ambito della Strategia nazionale, fermo restando il perseguimento di tutte le azioni di sistema e gli obiettivi individuati all'interno di ciascuno dei quattro assi di intervento, sono stati individuati i seguenti impegni prioritari per il biennio 2012-2013:

- Costituzione, nell'ambito del Tavolo politico interministeriale, di un comitato tecnico per lo studio della condizione giuridica dei Rom, Sinti e Caminanti (cittadinanza, regolarizzazione, apolidia di fatto) e la **definizione di un disegno di legge governativo ad hoc/omnibus** per il loro riconoscimento come minoranza nazionale (prevedendo anche lo studio della condizione giuridica dei minori RSC, nonché la trattazione delle tematiche inerenti agli aspetti della raccolta sistematica di dati, in particolare in materia di diritti umani (Cfr. art. 73, comma 1, lett. F, combinato disposto con l'art.20, del Codice per la protezione dei dati personali, che prevedono delle possibilità di analisi).
- Attivazione, mediante la riprogrammazione e l'utilizzo delle risorse provenienti dalla trascorsa "emergenza commissariale" connessa agli insediamenti delle comunità RSC nel territorio delle **regioni Campania, Lombardia, Lazio, Piemonte e Veneto** e ad oggi ancora non impegnate, di appositi **"Piani locali per l'inclusione sociale delle comunità RSC"**, che individuino nuovi interventi di inclusione da programmare e realizzare sperimentalmente, concorrendo così al conseguimento degli obiettivi e all'applicazione di contenuti, modelli e strumenti di *governance* e *capacity building* della Strategia stessa, anche al fine di validarne l'approccio metodologico, da estendere e replicare in altre aree di prioritario intervento nelle successive annualità (2014-2020);
- Costituzione, presso il PCN, di un apposito **gruppo di lavoro, volto al superamento del gap informativo e statistico**, che coinvolga le Amministrazioni centrali interessate, l'ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica, l'ANCI e rappresentanti delle Comunità RSC ed oltre a definire la predisposizione di indicatori e *set*, l'utilizzo integrato delle risorse strumentali già presenti

nel PCN (quali il CERIDER - Centro di ricerca contro le discriminazioni etniche e razziali che verrà reso operativo entro il 2012) e la revisione degli indicatori e i *format* attualmente in uso presso il Contact Center UNAR, programmi e realizzati, entro il 31 dicembre 2013, un primo progetto di ricerca statistica sulla condizione delle comunità RSC in Italia, in collaborazione con la FRA (*Fundamental Rights Agency*) da replicare periodicamente;

- Costituzione, presso il PCN, di un apposito **gruppo di lavoro congiunto** che coinvolga il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, l'ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, l'UNHCR, rappresentanti delle Comunità RSC e delle ONG operanti nella promozione e tutela dei diritti umani, per l'esame delle problematiche inerenti il **riconoscimento giuridico dei Rom** provenienti dalla ex Jugoslavia e la definizione di possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della cosiddetta "apolidia di fatto";
- Costituzione, presso il PCN, di un apposito **gruppo di lavoro congiunto con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e con le principali amministrazioni centrali titolari dei Programmi Operativi Nazionali**, volto da un lato alla rifinalizzazione, nell'ambito della conclusione ciclo programmatico 2007-2013, mediante apposite progettualità coerenti con la Strategia, di risorse residue o non impegnate, dall'altro alla formulazione di proposte per l'inserimento di uno specifico **obiettivo** dedicato all'inclusione delle Comunità Rom e Sinte, all'interno di ciascuno dei nuovi PON 2014-2020.
- Attivazione operativa presso l'UNAR della **rete nazionale di osservatori e centri territoriali antidiscriminazione** in almeno il **50% dei territori regionali o della popolazione residente**; della **banca dati** e del **sistema informatizzato di monitoraggio** dei fenomeni di discriminazione nelle testate giornalistiche, nei servizi radiotelevisivi e dei *new media*, prevedendo una specifica area tematica dedicata alle discriminazioni, agli stereotipi e ai pregiudizi in danno delle Comunità RSC anche avvalendosi, ove già esistenti, delle pregresse esperienze svolte in ambito locale dai singoli centri ed osservatori territoriali aderenti alla rete stessa;
- Realizzazione, mediante l'opportuno coinvolgimento delle Associazioni di rappresentanza delle Comunità RSC, della **II edizione della Campagna Dosta del Consiglio d'Europa** e dello specifico evento tematico, in concomitanza con la "Giornata della Memoria", sulla commemorazione e la diffusione della conoscenza del "**Porrajmos**";
- Sperimentazione di un **modello di partecipazione delle comunità Rom e Sinte ai processi decisionali** che li riguardano.

4. Le attività volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione

4.1 QUADRO DI RIFERIMENTO E COMPITI ATTRIBUITI ALL'UNAR

In base alla delega di cui al Decreto emanato dal Presidente del Consiglio, al Ministro per le Pari Opportunità compete l'esercizio delle funzioni di "programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, [...] nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione". Il Ministro per le Pari Opportunità è delegato nello specifico "a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Pertanto, il superamento delle diverse forme di discriminazione nelle loro molteplici manifestazioni rappresenta uno degli obiettivi prioritari dell'azione del Ministro delle Pari Opportunità.

Il DPCM 31 dicembre 2009 ha individuato il Dipartimento per le Pari opportunità quale "struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione". Inoltre, la Direttiva del Ministro per le pari opportunità del 1 aprile 2011 per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento per l'anno 2011, in continuità con quanto previsto per l'anno 2010, ha confermato come una delle priorità politiche il "rafforzamento del principio di non discriminazione" ed ha affidato all'UNAR l'attuazione degli obiettivi strategici relativi alla prevenzione, contrasto e rimozione delle discriminazioni e all'effettività della tutela delle vittime di ogni tipo di discriminazione.

In qualità di Equality Body, l'UNAR assicura inoltre di volta in volta il disimpegno di numerose attività relative agli altri fattori di discriminazione (religione, età, orientamento sessuale, disabilità), sia in relazione a comitati e gruppi di lavoro a livello europeo ed internazionale che per quanto concerne il programma Progress ed è stato individuato quale Punto di contatto nazionale per le tematiche LGBT nell'ambito del Consiglio d'Europa.

4.2 L'UNAR E LE DISCRIMINAZIONI CONNESSE ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE E ALL'IDENTITÀ DI GENERE

In questo quadro si inseriscono anche le azioni specifiche realizzate dall'Ufficio in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, che si sono sostanziate da un lato, in attività di sensibilizzazione, informazione e formazione sul piano culturale finalizzate a scardinare stereotipi e pregiudizi alla base di comportamenti omofobici e transfobici, dall'altro lato in azioni, di contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT. Tali interventi si inseriscono nel più ampio contesto delle azioni di contrasto alle diverse forme di discriminazione, che prevedono un approccio integrato e sinergico, ma anche interventi rivolti a target specifici. La strategia dell'UNAR, nell'ottica della costruzione di un sistema integrato di reti territoriali antidiscriminazione, ha previsto il coinvolgimento e la valorizzazione dei diversi attori istituzionali e non. Oltre alle Regioni e degli enti locali, particolare attenzione è stata dedicata al rapporto con le associazioni LGBT, in grado di fornire un contributo fondamentale per orientare le azioni rivolte ai target specifici massimizzandone l'efficacia.

Il Programma del Consiglio d'Europa. Nel corso del 2011 è stata avviata una importante iniziativa di collaborazione con il Consiglio d'Europa con l'adesione dell'UNAR al programma denominato “Contrasto della discriminazione basata sull'orientamento sessuale e identità di genere”, proposto dal Consiglio d'Europa (DG HL – Legal and Human Rights Capacity Building Department). Il programma è rivolto a 5/10 Stati Membri individuati come beneficiari, sulla base della valutazione dei bisogni e previa consultazione delle autorità, e intende avvalersi di un Network informale di Focal points LGBT governativi. Si tratta di un progetto di assistenza tecnica e finanziaria agli Stati beneficiari per l'implementazione delle politiche in relazione a quanto rilevato nel recente Rapporto del Commissario Hammarberg sulla discriminazione nei confronti delle persone LGBT. La finalità è la cooperazione tra Stati membri del Consiglio d'Europa nelle azioni di contrasto della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, in linea con la Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC 5 (2010). A partire dal mese di settembre 2011, nel corso di diversi contatti tra il Consiglio d'Europa e l'UNAR, sono state definite le linee strategiche di collaborazione per l'implementazione delle attività nel settore della discriminazione nei confronti delle persone LGBT. In particolare, il progetto fornirà assistenza tecnica e finanziaria per sostenere e ampliare le attività in ambiti individuati dall'Ufficio come prioritari e già oggetto di intervento, quali:

- attività di prevenzione e contrasto del bullismo omofobico e transfobico, in linea con quanto già avviato con le iniziative della Settimana contro la violenza, potenziando gli interventi in materia antidiscriminatoria nei confronti delle diverse componenti della scuola (studenti, genitori, docenti e dirigenti);
- prevenzione e contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT nel mondo del lavoro, con particolare riguardo alle persone transessuali e transgender;
- attività di informazione e sensibilizzazione nei confronti delle Forze dell'Ordine, in attuazione di quanto previsto dal protocollo di intesa in essere con l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli atti discriminatori del Ministero dell'Interno – Direzione centrale di Polizia Criminale);
- contrasto dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti delle persone LGBT nei mass media.

Il programma consente, inoltre, la valorizzazione delle azioni già poste in essere dall'Ufficio, per ciò che riguarda la possibilità di scambio di esperienze e buone prassi a livello europeo. Per il lancio del programma è stato previsto per il mese di febbraio 2012 un meeting a Roma con i rappresentanti del Consiglio d'Europa e dell'UNAR, dei Ministeri e delle istituzioni a vario titolo coinvolte, nonché con tutte le realtà associative LGBT. Ai fini della collaborazione e condivisione delle attività, sono coinvolti anche la Commissione Diritti umani del Senato, l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti discriminatori – Direzione Centrale Polizia criminale), UNHCR, la Consigliera nazionale di parità, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana – FNSI, le parti sociali.

La programmazione in ambito FSE. Nell'ambito delle azioni finanziate con il Fondo sociale Europeo (PON GAS 2007/2013 – Asse D “Pari Opportunità e non discriminazione”) l'UNAR ha realizzato alcune specifiche attività relative alla tematica della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere. Nel corso del 2011 l'Ufficio ha proceduto alla pubblicazione dei risultati della ricerca svolta affidato dall'Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford finalizzata alla identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, effettuata nelle regioni obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). La ricerca ha effettuato l'analisi storico-sociale dei processi di discriminazione negli ambiti che comportano un maggiore rischio di discriminazione per le persone LGBT (inclusione sociale, culturale e politica, abitazione, lavoro, accesso a beni e servizi) e una ricognizione di buone prassi a livello nazionale, con attenzione, in particolare, alla prevenzione e al contrasto del bullismo omofobico e transfobico tra le giovani generazioni, alle azioni di supporto e consulenza per le famiglie di persone omosessuali e transgender,

alla prevenzione e contrasto delle discriminazioni multiple. I risultati della ricerca sono stati sintetizzati in un volume pubblicato nella collana editoriale dell'UNAR con il titolo "DisOrientamenti". Inoltre, a completamento dell'indagine precedente, nel corso del 2011 è stata avviata una ulteriore ricerca, affidata all'Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford, per l'individuazione di *best practice* europee nel contrasto alle discriminazioni delle persone LGBT e analisi partecipata della loro replicabilità presso le Regioni Obiettivo Convergenza FSE, in collaborazione con istituzioni locali ed associazioni del settore.

Nell'ambito delle azioni finanziate con il FSE è stato poi affidato ad Arcigay, a seguito di svolgimento di apposita procedura di evidenza pubblica, la realizzazione del servizio di consulenza specialistica rivolto agli operatori del *Contact Center* dell'UNAR sul trattamento dei casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere (attività di back office). Ciò nell'ottica di creare di una rete di antenne territoriali nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, per assicurare, in collaborazione con l'UNAR, informazione ed assistenza alle vittime. Un'ulteriore attività relativa a tutti i fattori di discriminazione riguarda poi l'avvio di percorsi di sensibilizzazione ed informazione alle aziende (management e personale dipendente) per lo sviluppo del "diversity management". L'attività, affidata all'associazione PARKS - Liberi e Uguali, è finalizzata anche alla creazione di un *career day* per categorie svantaggiate (4 giornate in ogni capoluogo regionale) con coinvolgimento di rappresentanti istituzionali e privati, in cui i candidati incontreranno le aziende.

Il tavolo nazionale di lavoro per la parità di trattamento e la non discriminazione per le **persone transessuali e transgender** in ambito lavorativo. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle discriminazioni nei confronti delle persone transessuali e transgender nel lavoro. La ricerca condotta dall'Avvocatura per i diritti LGBT – Rete Lenford (DisOrientamenti) ha messo in evidenza, per quanto riguarda specificamente le persone transessuali e transgender, che l'ambito professionale, in particolare l'accesso al lavoro, presenta le maggiori criticità sia in termini di frequenza di episodi di discriminazione sia per la loro gravità. A partire dai risultati della ricerca, L'UNAR ha avviato un confronto sia con le Organizzazioni Sindacali sia con le principali realtà associative transessuali e transgender al fine di acquisire elementi informativi utili alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni basate sull'identità di genere nel mondo del lavoro, soprattutto in merito alla tutela delle persone in transizione, per attuare azioni positive in tal senso. Nel corso del 2011 si sono svolti i lavori del "Gruppo di lavoro sulla parità di trattamento e la non discriminazione delle persone transessuali e transgender nell'ambito lavorativo", formalmente costituito con Decreto direttoriale del 16 novembre 2010 presso l'UNAR, con funzioni di consultazione ed elaborazione di proposte, coordinato dal Direttore dell'UNAR e composto dai rappresentanti delle realtà associative transessuali e transgender attive a livello nazionale e territoriale. Il Gruppo di lavoro, sulla base dell'analisi della situazione dell'accesso al lavoro e delle condizioni lavorative delle persone transessuali e transgender, ha proceduto ad individuare proposte all'Ufficio ai fini della definizione, all'interno del programma di attività annuale, di attività e azioni nello specifico settore di intervento. Il gruppo di lavoro ha, inoltre, proceduto ad elaborare materiale e documentazione finalizzati alla redazione di un vademecum sui diritti in ambito lavorativo rivolto alle lavoratrici e ai lavoratori trans, nonché ai datori di lavoro. Su questa tematica l'UNAR ha avviato contatti con le Regioni, tramite la Conferenza delle Regioni, in quanto competenti sui temi della formazione e lavoro, con la Direzione Generale del Mercato del Lavoro del Ministero del lavoro, con la Consigliera nazionale di parità.

4.3 IL PROGETTO PROGRESS "RETI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI"

Nell'anno 2011, per quanto riguarda il Programma comunitario "Progress", in riferimento all'obiettivo "Lotta contro la discriminazione", l'UNAR ha portato a conclusione il progetto "Reti territoriali contro le discriminazioni" rivolto appunto alla prevenzione e al contrasto di ogni forma e causa di discriminazione.

Il progetto ha operato tramite un Gruppo di Lavoro Nazionale (NWG - National Working Group) che ha radunato le maggiori organizzazioni rappresentative delle federazioni e delle reti nazionali di as-

sociazioni operanti nei 5 ambiti delle discriminazioni (orientamento sessuale, razza-etnia, disabilità, religione ed opinioni personali, età). Il NWG che è stato coordinato dall'UNAR era composto da: ACLI; ACMID – Donna Onlus – Associazione Comunità Marocchina delle Donne in Italia; ARCIGAY; Avvocatura per i diritti LGBT Rete Lenford; CIR - Consiglio italiano per i rifugiati; COMUNITA' DI SANT'EGIDIO; ENAR – European Network Against Racism; FISH – Federazione italiana per il superamento dell'handicap; GAYNET; LIBELLULA; MIT – Movimento Identità Transessuale; Fondazione Sodalitas; Regione Emilia Romagna, Ufficio Nazionale della Consigliera di Parità, UFTDU – Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo.

Ognuno dei partner ha avuto un ruolo diretto dalla fase di ideazione di progetto all'esecuzione di tutte le attività previste.

Il National Working Group che ha coordinato le attività del presente progetto, composto dalle principali federazioni ed associazioni impegnate su tutte le discriminazioni, si era posto una serie di obiettivi volti a promuovere una armonizzazione ed unificazione dei provvedimenti in materia di discriminazione contenuti nella normativa civile e amministrativa in un unico atto (a partire dalla discriminazione su base etnica e razziale); alla promozione nelle regioni coinvolte dell'istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per tutte le vittime di discriminazione; al rafforzamento del mainstreaming in un'ottica di analisi delle discriminazioni e collaborazione dell'associazionismo secondo un approccio multiground, per garantire l'inserimento del principio di non discriminazione in tutte le politiche e dispositivi amministrativi locali; ad una azione efficace e specifica contro le discriminazioni multiple, anche sviluppando linee di mutual mainstreaming; ad un rafforzamento delle reti non governative impegnate nella lotta contro le discriminazioni; alla creazione di un meccanismo permanente di dialogo civile, a partire dal lavoro del National Working Group, che consentisse l'effettivo coinvolgimento dei gruppi esposti alle discriminazioni e delle organizzazioni di sostegno e tutela nella definizione delle misure, delle azioni e delle politiche.

Il ruolo delle azioni di ricerca ed informazione, insieme con le azioni di lobbying e formazione, hanno permesso di pervenire alla:

- realizzazione di protocolli di intesa tra gli Enti Locali e l'UNAR per pervenire alla istituzione di osservatori antidiscriminazione nelle regioni e comuni in cui non sono presenti tali servizi;
- piena attuazione di protocolli di intesa già firmati tra Enti Locali ed UNAR, che necessitavano di una opportuna azione di capacity building degli enti e delle associazioni coinvolte, nonché di attività formative in ambito giuridico, statistico e socio-culturale per la costruzione e l'avvio di strumenti di tutela contro tutte le discriminazioni;
- realizzazione di un'ampia indagine sulle cause, i processi e le conseguenze delle discriminazioni nel settore abitativo con due azioni ben specifiche che hanno portato all'elaborazione di proposte e linee guida di superamento della problematica nella Regione Emilia-Romagna.

Nella prima azione sono stati monitorati, attraverso un percorso di analisi comparativa sia sincronica che diacronica, i regolamenti che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi. Si è prestata particolare attenzione a determinate categorie: cittadini stranieri, coppie di fatto, disabili, esaminando sia i requisiti di accesso, sia le condizioni oggettive/soggettive che determinano l'acquisizione di punteggio.

Nella seconda azione sono state effettuate 183 interviste a referenti di Associazioni di proprietari immobiliari, Sindacati di inquilini, Servizi sociali e servizi abitativi Agenti immobiliari, Agenzie immobiliari, Amministratori di condominio, Referenti di progetti di intermediazione e garanzia Terzo settore.

- creazione di un Tavolo per la promozione della Carta delle Pari Opportunità nel mondo lavoro , che ha avuto ampia diffusione nelle Regioni Emilia-Romagna e Sicilia e che ha portato ben 32 nuove aziende nelle città di Bologna, Modena, Palermo e Messina a sottoscrivere la Carta per le Pari Opportunità
- creazione di un Concorso fotografico “Diversità urbana” che ha coinvolto molti giovani dai 18 ai 35 anni (con 766 proposte fotografiche) con l'intento di far emergere a livello nazionale ogni iniziativa di conoscenza reciproca, che a partire dalla rimozione degli stereotipi che favoriscono la conflittualità, favorisca il dialogo e l'inclusione sociale nei contesti urbani tra cittadini italiani, stranieri, rom, sinti e di altre minoranze etnico-linguistiche e di altre religioni, tra persone disabili, tra giovani ed anziani e tra persone con diverso orientamento sessuale ed identità di genere.

Ricerca sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica: analisi dei bandi e dei Regolamenti. La ricerca sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP) ha monitorato, attraverso un percorso di analisi comparata, sia sincronica che diacronica, i Regolamenti comunali che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici. L'indagine, è stata articolata in due momenti principali:

- raccolta ed analisi comparata degli ultimi Regolamenti comunali ERP emanati, studio delle condizioni di punteggio e ponderazione dei punteggi relativi, realizzazione di simulate per le quali vengono ipotizzate alcune categorie ritenute particolarmente sensibili;
- analisi comparata, per il medesimo Comune, tra i Regolamenti ERP in vigore ed i primi Regolamenti di emanazione successiva alla riforma regionale in materia introdotta con L.R. n.24/2001 (e dalla successiva delibera del Consiglio Regionale n.327/2002) e alle modifiche inserite nel D.lgs. n.286/98 (T.U. immigrazione) con Legge. n.189/2002.

Il monitoraggio ha interessato in modo particolare determinate categorie di soggetti: cittadini stranieri, disabili, coppie di fatto, nuclei di nuova formazione e persone anziane. Si è ipotizzato che modalità potenzialmente discriminatorie (direttamente o indirettamente escludenti) possano concretizzarsi in forme diverse: mediante la formulazione dei requisiti generali per l'assegnazione (in particolare per i cittadini stranieri), attraverso l'elaborazione dei parametri per l'attribuzione di punteggio, tramite la previsione di quantità squilibrate di punteggio assegnate alle diverse condizioni soggettive/oggettive, nonché mediante le circostanze di cumulabilità dei punteggi stessi.

L'indagine è stata condotta su un campione dei tredici comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti presenti sul territorio regionale, tra cui i nove comuni-capoluogo (Piacenza, Reggio Emilia, Parma, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì⁹⁹, Rimini), più le municipalità di Carpi, Imola, Faenza e Cesena. Sono stati esaminati 25 Regolamenti/Bandi complessivi¹⁰⁰:

Il monitoraggio dei Regolamenti ERP ha cercato di fornire una fotografia delle modalità di accesso all'alloggio pubblico, delineandone le caratteristiche principali anche e soprattutto in termini antidiscriminatori. Quello che la ricerca si è proposta è stato, in primo luogo, l'obiettivo di garantire degli spunti di riflessione in merito alle politiche abitative e degli input per successivi approfondimenti di indagine in tale settore.

99 La Provincia di Forlì-Cesena ha come Comune-capoluogo la città di Forlì. In merito all'assegnazione degli alloggi ERP, è stato deliberato un Regolamento provinciale integrato che ha validità sia per Forlì che per Cesena

100 La L.R. n.24/2001 stabilisce all'art.25 la possibilità per i comuni di procedere all'assegnazione degli alloggi di ERP su istanza degli interessati mediante l'emanazione di concorso pubblico da attuarsi tramite bando per la formazione di una graduatoria “chiusa” di assegnazione, o, in alternativa, attraverso la formazione di una graduatoria di assegnazione aperta aggiornata periodicamente (c.1). I Regolamenti sono quindi tenuti ad individuare il contenuto del bando e le forme di pubblicizzazione dello stesso, ove presente, o, in seconda opzione, il procedimento di formazione e pubblicazione della graduatoria e le modalità di aggiornamento della stessa (c. 2, lett. c) e d); c.4). In entrambi i casi il Regolamento stabilisce i criteri di priorità per l'assegnazione ed i relativi punteggi da attribuire alle domande in relazione alle condizioni soggettive ed oggettive dei nuclei richiedenti (c. 2, lett. b)).

L'accesso all'alloggio costituisce una premessa fondamentale per garantire ed integrare processi di inclusione e inserimento di categorie individuate spesso a rischio di marginalità sociale. La regolamentazione utile all'assegnazione di alloggi di residenza pubblica si muove su parametri di legge nazionali e regionali che vengono integrati nel loro specifico dalle singole Amministrazioni comunali le quali individuano i criteri alla base della costituzione delle condizioni di punteggio e la quantificazione delle stesse. Le modifiche che vengono apportate ai Regolamenti dovrebbero quindi rimanere debitorie di studi territoriali che consentano di avere un quadro sociale il più attendibile ed aggiornato possibile, su cui definire le condizioni di punteggio stesse e il loro peso relativo all'interno del conteggio finale per l'inserimento in graduatoria. Tutto questo al fine di garantire una risposta di servizio adeguata alle esigenze socio-economiche del territorio, nonché nei confronti di un principio di equità, vero garante dell'efficacia degli interventi assistenziali.

Per tornare all'analisi condotta, da quanto riscontrato è indubbio che la selezione dei requisiti di accesso rimane il primo strumento potenzialmente discriminatorio. Nel caso del Regolamento emanato dal Comune di Ravenna, la necessità di risiedere o svolgere un'attività lavorativa "da almeno due anni" per l'accesso al bando di concorso ERP pone delle condizioni restrittive che assumono caratteri discriminatori indiretti, risultando anche palesemente contrari alla già citata normativa regionale di riferimento che pone come requisiti necessari all'accesso nelle graduatorie di assegnazione solo quello di residenza o di attività lavorativa, senza alcuna specificazione temporale.

Diverse riflessioni, invece, vengono poste dalla specificazione da parte dei Comuni delle condizioni soggettive/oggettive e dai relativi punteggi corrispondenti. In particolare la previsione di punteggio indicata per l'anzianità di residenza sul medesimo territorio, per quanto conforme al dettato del legislatore regionale, rimane una condizione potenzialmente discriminatoria, soprattutto se corredata da quantità di punteggio sproporzionate che incidono in maniera sostanziale sul conteggio totale. Il dato temporale riscontrato di progressiva introduzione di questa formula di punteggio nei Comuni esaminati determina una tendenza che necessita di essere monitorata. Una previsione ancora diversa è quella inserita dal Regolamento in vigore del Comune di Bologna, il quale inserisce un punteggio minimo da assegnare relativamente all'anzianità della domanda, una soluzione che sembra assumere caratteristiche di minore esclusione rispetto alla precedente.

Per trarre delle conclusioni generali sulle condizioni di punteggio, per quanto è stato possibile rilevare dall'indagine, occorre sottolineare come, nel rispetto dell'autonomia decisionale in materia da parte delle amministrazioni locali, la scelta di quali condizioni soggettive privilegiare nell'assegnazione dei punteggi, può avere ripercussioni discriminatorie indirette. In particolare, è ovvio che tramite l'analisi della composizione anagrafica della popolazione locale e della mappatura dei bisogni, ogni amministrazione saprà a quali condizioni soggettive attribuire un maggiore punteggio, ma la previsione di punteggi elevati per quelle categorie che rispecchiano maggiormente la comunità autoctona, può portare ad effetti discriminatori indiretti che escludono i nuclei stranieri le modalità di accesso all'alloggio.

Per esempio, si nota l'aumento dei punteggi collegati all'anzianità anagrafica o a nuclei uni-personali o monogenitoriali e la contemporanea diminuzione del punteggio previsto per i nuclei multicomponenti (3-4 persone) o con presenza di minori. Questo raccoglie una tendenza presente nella popolazione emiliano-romagnola autoctona, ma può prefigurare il rischio di esclusione per le famiglie straniere che, come noto, sono statisticamente i nuclei in cui la quantità dei membri e la presenza di minori è più elevata e frequente.

Per completezza di ragionamento occorre anche segnalare come il patrimonio ERP dei Comuni, in particolare per gli alloggi di nuova costruzione, sia composto in maggioranza da alloggi di piccola o media metratura, e quindi più facilmente assegnabili a nuclei composti da pochi membri. In quest'ottica, dei possibili percorsi d'indagine e di approfondimento sarebbero sicuramente auspicabili. Un esempio di monitoraggio potrebbe focalizzarsi sull'analisi trasversale dei Regolamenti, della conformazione dei patrimoni ERP dei Comuni, attraverso la creazione di "mappe del bisogno" relative alle richieste e alle effettive assegnazioni di alloggi pubblici, nonché sulla raccolta dati in merito alla costituzione interna dei nuclei, sia italiani che stranieri, facenti domanda. La messa in relazione di questi dati avrebbe sicuramente il merito di fornire un quadro più completo e dettagliato dei criteri alla base delle scelte amministrative e delle effettive modalità con cui viene garantito il diritto all'alloggio a livello regionale.

4.4 LA SETTIMANA CONTRO LA VIOLENZA

Il 3 luglio 2009 è stato siglato tra il **Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, un Protocollo d'Intesa, al fine di assicurare una piena cooperazione interistituzionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di violenza, compresi quelli fondati su intolleranza di razza, di religione e di genere. Nell'accordo si evidenzia come la scuola contribuisca in maniera sostanziale e preponderante allo sviluppo e alla diffusione di una cultura che rifiuti la violenza e ogni forma di discriminazione. Si sottolinea, infatti, che compito delle istituzioni scolastiche è quello di diffondere la conoscenza dei diritti della persona, del rispetto verso gli altri e dell'educazione alla legalità e che fenomeni sempre più diffusi quali la violenza e il bullismo possano essere prevenuti e contrastati mediante un corretto percorso formativo.

Al fine di creare un momento di riflessione condivisa sui predetti temi, il Protocollo istituisce la **“Settimana contro la violenza”** presso le scuole di ogni ordine e grado, nel corso della quale ogni Istituzione scolastica, nell'ambito della propria autonomia, è invitata a promuovere iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte agli studenti, ai genitori e ai docenti sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull'intolleranza razziale, religiosa e di genere, anche con il coinvolgimento di rappresentanti delle Forze dell'Ordine, delle Associazioni e del Volontariato sociale.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, in qualità di struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione, promuove annualmente a partire dall'anno scolastico 2010-2011, un avviso pubblico rivolto alle realtà associative al fine di reperire un organismo cui affidare la progettazione, organizzazione e gestione del programma di attività da realizzarsi in occasione della Settimana contro la violenza. In particolare, si richiede che il programma di attività fosse rivolto agli Istituti scolastici presenti sul territorio nazionale, al personale docente, nonché ai genitori e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, anche mediante l'opportuno coinvolgimento degli organi collegiali di rappresentanza ai vari livelli. Il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo della scuola persegue, infatti, una duplice finalità: sensibilizzare congiuntamente la pluralità dei soggetti a vario titolo chiamati a rispondere a possibili insorgenti casi di discriminazione e, contestualmente, rendere efficace il percorso proposto indicando, quale obiettivo generale, la costruzione di una rete territoriale degli istituti scolastici coinvolti e attivi sui temi della violenza e della non discriminazione, a partire dalla rete dei centri territoriali contro le discriminazioni promossa dall'UNAR. Il progetto si propone in particolare i seguenti obiettivi:

- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza di genere, fornendo contenuti teorici ed operativi per il riconoscimento delle forme e degli ambiti della violenza contro le donne e per il contrasto;
- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza nei confronti dei minori, fornendo strumenti conoscitivi sulle diverse forme, con riguardo alla prevenzione e al contrasto della pedofilia e della pedo-pornografia.
- fornire strumenti agli operatori scolastici e ai genitori per il riconoscimento del disagio emotivo e psicologico degli studenti derivante da situazioni di violenza e/o di discriminazione, con particolare riguardo al bullismo nelle sue diverse declinazioni;
- avviare percorsi di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle diverse forme di discriminazione basate su genere, razza/etnia, religione, disabilità, età, orientamento sessuale e iden-

tità di genere, per la promozione della cultura della legalità contro ogni violenza, con particolare riguardo al riconoscimento e alla prevenzione delle diverse forme di bullismo;

- contribuire alla diffusione dei numeri telefonici di pubblica utilità del Dipartimento per le pari opportunità, in particolare il n. verde 1522 contro la violenza sulle donne e il n. verde 800 90 10 10 contro le discriminazioni razziali, del contact center dell'UNAR www.unar.it, nonché del n. verde 114 contro le violenze e gli abusi sui minori.
- fornire strumenti utili alla costruzione di una rete territoriale di istituti scolastici attivi sui temi della non violenza e non discriminazione, in grado di produrre azioni sinergiche in relazione agli interventi di contrasto, eventualmente in raccordo con i centri regionali antidiscriminazioni laddove esistenti.

Dal 17 al 21 ottobre 2011 si è quindi regolarmente svolta nelle scuole di ogni genere e grado e in tutto il territorio nazionale la Terza edizione della Settimana contro la violenza. Il progetto, che coinvolge oltre cento istituti scolastici in tutte le regioni italiane, è rivolto a tutte le componenti del mondo della scuola (docenti, studenti, genitori) ed è stato affidato ad un raggruppamento di associazioni nazionali (ATS) con competenze sui diversi fattori di discriminazione, di cui fanno parte Acli, Agedo (Associazione genitori di omosessuali), Arcigay, ENAR (European network against racism), FISH (Federazione italiana per il superamento handicap), Telefono Azzurro e Telefono Rosa. In tale ambito sono stati previsti anche interventi specifici di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia e della prevenzione del bullismo omofobico.

All'interno del progetto è stata anche prevista un'apposita ricerca che cercò di esplorare i nessi tra bullismo, violenza, pregiudizio e discriminazione attraverso 55 interviste con gli studenti del primo e del secondo anno di due scuole superiori, una toscana e una calabrese. Accanto a questo materiale per definire meglio l'ambiente scolastico sono state realizzate anche 15 interviste con gli insegnanti e i dirigenti didattici delle due scuole; mentre, per disporre di elementi che permettessero di ricostruire la composizione sociale delle scuole considerate a tutti gli studenti è stato somministrato un questionario nel quale erano presenti domande relative allo status e alle caratteristiche socio-demografiche della famiglia d'origine. Infine, nel corso del soggiorno nelle due scuole sono state raccolte anche alcune note d'osservazione. In questa sintesi ci si concentrerà in particolar modo su alcuni racconti degli studenti, cercando di evidenziare alcune situazioni e dinamiche utili a meglio inquadrare e comprendere come si sviluppano le forme di violenza e discriminazione nelle scuole.

4.5 IMPEGNI E PROSPETTIVE

A seguito dell'attività di condivisione con Regioni ed Enti locali di accordi finalizzati alla istituzione di centri territoriali contro le discriminazioni realizzata nella seconda metà del 2011 si prevede nel 2012 un'azione sistematica di formazione e aggiornamento degli operatori pubblici e privati che a vari livelli entreranno nel "Sistema UNAR" (centri servizi immigrati, agenzie per l'impiego, associazionismo etc.).

Per quanto concerne le discriminazioni connesse all'orientamento sessuale e all'identità di genere, l'UNAR, come detto, ha aderito al programma biennale di assistenza tecnica finanziaria istituito dal Consiglio d'Europa "Contrasto della discriminazione basata sull'orientamento sessuale e identità di genere" rivolto a 5 – 10 Stati Membri individuati come beneficiari e finalizzato alla cooperazione tra Stati membri del Consiglio d'Europa nelle azioni di contrasto della discriminazione per orientamento ses-

suale e identità di genere, in linea con la Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC 5 (2010)¹⁰¹.

Un focus specifico verrà rivolto poi al tema delle discriminazioni nei luoghi di lavoro, unico ambito per il quale peraltro è prevista una copertura normativa anche al di fuori delle discriminazioni etnico-razziali, si intende concorrere alla definizione di una strategia nazionale sul tema, partendo dal rafforzamento delle competenze della cabina di regia UNAR – Parti sociali e prevedendo la definizione di un Piano di azione contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro che:

- sistematizzi e implementi azioni positive quali “Diversità Lavoro” e “Carta delle Pari Opportunità”;
- preveda l’istituzione, in ambito PA, di una banca dati dei Comitati Unici di Garanzia e la costituzione di una rete nazionale dei rispettivi referenti
- individui, anche mediante l’opportuno coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, un programma di azioni positive per l’inserimento lavorativo di alcuni target ad elevato rischio di discriminazione (quali gli over 50 e le persone transessuali).

101 Per quanto concerne i contenuti del programma che sarà attuato da UNAR e Consiglio d’Europa si indicano di seguito le aree tematiche: si ritiene innanzitutto necessario rafforzare l’ambito del **contrasto dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti delle persone LGBT nei mass media** tramite campagne di informazione e sensibilizzazione da realizzarsi a livello nazionale, azioni di monitoraggio sistematico del linguaggio dei media per la prevenzione dell’incitamento all’odio omofobico e trans fobico (*hate speech*), attività di formazione sulla discriminazione per motivi di orientamento sessuale e identità di genere rivolte ai giornalisti. Si ritiene inoltre prioritario rafforzare le attività di prevenzione e **contrasto del bullismo omofobico e transfobico**, in linea con quanto già avviato con le iniziative della Settimana contro la violenza, potenziando gli interventi in materia antidiscriminatoria nei confronti delle diverse componenti della scuola (studenti, genitori, docenti e dirigenti), anche tramite la pubblicazione e diffusione di un “vademecum” ad hoc. In continuità con le azioni già in atto da parte dell’UNAR relativamente alla **prevenzione e al contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT nel mondo del lavoro**, si ritiene fondamentale l’implementazione delle attività in questo settore con azioni positive di *diversity management*, il potenziamento e la diffusione delle *Diversity Charters*, la sensibilizzazione delle parti sociali, sindacali e datoriali, anche tramite eventi di scambio di buone prassi e pubblicazione di materiale ad hoc.

