

# **RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

---

**ANNO 2013**

## INDICE

### **CAPITOLO PRIMO**

#### **RIMUOVERE LE BARRIERE ALL'INCLUSIONE: IL RUOLO DELL'UNAR NELLA PREVENZIONE E CONTRASTO DI OGNI DISCRIMINAZIONE**

- 1.1. Un fenomeno in continua evoluzione
- 1.2. Vecchie e nuove forme di discriminazione
- 1.3. Funzioni, obiettivi e struttura
  - 1.3.1. *La prevenzione*
  - 1.3.2. *La rimozione*
  - 1.3.3. *La promozione*
  - 1.3.4. *La verifica*
  - 1.3.5. *Le risorse*
- 1.4. Organizzazione e funzionamento del *Contact Center*
  - 1.4.1. *Definizione della competenza*
  - 1.4.2. *Significato del lavoro*
  - 1.4.3. *Modalità degli interventi per la rimozione della discriminazione*

### **CAPITOLO SECONDO**

#### **IL MONITORAGGIO DELLE DISCRIMINAZIONI: LA STRATEGIA DI RACCOLTA DATI**

- 2.1. I flussi di segnalazione
- 2.2. Fattori, ambiti e contesti degli episodi di discriminazione
- 2.3. Le persone vittime di discriminazione: un profilo
- 2.4. I Fattori di discriminazione
  - 2.4.1. La discriminazione a base etnico-razziale
  - 2.4.2. Le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere
  - 2.4.3. Le discriminazioni contro le persone con disabilità

### **CAPITOLO TERZO**

#### **IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE**

- 3.1. Assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione
- 3.2. Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio
- 3.3. Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti

## **CAPITOLO QUARTO**

### **LA PROMOZIONE DI AZIONI POSITIVE E DI SETTORE PER IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI**

- 4.1. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti
  - 4.1.1. UNAR come Punto di contatto della Strategia
  - 4.1.2. Oltre l'emergenza
  - 4.1.3. La creazione dei Tavoli di lavoro, nazionali e regionali, e i Piani di inclusione locale
  - 4.1.4. Le linee di azione specifica dell'UNAR
  - 4.1.5. Informazione e comunicazione
  - 4.1.6. Promozione della mediazione interculturale
  - 4.1.7. Prevenzione, monitoraggio, sensibilizzazione
  - 4.1.8. Ulteriori esperienze di promozione della governante
  - 4.1.9. Impegno a favore della nuova programmazione dei fondi strutturali
- 4.2. La Strategia nazionale per il contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere
  - 4.2.1. Percorso, struttura e contenuti
  - 4.2.2. L'attuazione della Strategia nazionale LGBT
- 4.3. Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza
  - 4.3.1. Ragioni del Piano
  - 4.3.2. Quadro statistico e principali riferimenti normativi
  - 4.3.3. Gli assi di intervento e la metodologia di consultazione degli stakeholder
  - 4.3.4. Raccomandazioni
- 4.4. Azioni positive per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni
  - 4.4.1. Terza settimana di azione contro il razzismo nei luoghi di lavoro
  - 4.4.2. Diversità al lavoro
  - 4.4.3. Progetto pubblico per la promozione dell'adozione da parte delle aziende...

## **CAPITOLO QUINTO**

### **IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI**

- 5.1. L'attuale configurazione della Rete Nazionale Antidiscriminazioni
- 5.2. Sinergie tra UNAR e Osservatori territoriali
- 5.3. Le prospettive di sviluppo della Rete Nazionale Antidiscriminazioni

## **CAPITOLO SESTO**

### **LE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE**

- 6.1. Web, social network e strumenti di comunicazione
- 6.2. Progetti di sensibilizzazione destinati agli studenti
- 6.3. IX edizione della Settimana d'azione contro il Razzismo

## **CAPITOLO SETTIMO**

### **L'IMPEGNO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE DELL'UNAR**

7.1. Il network europeo degli organismi specializzati: Rete EQUINET

7.2. Obiettivi, metodologia e risultati raggiunti nell'utilizzo dei fondi europei

7.3. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA )

## CAPITOLO PRIMO

### RIMUOVERE LE BARRIERE ALL'INCLUSIONE: IL RUOLO DELL'UNAR NELLA PREVENZIONE E CONTRASTO DI OGNI DISCRIMINAZIONE

#### 1.1. Un fenomeno in continua evoluzione

A dieci anni dalla istituzione dell'UNAR è possibile fare un bilancio non solo dall'accresciuto impegno dell'Ufficio nel prevenire, contrastare e monitorare le discriminazioni in Italia, ma anche dell'ampliamento degli strumenti di tutela e del rafforzamento delle metodologie di monitoraggio dei fenomeni discriminatori.

L'UNAR è stato istituito con il Decreto legislativo n.215 del 2003, in attuazione della direttiva n.2000/43/CE, e fin dalla sua creazione ha rappresentato un punto di riferimento per il mondo dell'associazionismo, per le istituzioni nazionali e locali, per le potenziali vittime di discriminazione, grazie al suo impegno per la promozione delle pari opportunità e per le concrete azioni di prevenzione, monitoraggio e contrasto della discriminazione razziale. Incardinato nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in questi anni l'UNAR ha svolto il ruolo di garante dell'eguaglianza *sostanziale* di tutti, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere, dall'origine etnico-culturale e dal credo religioso. Attraverso un attento controllo delle dinamiche interetniche, ed una particolare attenzione alla vittima di discriminazioni e ai vissuti di sofferenza che accompagnano le disparità di trattamento, l'UNAR ha svolto anche azioni di tutela dei diritti delle vittime e trattato migliaia di casi di discriminazione, pervenuti all'Ufficio mediante il numero verde (800.9010101) o il sito ([www.unar.it](http://www.unar.it)).

Con il rafforzamento del suo impegno attivo nel monitoraggio delle discriminazioni, l'UNAR in questi anni ha constatato l'aumento del numero delle denunce di discriminazione, sviluppando uno sforzo costante per l'emersione di quel numero oscuro di discriminazioni che, per molti e complessi motivi, non vengono colti dalle presunte vittime o, semplicemente, non vengono fatti emergere allo scoperto da chi ne subisce gli effetti.

Allo stesso tempo, l'Ufficio ha ampliato il suo ambito di intervento ad altri fattori di discriminazione, come quelli legati alle opinioni personali, alla condizione di disabilità, all'orientamento sessuale ed all'identità di genere, all'età. Questo percorso di allargamento degli ambiti d'azione, ha accresciuto la fiducia dei vecchi e nuovi cittadini nelle istituzioni di tutela, ma ha anche incrementato il livello di consapevolezza dei diritti sanciti dalla Costituzione e dalle normative vigenti e il coraggio di opporsi alle discriminazioni rivendicando il diritto alla loro rimozione. In questo percorso di crescita culturale, l'Ufficio ha saputo rappresentare le istanze delle fasce più deboli della popolazione, amplificando la voce di vittime in genere inascoltate, per riconoscere i torti subiti e chiedere il giusto riconoscimento dei danni.

Il Contact Center dell'UNAR in questi anni ha così permesso a migliaia di vittime di discriminazione di essere ascoltate, consigliate e supportate, con l'autorevolezza di una istituzione pubblica posta al fianco di vittime di soprusi e molestie, che spesso per un debole *status* giuridico o il timore di ripercussioni negative, non superano la paura che le assale di fronte al voler far riconoscere i propri diritti.

La prossimità con le vittime, indispensabile per far emergere le discriminazioni, non propria di un Ufficio centrale, è stata favorita dall'avvio di accordi e protocolli di intesa tra l'UNAR e regioni, province, comuni e mondo dell'associazionismo, con l'obiettivo di costruire una Rete antidiscriminatoria diffusa, dotata di una capillare presenza territoriale capace di monitorare gli eventi discriminanti, la conoscenza degli strumenti di tutela e promuovere il diritto a non essere discriminati, indipendentemente dall'origine etnico-razziale, dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, dalla disabilità, dall'età, dalla religione e dalle opinioni personali. La Rete UNAR, attualmente composta da 12 regioni, 36 province e 5 grandi comuni, ha così offerto sui territori la possibilità ai servizi sociali, alle istituzioni locali e all'associazionismo di rafforzare le azioni di prevenzione e tutela della parità di trattamento, attuando nella realtà quotidiana il principio di uguaglianza tra italiani, minoranze etniche e stranieri, soggetti vulnerabili e categorie sociali a rischio di discriminazione, per garantire a tutti la piena partecipazione economica, sociale e culturale in ogni ambito della vita quotidiana.

## **1.2. Vecchie e nuove forme di discriminazione**

La discriminazione per motivi etnici e razziali resta anche nel 2013 l'ambito centrale di intervento dell'Ufficio, specularmente ai compiti, poteri e limiti definiti dal legislatore. La raccolta di denunce e gli interventi di contrasto di ogni forma di discriminazione sono stati accompagnati durante l'anno da azioni di informazione, formazione e sensibilizzazione, di ricerca e monitoraggio costante del razzismo negli ambiti più a rischio, dal mondo dei media al lavoro, all'alloggio, alla convivenza abitativa, alla scuola, all'accesso a beni e servizi, fino alla prevenzione e contrasto delle discriminazioni scaturite dall'interno delle stesse istituzioni pubbliche.

Nel 2013, di 1142 casi di discriminazioni giudicati pertinenti dall'UNAR, 784 sono state le discriminazioni su base etnico-razziale seguite dall'Ufficio, che continuano a rappresentare una componente centrale dell'attività dell'UNAR. Infatti, riguardano oltre due terzi delle segnalazioni pertinenti (68,7%); seguono quelle determinate dall'orientamento sessuale, che riguardano circa il 10% del totale, dalle disparità contro persone disabili, pari al 9,2% dei casi e le discriminazioni per età che arrivano all'8,9% delle segnalazioni.

Una novità rispetto agli altri anni è stata registrata da una crescente deriva a sfondo fortemente razzista, sviluppatasi con espliciti quanto gravissimi attacchi all'allora Ministra per l'integrazione Cecilia Kyenge, vittima costante di pensieri, ideologie e disvalori che hanno proliferato soprattutto nel linguaggio dei social network e di alcuni discorsi politici, che hanno favorito ed alimentato sentimenti xenofobi generalizzati. Gli attacchi subiti dalla Ministra in qualità di alta carica dello Stato, hanno nuovamente dimostrato che ci sono degli ambiti di comunicazione, come i social network e la comunicazione politica, capaci più di altri strumenti di alimentare un immaginario xenofobo e di tradurre un pensiero individuale intollerante in esternazioni e comportamenti discriminanti; ma hanno anche mostrato come il grande contributo dato alla politica italiana da una Ministra della Repubblica di origine straniera, riconosca indirettamente il grande contributo, spesso sottovalutato, offerto dai tanti professionisti di origine straniera (giornalisti, medici, economisti, ingegneri, amministratori, politici), per lo sviluppo e la crescita economica e culturale del nostro paese.

Le polemiche e gli attriti generati dalla deriva xenofoba che ha scelto come bersaglio un'alta carica dello Stato, esclusivamente per la sua origine straniera, fanno emergere come la politica, i media e le istituzioni pubbliche, abbiano un ruolo fondamentale nell'alimentare un immaginario xenofobo e nell'istigazione all'odio razziale. E, inoltre, come i social network abbiano un ruolo pericolosamente

dirompente, perché in questo nuovo spazio in cui tutti sono coeditori di contenuti, la libertà di espressione si indirizza in modo preoccupante anche verso forme di condivisione di pregiudizi e stereotipi e di istigazione all'odio razziale, che possono avere nel social network un veicolo virulento di enorme potenza. Su questi aspetti, l'UNAR ha avuto modo di riflettere durante il 2013, per sottolineare come nei nuovi media, la convinzione di impunità e la rassicurazione dell'anonimato dei nicknames, fanno emergere non solo preoccupazioni e rischi percepiti nei confronti dell'immigrazione, che emergono anche in altri ambiti sociali, ma soprattutto la convinzione di legittimo diritto ad offendere, ostentare intolleranza e odio nei confronti di chi si ritiene diverso da sé.

Per quanto riguarda i diversi ambiti in cui si determinano discriminazioni, rispetto ai 784 casi di discriminazione determinata da "fattori etnico-razziali", nella sua azione di monitoraggio sui media e su internet, per il quarto anno consecutivo i mass-media rappresentano il fronte più frequente di discriminazione, con il 27,3% dei casi in tale ambito. Ciò dimostra una crescita nel 2013 delle offese e messaggi stigmatizzanti nei confronti di specifiche comunità etniche o cittadini di origine straniera che sono sempre più veicolati attraverso i nuovi media e i social networks, con una percentuale crescente rispetto agli scorsi anni.

Va inoltre evidenziato che, nonostante il grande impegno profuso dall'amministrazione centrale per la rimozione di ogni forma di discriminazione istituzionale, in alcune minoritarie amministrazioni locali sono stati riscontrati comportamenti discriminanti nei confronti di cittadini di origine straniera, a volte celati dietro prassi e dispositivi amministrativi, ordinanze, circolari e richieste di documentazione apparentemente privi di ogni valenza discriminante (la cosiddetta "discriminazione indiretta").

Un altro pericoloso segnale è dato dalla crescita dei casi di antiziganismo e di odio nei confronti dei Rom, Sinti e Caminanti (d'ora in avanti RSC), che in genere non arrivano quasi mai ad una denuncia formale. Se nel 2012 il Contact Center dell'UNAR aveva ricevuto o identificato 58 specifici casi di antiziganismo, in particolare nell'ambito dei media, dell'accesso alla casa, del lavoro, degli spazi pubblici e dei discorsi politici, nel 2013 i casi sono saliti a 139. La crescita delle denunce di atteggiamenti, messaggi e condotte discriminanti nei confronti di cittadini di origine rom e sinta è la cartina di tornasole di un fenomeno di dimensioni molto più ampie, che non arriva quasi mai agli onori della cronaca, una cronaca che appiattisce l'informazione ai soli casi negativi, che spesso favoriscono ulteriormente la criminalizzazione di queste comunità. E' probabile che, nonostante l'impegno profuso da parte di associazioni ed istituzioni, molti episodi di discriminazione vissuti dalle potenziali vittime non vengano denunciati: i motivi possono essere vari, dalla diffidenza nei confronti delle istituzioni, alla scarsa conoscenza dei propri diritti, alla paura per un debole *status* giuridico, alla precarietà della condizione lavorativa, alla rassegnazione di fronte ai soprusi, che restano così impuniti. Per questo motivo, ancora molto si dovrà fare per rafforzare la rilevazione statistica di quel numero oscuro di casi di discriminazione che non si ha il coraggio di denunciare.

La crisi economica che stiamo vivendo esaspera questa situazione, perché di fronte ad un decremento delle risorse e delle opportunità economiche e sociali si assiste sempre ad un incremento delle tensioni tra coloro che vogliono avervi accesso. E queste tensioni vanno purtroppo sempre alla ricerca di facili capri espiatori, che identificano il "diverso" come l'artefice delle criticità economiche contingenti e come colui che, in momenti di difficoltà, deve cedere il passo al cittadino autoctono, reale detentore del godimento di diritti. Nel contempo, sono i soggetti con un più debole *status* giuridico, come i cittadini stranieri, a rassegnarsi a subire soprusi e discriminazioni, con l'autoconvinzione di rappresentare l'anello più debole di una realtà economica e lavorativa di cui sarebbero le prime vittime in

caso di denuncia di una discriminazione subita. Dare un segnale di forte presenza delle istituzioni nel contrasto di questi casi, è non solo un dovere inderogabile, ma anche un segnale rassicurante per chi si ritiene o teme di essere vittima di una discriminazione, nonché un chiaro messaggio nei confronti di chi considera di poter impunemente discriminare.

Come di consueto, sui vari fronti strategici dell'intervento dell'UNAR, ed in particolare in attuazione della Strategia nazionale di inclusione di RSC, della Strategia contro le discriminazioni LGBT ed in generale per la prevenzione ed il contrasto del razzismo, sono state promosse forme costanti di consultazione con la società civile, le forze sociali e le comunità e categorie sociali coinvolte dalle varie strategie. La consultazione dei vari stakeholders interessati dalle strategie è stata accompagnata da un'azione sistematica di formazione degli enti locali e degli attori coinvolti nel quadro delle reti regionali degli osservatori contro le discriminazioni.

Si segnala in questo dibattito, aperto alle istituzioni e all'associazionismo, l'approfondimento da parte dell'UNAR delle relazioni tra discriminazione razziale, razzismo, xenofobia e politiche di inclusione sociale. Ad esempio, per quanto riguarda il superamento dell'antiziganismo, un grande supporto è venuto dalla Strategia nazionale portata avanti dall'UNAR in qualità di Punto di contatto nazionale. Durante il 2013 si è consolidato il ruolo di coordinamento degli interventi a favore dell'inclusione di RSC, interventi che si svilupperanno fino al 2020 sui pilastri dell'educazione, del lavoro, della salute e dell'abitazione, secondo un approccio globale e multisetoriale che fonda la sua attuazione sulla collaborazione degli Enti locali e su un'alleanza interistituzionale con tutte le amministrazioni interessate al problema a livello nazionale e locale, con la Commissione Europea e in costante confronto con i Punti di Contatto degli altri Stati membri. In qualità di Punto di contatto nazionale per il coordinamento delle azioni territoriali interistituzionali, l'UNAR ha seguito durante l'anno le indicazioni e gli orientamenti proposti dalla Cabina di regia politica presieduta dal Ministro per l'Integrazione e di cui facevano parte anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità, il Ministero dell'Interno, della Salute, della Giustizia, dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, oltre ad ANCI, UPI e Conferenza Stato-Regioni. La Cabina di regia, così costituita, ha guidato il processo di integrazione nel tempo, verificando periodicamente i risultati raggiunti, l'aderenza delle scelte fatte e dei progetti alle indicazioni della Commissione Europea, integrando, di volta in volta, le politiche scelte in base alle esperienze e ai bisogni che si manifestano, promuovendo tavoli nazionali, regionali e locali, atti a delineare priorità di intervento, integrare sforzi tra istituzioni e associazioni, e realizzare progetti integrati per lo sviluppo locale, volti alla fuoriuscita dalla marginalità delle comunità rom.

Anche sul fronte delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT, nel 2013 l'UNAR e il Dipartimento per le Pari Opportunità hanno rafforzato il loro impegno, con l'attuazione della Strategia nazionale contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. In attuazione della Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del CoE CM/REC (2010)5, che rappresenta una cornice importante entro la quale inserire obiettivi e misure specifici, l'UNAR ha sviluppato una strategia pluriennale fondata sulla cooperazione interistituzionale e con l'associazionismo per l'implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT. La Strategia nazionale prevede un piano di azioni integrate e multidisciplinari e si basa su un sistema di *governance* che coinvolge le ONG di settore, le istituzioni a livello centrale, regionale e locale, le parti sociali e tutti i soggetti interessati a vario titolo, nel quadro di quattro ambiti strategici di intervento: l'educazione e l'istruzione, con particolare riguardo alla prevenzione e al contrasto del bullismo omofobico e transfobico; il mondo del lavoro, per ciò che attiene al contrasto della



discriminazione nei confronti delle persone LGBT, con particolare riguardo alle persone transessuali e transgender; la sicurezza e le carceri, in merito alle attività di informazione, istruzione e sensibilizzazione nei confronti delle Forze dell'Ordine e del personale dell'amministrazione penitenziaria; i media e la comunicazione, per il contrasto degli stereotipi e dei pregiudizi nella rappresentazione delle realtà LGBT.

L'ampliamento delle funzioni dell'UNAR, ha permesso anche per il 2013 di combattere il razzismo, promuovere l'integrazione dei RSC e delle categorie sociali più vulnerabili, come anziani e disabili, e di lottare contro l'omofobia e la transfobia, con una particolare attenzione al fenomeno delle cd. discriminazioni multiple.

Se le segnalazioni pervenute nel corso del 2013 hanno riguardato ambiti come i mass media, che arrivano a raccogliere il 27,3% delle segnalazioni rispetto al 16,8% del 2012, l'ambito delle discriminazioni nel campo del lavoro è sceso dal 37,8% di casi identificati nel 2012 al 15,7% del 2013. Sono scese ulteriormente anche le discriminazioni nell'ambito dell'accesso alla casa e nella convivenza interetnica, con il 3,9% dei casi, in ulteriore declino rispetto al 4,6% dei casi del 2012 e l'8,9% del 2010, ma con una riduzione ancora più forte se comparata con il 16,2% dei casi riscontrati nel 2007 e il 20,2% del 2005. Purtroppo, si deve invece segnalare una costante crescita di casi di crimini a sfondo razziale, arrivati a 288 nel 2013, tanto da rappresentare un quarto dei casi trattati dall'UNAR. Questa forte spinta si registra a partire dal 2008: da quell'anno al 2013 l'UNAR ha avuto modo di seguire 988 fattispecie di rilevanza penale determinate da motivazioni razziali, e di queste, il 25,3% è stato contraddistinto da aggressioni fisiche.

L'ampliamento dell'ambito di intervento hanno reso necessario un rafforzamento territoriale della presenza dell'informazione sui diritti e l'avvicinamento delle opportunità di ascolto e tutela a livello locale. Per questo motivo, numerose sono state le iniziative avviate in merito, sia direttamente che attraverso i suddetti Centri regionali istituiti in osservanza dell'art.44, comma 12, del d.Lgs n. 286/1998 per l'individuazione e la gestione dei fenomeni di discriminazione: la Rete "Near - Rete di giovani contro il razzismo", che coinvolge giovani in attività collegate alla lotta alla discriminazione; iniziative in materia di sensibilizzazione e formazione sul fronte della lotta alla discriminazione nel mondo del lavoro, con vere e proprie azioni positive per favorire le opportunità di occupazione per i soggetti più svantaggiati, come i disabili, gli immigrati e le persone LGBT; attività che hanno coinvolto, tra gli altri, le Forze di Polizia e gli agenti dei penitenziari, nonché la campagna "Dosta!", incentrata sui diritti dei Rom, proseguita anche nel corso del 2013.

Si ribadisce anche per il 2013 il ruolo di collaborazione con gli organismi iscritti al Registro delle Associazioni e legittimati ad agire in giudizio, per conto delle vittime della discriminazione razziale, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.Lgs n.215/2003; e la crescita dei casi raccolti attraverso il Web, come esito del superamento del call center e della piena operatività del *Contact Center* dell'UNAR, accessibile dal sito web dedicato oltre al numero verde. A tal proposito, si è notato un superamento dei casi raccolti attraverso il Web (36,7%) rispetto al 20,3% dei casi raccolti attraverso il numero verde e il 29% dei casi identificati attraverso il monitoraggio dei media.

Il Contact Center, quindi, nel 2013 ha visto rafforzare il suo ruolo di raccolta di segnalazioni e testimonianze su fatti ed eventi di natura discriminatoria, fornendo, al contempo, informazioni utili, sostegno psicologico ed assistenza legale. Anche i servizi di *back office* sulle problematiche dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, sulle denunce verso le comunità RSC, oppure dovute all'età, alla religione, ai richiedenti asilo e rifugiati, hanno supportato l'expertise interno dell'UNAR per

fornire una risposta più adeguata a coloro che subiscono discriminazioni a causa di specifiche e complesse problematiche.

Tutti questi risultati, raggiunti dall'UNAR nel 2013, verranno ampiamente approfonditi nel presente Rapporto, ma vale la pena ricordarli per dare il senso di un'azione istituzionale che supera la prevenzione e la tutela contro le discriminazioni per attivarsi con politiche concrete di promozione della coesione sociale.

In conclusione, anche per il 2013 il bilancio delle attività portate avanti dall'Ufficio può essere considerato positivo. Infatti, l'UNAR ha associato il suo impegno nel contrasto di ogni forma di discriminazione con la promozione di buone prassi per la rimozione dei fattori strutturali della discriminazione, con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante delle discriminazioni. Il numero crescente di contatti ricevuti in un anno di attività sono emblematici per comprendere la fiducia che l'Ufficio ha maturato tra le popolazioni immigrate, RSC, comunità LGBT, giovani e anziani, disabili e minoranze etniche e religiose. La strategia di accompagnare l'azione di contrasto alle condotte discriminatorie con una forte attività di sensibilizzazione e comunicazione sociale, oltre che con azioni positive per la rimozione delle cause determinanti dell'evento discriminatorio, ha permesso una riduzione della distanza tra le istituzioni e tutti coloro che sentono di aver subito una qualche forma di discriminazione.

Questo impegno è stato anche supportato da una maggiore capacità di utilizzo dei fondi strutturali nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, con lo sviluppo di interventi volti a sostenere i diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati sulle varie tematiche, per costruire un vero e proprio sistema di *governance* delle pari opportunità e della non discriminazione. Questo orientamento è stato ribadito attraverso un ruolo attivo nella discussione interistituzionale per la definizione del nuovo Accordo di partenariato relativo alla programmazione dei fondi strutturali nel periodo 2014-2020. Nel quadro del nuovo Accordo di partenariato si segnala, infine, come l'impegno profuso con la Strategia nazionale di inclusione sociale delle comunità RSC abbia permesso di ottenere nel quadro dell'Obiettivo tematico 9 relativo alle politiche di inclusione sociale, un sotto obiettivo specifico 9.5. volto a garantire la piena attuazione della Strategia nazionale RSC.

### **1.3. Funzioni, obiettivi e struttura**

Nonostante la ormai chiara definizione dei suoi ruoli, è bene ribadire le funzioni e le competenze dell'UNAR, perché in questi anni si sono andate ampliando le aree di intervento e gli interessi su cui l'Ufficio ha posto particolare attenzione nel campo delle discriminazioni.

Come anticipato, l'UNAR è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza, dall'origine etnica e dalla religione. 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 le diverse funzioni, che possono agevolmente essere raggruppate in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

### 1.3.1. *La prevenzione*

Le attività rientranti nell'ambito della prevenzione sono contenute nelle previsioni di cui alle lett. d) ed e) dell'articolo 7, comma 2, del d.lgs n. 215/2003 e consistono nel:

a) 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;

b) formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente.

L'UNAR elabora campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui mass media, di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro, volte a far sì che l'idea stessa della parità di trattamento penetri a fondo nell'opinione pubblica, diventando parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo. Solo in questo modo si possono impedire o arginare per il futuro comportamenti e atti discriminatori e si possono creare le basi per la nascita e il rafforzamento di una società realmente multietnica.

Le campagne di informazione hanno l'obiettivo fondamentale di fornire la massima conoscenza degli strumenti di tutela esistenti e delle possibilità offerte dalla normativa di contrasto alle discriminazioni razziali. È fondamentale, infatti, riuscire ad ampliare al massimo la consapevolezza e la conoscenza di questi strumenti non solo dei soggetti possibili vittime di discriminazione, ma anche e soprattutto di coloro che di questa condotta potrebbero essere attori.

### 1.3.2. *La rimozione*

Qualora si sia verificato un comportamento discriminatorio, l'UNAR è dotata, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 215/2003, lett. a) e b), di poteri volti alla rimozione degli effetti negativi dell'atto inquadrabili in una più vasta attività repressiva, quali:

a) fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;

b) svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'Autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

Uno degli obiettivi principali del Consiglio UE e del legislatore nazionale è quello di assicurare un'assistenza concreta alle vittime delle discriminazioni. Per questo motivo, nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori, l'obiettivo dell'Ufficio è quello di contribuire a sanare la situazione, con la garanzia della cessazione della condotta discriminatoria, della rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e della corresponsione di un risarcimento dei danni.

In relazione a tale alta funzione di presidio e garanzia, l'UNAR e il contingente di esperti e collaboratori giuridici, dotati di elevata professionalità ed indipendenza, di cui si avvale, nel pieno rispetto delle funzioni e delle prerogative esclusive della magistratura, provvede a :

a) offrire assistenza e supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, accompagnando il soggetto discriminato - o l'associazione che agisce per esso - durante l'iter giudiziario;

b) fornire, facoltativamente, tramite un proprio rappresentante, informazioni, notizie od osservazioni, scritte od orali, in giudizio;

c) svolgere inchieste in via autonoma e facoltativa, nel rispetto delle prerogative e della funzione dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

Risponde a tale esigenza di rafforzamento della tutela dei soggetti discriminati, l'istituzione del Registro delle associazioni e degli enti specializzati nel settore. Tali associazioni, in forza del decreto interministeriale del 16 dicembre 2005 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità, sono legittimate ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno dei soggetti discriminati.

In alternativa e in sostituzione del ricorso allo strumento giurisdizionale da parte delle vittime, l'Ufficio svolge una intensa attività conciliativa informale prospettando soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie.

Una gran parte dell'attività di rimozione posta in essere dall'UNAR nasce e trova sostanza nel proprio servizio di *Contact Center*, disponibile in più lingue e articolato su due livelli. Il primo livello raccoglie ed esamina le segnalazioni, ricercando tutte le informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. In caso di segnalazione giunta per via telefonica, per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il *Contact Center* di primo livello risolve in tempo reale il caso posto dall'utente.

Qualora, invece, il problema prospettato non sia risolvibile in tempo reale dal personale addetto al *Contact Center* e, comunque, nel caso in cui la richiesta pervenga mediante canali diversi dal telefono, il primo livello inoltra la segnalazione al secondo livello, interno all'UNAR che, con il coordinamento e sotto la supervisione dell'expertise dell'Ufficio, procede alla risoluzione del caso.

Per i dettagli di queste attività, si veda più avanti al paragrafo 1.4.

### 1.3.3. La promozione

Per diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti che il panorama normativo nazionale offre nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni, l'UNAR organizza numerose iniziative inquadrabili all'interno dell'attività di promozione. In particolare, il legislatore nazionale, alle lett. c) e g) dell'articolo 7 citato, affida all'UNAR i compiti di:

a) promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici o privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica;

b) promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'articolo 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni.

Per dare forza e impulso alla diffusione del principio di parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di progetti e azioni positive, intendendosi tali il complesso delle misure volte ad eliminare alle radici le situazioni di svantaggio dovute alla razza o all'origine etnica che impediscono la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale nella collettività.

È fondamentale, inoltre, che le politiche di contrasto alle discriminazioni razziali abbiano una dimensione internazionale; ecco perché l'Ufficio favorisce studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi appartenenti all'Unione europea, promuovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare, tutti insieme, il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali.

Il Registro risponde non solo alla necessità di riconoscere la legittimazione attiva ad associazioni o enti operanti nel settore, ma anche all'esigenza di realizzare un raccordo operativo degli stessi con l'UNAR per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi sui quali far confluire l'impegno comune. È indubbio, infatti, che la forte presenza sul territorio e la quotidiana attività del mondo del terzo settore, che opera senza fini di lucro nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, rappresentano per l'UNAR una formidabile risorsa ed un importante punto di riferimento.

#### 1.3.4. *La verifica*

La lettera f) dell'articolo 7 affida all'Ufficio il compito di "redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta".

Grazie alle risultanze e alle statistiche derivanti dalla gestione della banca dati del *Contact Center*, nonché alle altre informazioni e segnalazioni acquisite con gli strumenti e i mezzi concessi dalla normativa, l'UNAR, ogni anno, elabora una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e un'altra relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta. Tali relazioni annuali, oltre a costituire l'occasione per un bilancio di quanto realizzato, portano a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica non solo i progressi compiuti, ma anche le problematiche incontrate nell'azione di contrasto delle discriminazioni razziali. In questa prospettiva, le relazioni costituiscono, al contempo, sia un bilancio delle attività realizzate, che un punto di partenza per la nuova programmazione delle iniziative, proprio perché partendo dalle criticità riscontrate durante l'anno è possibile fare un'analisi dei punti di forza e di quelli di debolezza del sistema per ridefinire, in un processo circolare, gli obiettivi strategici volti alla rimozione della cause strutturali della discriminazione.

#### 1.3.5. *Le risorse*

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 europea. 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.

#### **1.4. Organizzazione e funzionamento del Contact Center**

##### **1.4.1. Definizione della competenza**

Dal 10 dicembre 2004, il *Contact Center* dell'UNAR costituisce uno spazio di accoglienza delle segnalazioni di discriminazione. All'inizio si occupava unicamente delle segnalazioni riguardanti discriminazioni etnico/razziali o religiose. In seguito – a partire dal 2010 – ha allargato la competenza anche ad altri fattori di discriminazione. La lunga attività – ricorre quest'anno il decennale - ne ha ormai accreditato la conoscenza almeno presso gli addetti ai lavori e con diversi organismi con i quali collabora. L'ampio spettro di competenza lo predispone ad intercettare quotidianamente una grossa fetta del disagio sociale del nostro Paese, esponendolo ad un afflusso di segnalazioni della più varia natura.

Gli operatori che lavorano presso il Contact Center sono, quindi, chiamati a svolgere e a effettuare *in limine* una selezione tra ciò che non rientra nella competenza istituzionale dell'UNAR e ciò che invece è compito di altri enti o soggetti. Nessuno che si rivolga al Contact Center viene lasciato senza una risposta. Infatti, anche le segnalazioni non pertinenti vengono comunque prese in carico ma esclusivamente per orientarle verso i soggetti deputati ad intervenire in modo adeguato ed efficace su quelle specifiche problematiche. Le altre segnalazioni ritenute di competenza vengono accolte dando luogo all'apertura di una istruttoria. Ovviamente, in questa primissima fase, si parla di "discriminazioni percepite": il segnalante si presenta al Contact Center dichiarando di essere testimone o vittima di una violazione del principio di parità di trattamento. L'atteggiamento dell'operatore, di fronte a questa comunicazione, non può che essere improntato – da un lato – al massimo rispetto e accoglienza per il vissuto manifestato e – dall'altro – alla massima oggettività possibile per valutare opportunamente la vicenda.

Esiste una copiosa legislazione internazionale, europea e italiana, posta a fondamento del principio di parità di trattamento e che predispone mezzi di tutela contro i vari tipi di discriminazione. Questa normativa costituisce il primario punto di riferimento per il discernimento degli operatori chiamati a verificare la reale sussistenza della discriminazione "percepita". Purtroppo questo "diritto antidiscriminatorio" non è sempre completo, nel senso che non riesce ad abbracciare l'infinita gamma di eventi in cui la discriminazione si presenta nella realtà della vita della gente né è sempre preciso e di facile interpretazione. Così, accanto al diritto positivo, l'attenzione degli operatori è rivolta all'opera della giurisprudenza, non solo interna ma anche europea e internazionale. Questa è in continuo divenire, per colmare le lacune della normativa e fornire autorevole ausilio nella difficile opera di interpretazione e applicazione della normativa alle diverse forme che la discriminazione assume nel concreto contesto sociale. Tuttavia, anche questo strumento presenta dei limiti: se a volte una sentenza innovativa può aprire la strada verso una migliore tutela dei discriminati, essa si applica pur sempre al singolo caso che ha dato origine al procedimento giudiziario e non è estensibile ad altri. Inoltre, sino a che la giurisprudenza non si consolida in determinato un orientamento, essa stessa corre il rischio di essere smentita e ribaltata. Oltre a ciò, è necessario affermare che né la migliore norma né la più equa sentenza

possono mai realizzare la piena giustizia o rimuovere del tutto il motivo che ha dato luogo alla discriminazione. Affrontare una discriminazione esclusivamente sul piano normativo o giudiziario significa rimanere ad un livello che, non conferendo alle parti un ruolo da protagonisti, rischia di avere scarso impatto sulle radici della vicenda. L'esperienza del Contact Center insegna che la ricostruzione della relazione interpersonale che la discriminazione ha contribuito a incrinare e, talvolta, a distruggere, richiede un intervento più profondo ricorrendo ad altri strumenti e risorse umane e professionali.

Di questa insufficienza del dato normativo e giurisprudenziale sono ben coscienti gli operatori del Contact Center. L'esperienza di questi anni ha loro insegnato che ogni caso comporta un personale coinvolgimento nel conflitto che ha minato la relazione e che il loro compito è quello di intervenire da mediatori per sostenere le parti nel difficile compito di ricostruire la relazione violata. Per questo non si accontentano di ciò che è legale per favorire il raggiungimento di ciò che è giusto, non si limitano a ribadire una teoria ma cercano di implementarla nel tessuto vivo della relazione tra persone concrete, non restringono la loro opera a favore di qualcuno ma sono tendenzialmente chiamati a operare a favore di tutti, consapevoli che gli effetti della loro azione non possono circoscriversi ad un luogo e in un tempo definiti ma sono tendenzialmente destinati ad avere un impatto universale, all'interno di una evoluzione culturale che fa da ponte tra un passato da conoscere e un futuro da costruire.

#### **1.4.2. Significato del lavoro**

Gli operatori del Contact Center sono consapevoli che il loro lavoro consiste nel trovare una soluzione nuova ad un problema antico. Da sempre infatti, sia pure con intensità diversa, hanno circolato per il mondo – oltre alle persone – beni, denaro, e più recentemente servizi.

E' la circolazione delle persone a costituire il problema più difficile, soprattutto quando si proviene da culture diverse, si è portatori di interessi contrastanti o sostenitori - più o meno liberi e consapevoli - di ideologie conflittuali. È di questa relazione che si occupano quotidianamente gli operatori del Contact Center. Si tratta quindi un lavoro "culturale" quello che essi sono chiamati a compiere. E primariamente devono operare sulla loro stessa cultura: è richiesta, infatti, una sorta di sospensione del giudizio mediante la quale gli stessi debbono mettere momentaneamente tra parentesi la propria visione del mondo ed attivare un atteggiamento di ascolto empatico. Ogni operatore sa bene che – nel rapporto con chi proviene da un'altra cultura – deve maneggiare con cura e sottoporre a costante vaglio gli "attrezzi del mestiere" che la propria cultura gli fornisce. Termini come libertà individuale, dignità umana, solidarietà, bene comune, sovranità, cittadinanza e così via non hanno dappertutto lo stesso significato. Il dialogo con il segnalante e poi, eventualmente, con il presunto responsabile della discriminazione, si purifica così sino a divenire luogo di incontro e mediazione. L'effetto positivo di questo atteggiamento è destinato a ripercuotersi non solo sulle parti coinvolte nel caso in questione ma – alla lunga – sulla cultura di tutti. Un orizzonte che pare essere stato considerato dallo stesso legislatore. Nel Considerando n. 9 della Dir. 43/2000 – il testo base dell'attività del Contact Center – si legge che "*Le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica*" – ma il discorso vale anche per tutte le altre – "*possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà*". Non è di poca importanza – e quindi da tenere nel debito conto – il fatto che la convinzione del legislatore sia che, lavorando per rimuovere una discriminazione nell'ambito di una relazione interpersonale, si lavora al contempo per il miglioramento della qualità di vita di tutti.

Se questa è la posta in gioco, anche l'obiettivo è elevato. Sia la Direttiva europea n. 43 del 2000 sia il d.lgs 215 del 2003 che l'ha attuata in Italia, affermano che questo consiste nel "rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento". Per garantire questo obiettivo vengono identificati come necessari due presupposti. Innanzitutto uno Stato che – come dice la Direttiva 43 – "vuole rendere effettivo il principio della parità di trattamento" e, a seguire, un soggetto della società civile quale "attore particolare, capace di produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità" (Libro Bianco sul futuro del modello sociale "La vita buona nella società attiva" 2009). Il Contact Center UNAR, da dieci anni, costituisce un interessante laboratorio di questa sinergia.

### **1.4.3. Modalità degli interventi per la rimozione della discriminazione**

Stante il divieto sia di discriminazioni dirette e indirette poste in essere per motivi di razza o origine etnica, credo religioso e convinzioni personali, orientamento sessuale, età, disabilità, sia di molestie, cioè comportamenti indesiderati posti in essere per gli stessi motivi allo scopo o aventi l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo, gli operatori del Contact Center UNAR sono chiamati a dare una risposta alle segnalazioni che giungono all'Ufficio e che lamentano uno di questi eventi.

Il servizio, pur in continuità con il passato, è stato aggiornato a seguito di bando e successiva aggiudicazione alle ACLI, nel giugno del 2012. La rimodulazione delle attività ha tenuto conto del rilevante cambiamento degli ultimi due anni in merito alla configurazione e al ruolo del Contact Center, influenzata fortemente dalla scelta dell'UNAR di "allearsi" con il sistema delle autonomie locali, con le strutture del Terzo Settore, con le forze sociali e la società civile tutta, nell'operare contro le discriminazioni per costruire un modello di *governance* sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni.

Il gruppo di lavoro è attualmente composto da un responsabile, due esperti giuridici, una psicologa, un referente per la comunicazione e un referente per le reti territoriali, Altri dieci operatori (alcuni a tempo pieno altri part time) sono dedicati all'accoglienza delle segnalazioni e alla lavorazione dei casi al primo livello.

I due canali ufficiali tramite i quali pervengono le segnalazioni sono il numero verde 800 90 10 10 e il sito [www.unar.it](http://www.unar.it). Altri canali sono: email, fax, segnalazioni provenienti dal Dipartimento ecc.

Il numero verde 800.90.10.10 (aperto dalle 8 alle 20 tutti i giorni, tranne sabato e festivi) presenta due modalità di risposta:

- a) nell'orario di servizio (8-20) all'utente che chiama viene direttamente risposto da un operatore;
- b) negli orari in cui il servizio non è attivo (dalle 20 alle 8 del mattino successivo), l'utente può lasciare un messaggio nella segreteria telefonica. L'operatore, all'apertura del servizio, ascolta la registrazione e si mette quanto prima in contatto con il chiamante.

Come accennato sopra, una volta pervenute, le segnalazioni sono sottoposte ad una prima analisi al fine di valutarne la pertinenza con gli obiettivi istituzionali dell'UNAR. Gli operatori provvedono, comunque, a fornire un orientamento ai segnalanti che pongono questioni non di pertinenza.

Le lingue nelle quali può svolgersi il colloquio sono: l'italiano, l'inglese, il francese, lo spagnolo, l'arabo, il rumeno, il polacco e il russo, e alcune lingue africane. Il cinese mandarino e il romanes, sono garantite attraverso il ricorso ad una soluzione "a chiamata".

Prima dell'inserimento del caso nel database, gli operatori procedono alle opportune verifiche e integrazioni tramite un callback. Una volta inserito, il caso viene assegnato ad un operatore. Se il caso



riguarda un territorio in cui è attiva un'antenna territoriale, l'esperto incaricato dell'assegnazione contatta il responsabile dell'Osservatorio locale per determinare se non sia opportuno assegnare il caso direttamente all'operatore locale. Se l'antenna è abilitata all'utilizzo del database, il caso passa al I livello locale. Se l'antenna non è abilitata o si decide che sia l'UNAR a occuparsi della segnalazione, il caso viene assegnato a un operatore UNAR di I livello.

Gli operatori del I livello UNAR svolgono un'istruttoria e, se possono, rimuovono il motivo che ha dato luogo alla segnalazione. Altrimenti trasmettono il caso al Direttore, con diverse opzioni: o presentano una bozza di lettera da inviare a enti o soggetti implicati nella vicenda; o avanzano una richiesta di approfondimento da parte di funzionario/magistrato UNAR; o chiedono di trasmettere il dossier ad uno dei back office specialisti; oppure, se si tratta di una discriminazione di genere sul lavoro, propongono di inviare la segnalazione alla Consigliera di Parità nazionale; o suggeriscono l'invio del caso all'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori) per l'approfondimento dei profili penali della questione o per l'inoltro alla Polizia Postale quando di competenza.

In queste ultime ipotesi, il caso passa dunque al II livello, quello dei funzionari e magistrati UNAR o dei back office specialistici.

Questi ultimi sono gruppi di esperti specializzati in singoli tipi di discriminazioni che vennero attivati nel 2011. Il loro compito si è esaurito negli ultimi mesi del 2013 e le loro competenze sono ormai state assunte – per quanto possibile – dal personale del Contact Center. Attualmente i back office rimasti attivi sono due: quello sulle comunità RSC (affidato all'Unione Forense per i Diritti Umani) e quello sui rifugiati politici (affidato a ARCI). Le discriminazioni di ordinaria complessità riguardanti età, convinzioni personali e religione, disabilità sono prese in carico dal Contact Center. Qualora rivestissero particolare complessità, viene richiesto l'intervento del Magistrato e di un funzionario UNAR.

Dopo la lavorazione della segnalazione a questo II livello, il caso viene chiuso. Se vi è necessità di approfondimento istruttorio, il caso ritorna al I livello. Così pure torna al I livello per la riscrittura e l'invio di lettere o altra richiesta del Direttore.

Il Contact Center, nel 2013 ha anche affinato le procedure per la rimozioni di alcuni particolari tipi di discriminazione, come quelle contenute nel web e nei social network, oggi sempre più frequenti. Avvalendosi di quanto previsto dalla Direttiva europea n. 31 del 2000, l'UNAR, preso atto di contenuti discriminatori on line, ne informa l'hosting provider costituendolo così nella responsabilità di rimuoverli. D'altra parte si sono anche avviate proficue procedure di collaborazione con i principali network per una sollecita rimozione di molestie a sfondo razziale, omofobo o altri contenuti discriminatori.

Il Contact Center affronta e risolve i casi ricorrendo principalmente alla mediazione che conduce alla risoluzione di gran parte delle questioni segnalate. Su questa linea, l'UNAR ha anche attivato una collaborazione con l'Unione Forense per i diritti dell'Uomo per favorire l'avvio in mediazione civile di alcune segnalazioni che potrebbero beneficiare di questa procedura. Nel 2013, primo anno di avvio di questo strumento, il Contact Center non può ancora registrare una significativa convinta adesione da parte dell'utenza.

Altra attività centrale del Contact Center è la gestione del numero verde (800 90 10 10) che comporta le seguenti attività da parte degli operatori:

- a) ascoltare le telefonate in arrivo;
- b) chiamare i segnalanti che hanno lasciato un messaggio in segreteria telefonica per perfezionare l'inserimento della segnalazione;

- c) inviare ai segnalanti che hanno fatto la segnalazione via web una email di richiesta dati per perfezionare la segnalazione;
- d) effettuare una prima valutazione del caso per determinare se rientra o meno nella competenza dell'Ufficio. Se la segnalazione viene giudicata pertinente, il caso viene inserito come tale nel sistema; se la segnalazione riguarda una discriminazione "percepita" dal segnalante ma manifestamente infondata o non rientrante nella competenza dell'UNAR, il caso viene inserito come "non pertinente" e l'operatore si attiva per fornire un orientamento verso una soluzione alternativa. Se a questo livello non fosse ancora agevole definire con precisione la pertinenza o meno del caso, esso viene inserito come "dubbio e sarà sottoposto a ulteriori approfondimenti durante la lavorazione al I livello;
- e) fornire orientamento in caso di chiamate classificate come "non evento", cioè a quelle segnalazioni che riguardano questioni diverse dalla discriminazione (informazioni o altro);
- f) inserire nel database – compilando possibilmente tutti gli spazi previsti nella scheda elettronica - i casi "dubbi" (alla fine della lavorazione questa categoria è destinata a scomparire), i "pertinenti", i "non pertinenti" e i "non evento";
- g) gestire la casella [contactcenter@unar.it](mailto:contactcenter@unar.it): a questo indirizzo perviene ulteriore documentazione da parte dei segnalanti. Gli operatori la esaminano e la trasmettono all'operatore incaricato del caso relativo. Inoltre da questa casella vengono inviate comunicazioni di diverso tipo ai segnalanti

Va anche tenuto conto che ogni segnalazione suscettibile di essere lavorata sul territorio comporta un previo contatto con l'Osservatorio Regionale (o provinciale o comunale) corrispondente per identificare chi si occuperà del caso.

L'esperienza di questi anni ha più volte confermato come sia utile questa collaborazione tra centro e periferia: non solo per acquisire maggiori e più precise informazioni sul caso, ma per meglio valutarlo e, soprattutto, per offrire alla vittima una prossimità altrimenti difficile da realizzare.

Sulla base di questa convinzione, il gruppo di lavoro del Contact Center, estende gradualmente la collaborazione sulla lavorazione dei casi a quelle reti regionali che man mano si attivano e stabiliscono accordi con l'UNAR. Oltre a un accompagnamento durante la lavorazione dei casi, la relazione con le reti territoriali comporta anche interventi puntuali per la formazione degli operatori locali. A questo si dedicano soprattutto il Responsabile del Servizio, l'esperta psicologa e il referente delle reti territoriali del Contact Center. La sinergia tra centro e periferia è assicurata anche dal fatto che le antenne territoriali sono abilitate all'utilizzo del medesimo database in dotazione al Contact Center. Ciò rende la collaborazione più fluida e sicura.

Per i casi di discriminazione segnalati in luoghi ancora non coperti da una rete locale UNAR, il Contact Center è comunque attento a garantire una costante collaborazione con tutti i soggetti che possono essere attivati sul territorio a sostegno delle vittime.

Secondo le convenzioni stipulate dall'UNAR, nella lavorazione dei casi, il gruppo di lavoro del Contact Center si può (a volte, si deve) avvalere di alcuni altri soggetti esterni quali OSCAD e Consigliera Nazionale di Parità.

All'OSCAD viene chiesta collaborazione per quei casi di rilevanza penale per i quali è necessario acquisire documentazione altrimenti irreperibile, utile alla lavorazione del caso. La procedura è improntata a semplicità di forme e tempestività di scambio di informazioni. All'OSCAD ci si rivolge nello specifico per tutti i casi che debbono essere inoltrati alla Polizia Postale per un intervento di competenza.

La Consigliera Nazionale di Parità viene interessata in tutti i casi di discriminazione di genere nell'ambito del lavoro e il suo Ufficio provvede a coinvolgere la consigliera regionale o provinciale più prossima alla vittima di discriminazione.

Sussiste da anni una collaborazione con Linea Amica per uno scambio reciproco di segnalazioni.

Nel 2013, soprattutto ad opera della esperta psicologa del Contact Center, è stata incrementata la collaborazione con i servizi sociali del territorio. Avendo altresì constatato come, in alcune vittime di discriminazione, gli effetti di un simile vissuto lesivo della loro dignità possa comportare gravi effetti psicologici, sono stati avviati contatti con le ASL al fine di poter costruire una rete territoriale di sostegno psicologico alle vittime di discriminazione.

## CAPITOLO SECONDO

### IL MONITORAGGIO DELLE DISCRIMINAZIONI: LA STRATEGIA DI RACCOLTA DATI

Come ogni anno il rapporto statistico sulle segnalazioni pervenute al Contact center dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presenta il dettaglio quantitativo delle attività realizzate nel corso dei dodici mesi. In quest'edizione del Rapporto si è scelto di valorizzare il lavoro dell'Ufficio nel campo del contrasto alle discriminazioni, trattando separatamente i casi di discriminazione basate su tre fattori: etnico-razziale, orientamento sessuale e disabilità, così da documentare con precisione i risultati ottenuti in quelli che, oggi, sono, per l'Ufficio, settori di intervento di pari livello.

In apertura del rapporto è, però, opportuno offrire delle indicazioni di base sui flussi che hanno interessato il centro di contatto nel 2013.

#### 2.1. I FLUSSI DI SEGNALAZIONE

Nel 2013, l'UNAR ha trattato 1396 segnalazioni di discriminazione (tabella 1). A seguito dell'istruttoria e delle verifiche realizzate dall'Ufficio, 200 casi sono stati considerati "non pertinenti". Con questa espressione si indicano le segnalazioni che "a prima vista" presentano elementi riconducibili alla definizione di comportamento discriminatorio, elementi che, tuttavia, a un esame più approfondito si dimostrano non sussistere<sup>1</sup>. Nel complesso, i casi "non pertinenti" ammontano al 14,3% del totale.

Va precisato che al momento dell'estrazione dei dati dal sistema informativo (febbraio 2014), 54 segnalazioni risultavano ancora dubbie (3,9%): si tratta, per lo più di casi particolarmente complessi o giunti all'attenzione dell'Ufficio sul finire dell'anno solare, segnalazioni per le quali le verifiche di base non sono state ancora completate o si è reso necessario un approfondimento.

TABELLA 1 – Segnalazioni per categoria

CATEGORIA DELLA SEGNALAZIONE	v.a.	%
Pertinente	1142	81,8
Non pertinente	200	14,3
Dubbia	54	3,9
Totale	1396	100,0

Fonte: Unar/Iref-Acli 2014

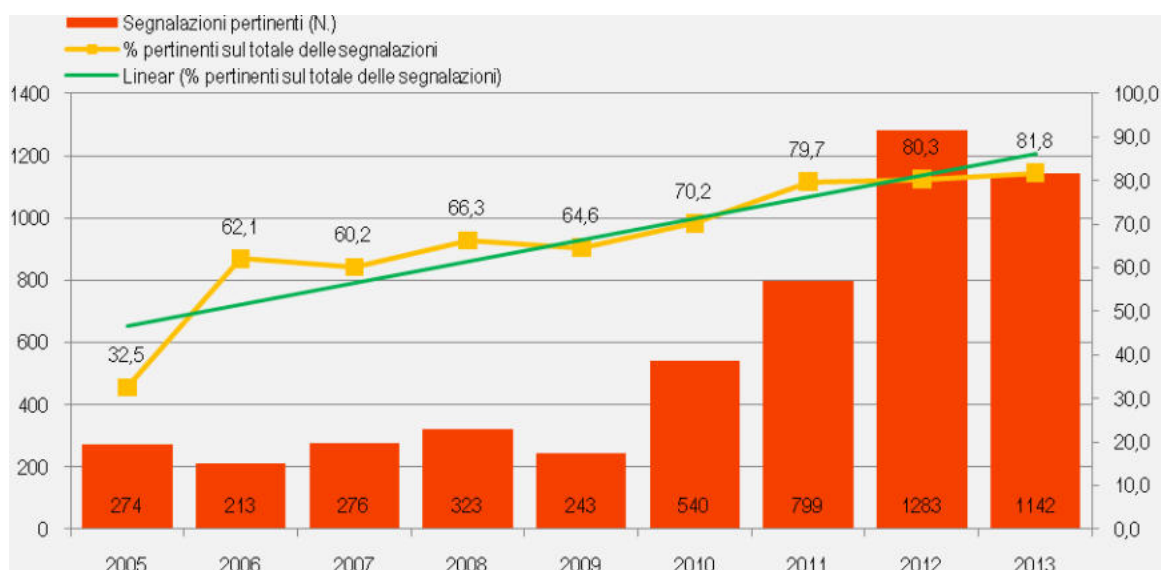
I casi di effettiva discriminazione rappresentano, quindi, l'81,8% delle segnalazioni pervenute nel corso del 2013. Come di consueto è utile analizzare l'evoluzione nel tempo degli stock di segnalazioni (grafico 1). Un primo dato da rilevare è che l'anno passato ha segnato una flessione: dalle 1283 segnalazioni pertinenti raccolte nel 2012 si è passati alle 1142 del 2013. Va però chiarito che il numero di segnalazioni non coincide con quello delle vittime. Infatti, nei casi di discriminazione indiretta ad essere

<sup>1</sup>. Il modo di dire "a prima vista" è usato in analogia all'uso nord-americano: con *prima facie case of discrimination* si identificano le situazioni nelle quali identificare con certezza una discriminazione non è possibile, ma sembrano essere presenti elementi tali da ipotizzare una situazione di discriminazione; per un approfondimento cfr. Jenifer Ross, "The Burden of Proving Discrimination" in *International Journal of Discrimination and the Law*, June 2000; vol. 4/2: pp. 95-117.

rimossi sono in genere bandi e, quindi, il numero di vittime di una singola segnalazione è molto più elevato.

In termini comparati, invece, la riduzione non appare particolarmente significativa, poiché il dato continua a essere ampiamente superiore alle mille unità, consolidando la tendenza inaugurata nel 2012 quando dalle 799 segnalazioni del 2011 si è passati a quasi 1300. Allo stesso modo, i dati riferiti all'anno passato rafforzano il trend di miglioramento del tasso di pertinenza: il balzo percentuale riscontrato tra il 2010 e il 2011 (dal 70,2% al 79,7%) si conferma, migliorando di 1,5 punti percentuali l'80,3% del 2012 (81,8%).

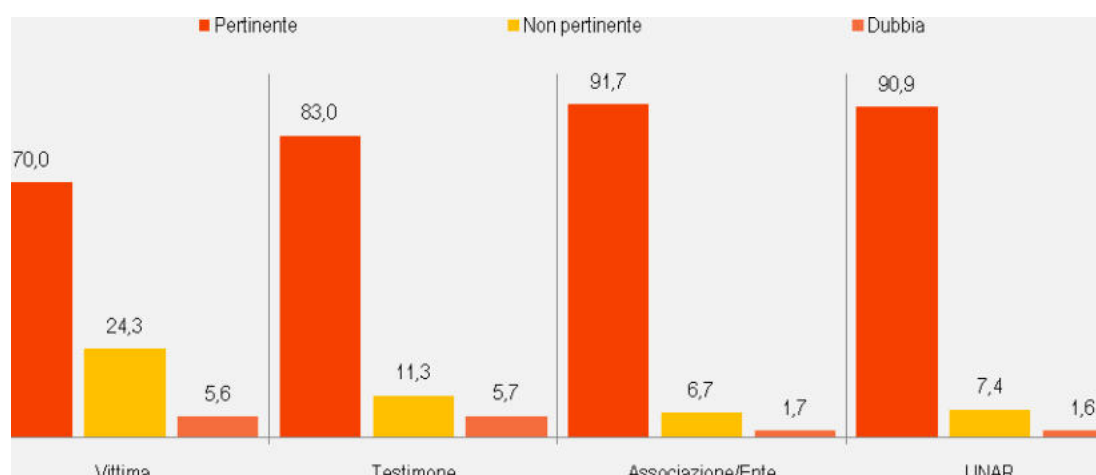
GRAFICO 1 – Segnalazioni pertinenti e tasso di pertinenza per anno (2005-2013),



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Sempre esaminando le informazioni relative alla pertinenza delle segnalazioni, la disaggregazione per tipo di segnalante restituisce un dato che si conferma stabile negli anni: le segnalazioni d'ufficio e quelle provenienti da associazioni tendono a essere più spesso pertinenti rispetto alle denunce delle vittime, o presunte tali, e dei testimoni (grafico 2). L'83% dei *complaint* formulati da testimoni, a un successivo esame, sono risultati pertinenti; mentre il tasso di pertinenza si abbassa al 70% se si considerano le segnalazioni delle vittime.

GRAFICO 2 - Pertinenza della segnalazione per tipo di segnalante



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Le differenze appena riscontrate sono facilmente ascrivibili alle sfasature tra esperienza e percezione delle discriminazioni: si può essere oggetto di un trattamento *unfair* e non accorgersene appieno, così come è possibile che le persone considerino in termini discriminatori un comportamento neutro. Non è quindi un caso che le indagini sulla diffusione della discriminazione all'interno di gruppi a rischio, le cosiddette *victim survey*, prevedano quasi sempre la raccolta di due tipologie di informazioni: dettagli relativi a situazioni concrete e indicazioni sulle opinioni e gli atteggiamenti delle potenziali vittime<sup>2</sup>.

Un altro dato utile a descrivere l'attività dell'Ufficio nel 2013 è il canale di comunicazione attraverso il quale sono pervenute le segnalazioni (tabella 2).

TABELLA 2 – Canale di ricevimento per categoria della segnalazione

CANALE	Pertinente		Non pertinente		Dubbia		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Numero verde	173	15,1	93	46,5	17	31,5	283	20,3
E-mail	84	7,4	13	6,5	12	22,2	109	7,8
Fax	8	0,7	2	1,0		0,0	10	0,7
Media	371	32,5	27	13,5	7	13,0	405	29,0
Lettera	1	0,1		0,0		0,0	1	0,1
Nodo sportello	31	2,7	3	1,5	1	1,9	35	2,5
Antenna territoriale	23	2,0	7	3,5	3	5,6	33	2,4
Altro	5	0,4	1	0,5	1	1,9	7	0,5
Web	446	39,1	54	27,0	13	24,1	513	36,7
Totale	1142	100,0	200	100,0	54	100,0	1396	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

2. Cfr. T. Makkonen, *European Handbook on Equality Data. Why and how to build to a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

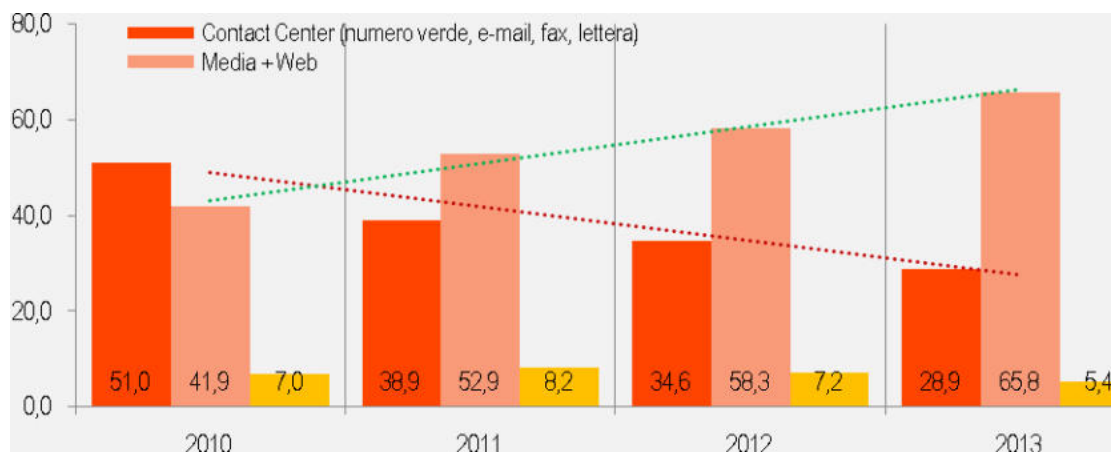
La maggior parte delle segnalazioni pertinenti è giunta all'attenzione dell'UNAR attraverso il web (39,1%); a questa percentuale occorre aggiungere il 15,1% di casi pertinenti pervenuti attraverso il numero verde; inoltre poco più dell'8% dei casi è stato comunicato attraverso e-mail e fax. Nel complesso, i diversi canali disponibili tramite il Contact Center hanno veicolato il 56% delle segnalazioni. Estremamente significativo è il numero di casi pertinenti originati a seguito del monitoraggio dei media, operato dall'UNAR: quasi una segnalazione su tre deriva da quest'attività.

Una parte consistente delle segnalazioni non pertinenti (46,5%) è pervenuta tramite la *help line* telefonica, mentre circa un quarto è stata segnalata via web: chiaramente questi dati sono influenzati dal fatto che il telefono e internet sono le modalità privilegiate da vittime e testimoni dei casi di discriminazione. La medesima caratterizzazione si riscontra anche all'interno del sottogruppo di segnalazioni considerate ancora dubbie al momento dell'estrazione dei dati.

Tornando a un livello più generale di analisi, è interessante valutare le tendenze rappresentate nel grafico 3. Negli ultimi quattro anni, è diminuita la percentuale di segnalazioni pertinenti giunte attraverso i canali del Contact Center: 51% nel 2010, 38,9% e 34,6% nel 2011 e nel 2012, 28,9% l'anno passato. In modo complementare, sono cresciute le segnalazioni provenienti dai media e dal web: dal 41,9% nel 2010 al 65,8% del 2013.

La dinamica è chiara: la scelta di passare da un sistema di segnalazione e denuncia delle discriminazioni incentrato su un *help line* telefonica a un servizio multicanale, con una forte componente web, è stata premiante, poiché occorre ricordare che negli ultimi quattro anni il numero di segnalazioni è cresciuto continuamente.

GRAFICO 3 – Canale di ricevimento delle segnalazioni pertinenti: 2010-2013



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Tale dato va letto tenendo presente che si sta facendo riferimento alle modalità di primo contatto tra utenza e ufficio. Il ruolo degli operatori del numero verde continua difatti a essere prezioso nella fase di istruttoria e verifica del caso, poiché il sussistere di un caso di discriminazione viene quasi sempre accertato tramite un'azione di *recall* telefonico da parte degli operatori del servizio. In sintesi, internet e, in genere, i sistemi impersonali di segnalazione, sono una modalità particolarmente *user friendly* poiché garantiscono, almeno a livello di percezione, una maggiore *privacy*,

Per completare la panoramica sui flussi di segnalazioni dell'anno 2013 bisogna confrontare i dati sulla provenienza geografica delle segnalazioni (tabella 3),

TABELLA 3 – Regione di provenienza delle segnalazioni pertinenti (2009-2013)

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
Valle d'Aosta	-	-	0,2	0,2	0,2
Piemonte	4,2	4,1	7,4	6,6	7,4
Liguria	2,5	2,1	1,4	1,2	1,8
Lombardia	18,9	20,9	19,0	19,1	18,5
Trentino Alto Adige	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Veneto	9,8	11,0	9,7	9,4	14,8
Friuli Venezia Giulia	2,2	2,1	2,1	1,9	1,8
Emilia Romagna	11,3	10,3	8,7	8,0	7,8
Marche	2,2	1,4	1,9	1,7	2,2
Toscana	11,4	9,6	6,4	6,2	6,7
Umbria	1,3	1,2	0,9	0,8	0,8
Lazio	18,3	18,2	20,1	23,0	22,6
Campania	3,1	3,2	3,0	3,0	2,9
Molise	-	0,1	0,2	0,2	0,1
Abruzzo	1,6	1,2	2,4	2,4	1,6
Basilicata	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Puglia	2,9	3,9	2,8	2,7	1,8
Calabria	1,6	0,9	1,2	1,2	1,0
Sicilia	3,3	2,0	4,0	4,3	2,5
Sardegna	1,3	1,7	1,3	1,2	1,8
Non disponibile	2,5	5,2	6,7	6,2	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

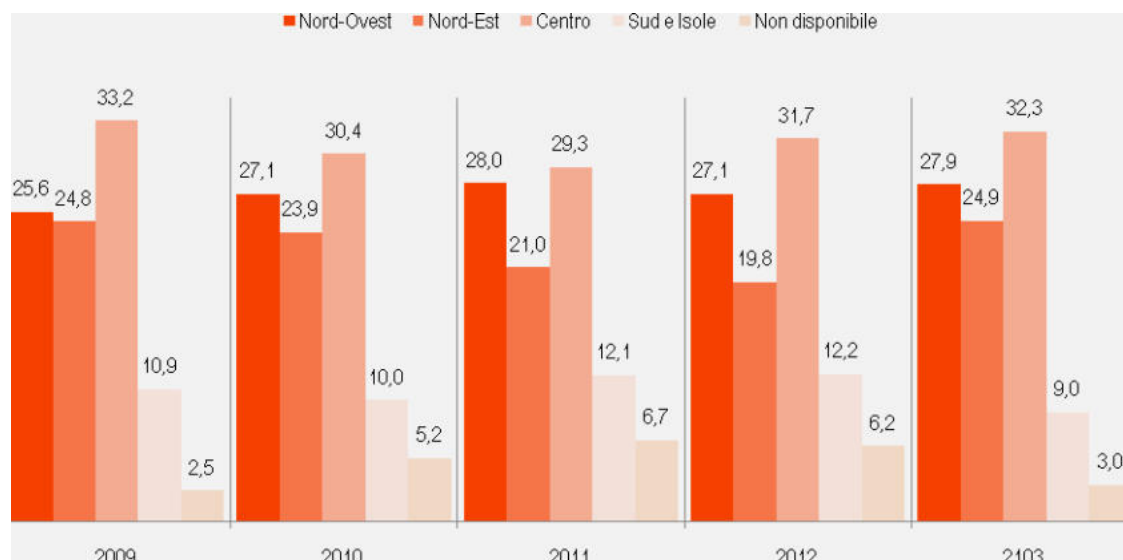
In merito occorre precisare che le informazioni disponibili si riferiscono alla provincia dalla quale è partita la segnalazione di discriminazione, dato che può non corrispondere con il luogo dove si è verificato il caso di discriminazione. Questa limitazione è valida soprattutto per i casi relativi a discriminazioni operate tramite internet. Al di là di questi distinguo, la tabella riporta l'andamento delle segnalazioni pertinenti suddiviso per regione negli ultimi cinque anni: Lazio e Lombardia, nel 2013, si dividono più del 40% delle segnalazioni totali, confermando una tendenza ormai quinquennale. Al terzo posto, con il 14,8% fatto registrare lo scorso anno, si trova il Veneto, regione che, rispetto al 2012, ha evidenziato una crescita del numero di segnalazioni di quasi cinque punti percentuali. Emilia Romagna, Toscana e Piemonte, con l'8% della prima e valori di poco superiori al 6% per le altre due, sono le regioni che seguono a distanza le prime tre. Le rimanenti regioni contribuiscono in modo nettamente più limitato.

Per offrire una migliore lettura delle informazioni territoriali, il grafico 4 riporta la distribuzione per ripartizione geografica delle segnalazioni. Nel 2013, grazie soprattutto al contributo del Lazio, dal Centro Italia è pervenuto il 32,3% delle segnalazioni. Un quarto è invece localizzato nel Nord-Est; mentre dal



Nord-Ovest è giunto al 27,9% delle segnalazioni. Guardando l'evoluzione dei dati negli ultimi cinque anni, non si notano variazioni degne di menzione, fatta eccezione per l'aumento di cinque punti percentuali rispetto al 2012 delle denunce provenienti dal Nord-Est.

GRAFICO 4 – Segnalazioni pertinenti per ripartizione geografica (2009-2013)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

## 2.2. FATTORI, AMBITI E CONTESTI DEGLI EPISODI DI DISCRIMINAZIONE

L'UNAR negli ultimi anni ha ampliato il proprio raggio di intervento, fornendo assistenza anche nei casi di discriminazione per fattori diversi da quello etnico-razziale. Come è noto la normativa europea prevede la tutela rispetto a sei fattori di discriminazione: la razza e l'origine etnica; l'orientamento sessuale e l'identità di genere; la disabilità; l'età; la religione e le convinzioni personali; il genere. Stando ai dati del 2013, lo spostamento dell'asse d'intervento non si è completato in modo definitivo poiché – come nota dalla tabella 4 – i casi di discriminazione su base etnico razziale rappresentano ancora una componente maggioritaria nell'attività dell'Ufficio.

Questa fattispecie difatti raccoglie più dei due terzi delle segnalazioni pertinenti (68,7%). Le segnalazioni relative all'orientamento sessuale assommano il 10% del totale; mentre, i casi che hanno coinvolto persone con disabilità sono il 9,2%. Con l'8,9% delle segnalazioni pertinenti c'è il fattore età. Percentuali invece molto basse si riscontrano in relazione alle segnalazioni di discriminazioni legate alla religione e alle convinzioni personali (2,5%) e al genere (0,8%).

TABELLA 4 – Fattori di discriminazione (solo casi pertinenti)

FATTORE DI DISCRIMINAZIONE	N	%
Disabilità	105	9,2
Età	102	8,9
Etnico-razziale	763	66,8
Genere	9	0,8
Orientamento sessuale e identità di genere	114	10,0

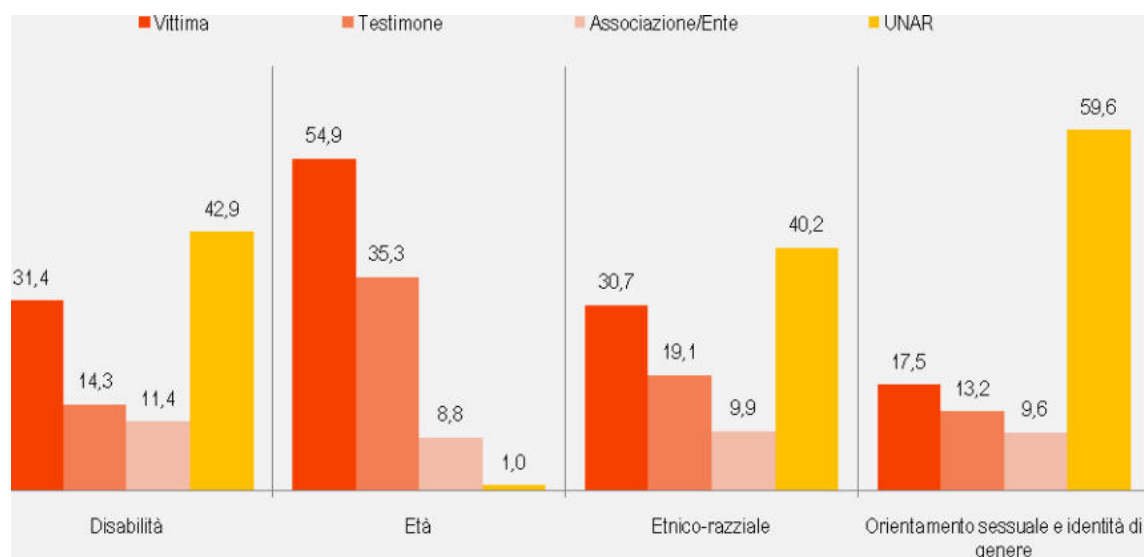
Religione o convinzioni personali	49	4,3
Totale	1142	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Le forti differenze nella consistenza numerica dei diversi fattori di discriminazione vanno probabilmente lette in termini di consolidamento della reputazione istituzionale dell'Ufficio. L'UNAR, in altre parole, sembra essere ancora percepito come un ente che opera "solo" nel settore della discriminazione etnico-razziale: al di là delle transizioni istituzionali messe in atto, a livello di percezione sociale e di immagine pubblica, i cittadini tendono a considerare l'UNAR come l'ufficio al quale ci si rivolge per denunciare casi di razzismo.

Per suffragare meglio questa lettura è utile confrontare il grafico 5, nel quale per i quattro fattori di discriminazione numericamente maggiori si riporta la composizione interna per tipo di segnalante.

GRAFICO 5 – Tipo di segnalante per fattore di discriminazione



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Come si vede le segnalazioni relative a discriminazioni per disabilità e motivi etnico-razziali condividono più o meno la stessa struttura interna: un 30% di segnalazioni da parte di vittime; un 10% di casi segnalati da associazioni e enti; un consistente 40% di segnalazioni d'ufficio. Differisce invece leggermente la percentuale di casi segnalati da testimoni (14,3% vs. 19,1%). Le segnalazioni di discriminazione sulla base dell'età presentano una composizione interna peculiare poiché si evidenzia una netta preponderanza di casi posti all'attenzione dell'UNAR da parte di vittime (54,9%) e testimoni (35,3%), mentre sono molto basse le istruttorie di ufficio. Questo dato va visto tenendo conto del fatto che la maggior parte delle segnalazioni di discriminazioni per età riguardano l'accesso al lavoro: si tratta in larghissima parte di annunci di lavoro che ponendo delle condizioni anagrafiche per l'accesso a una posizione lavorativa risultano discriminatori. Spesso tali annunci sono veicolati attraverso giornali e siti internet: l'autore della discriminazione non è, quindi, immediatamente identificabile con una persona fisica. Inoltre, le conseguenze non sono subite da una persona specifica ma da tutti gli appartenenti a un

determinato gruppo anagrafico. In situazioni del genere, chi subisce la discriminazione non ha alcuna remora a denunciare l'accaduto. Remore che, al contrario, rappresentano un forte condizionamento nelle discriminazioni che si esplicano a livello di relazioni interpersonali; per non parlare, poi, delle aggressioni fisiche, situazioni nelle quali la paura di rappresaglie o forme di vittimizzazione possono inibire la scelta di denunciare l'accaduto. Queste considerazioni si attagliano bene ai casi di discriminazione a causa dell'orientamento sessuale che costituisce il fattore all'interno del quale prevalgono in maniera molto netta le segnalazioni istruite d'ufficio dall'UNAR: 59,6%, un dato di quasi venti punti percentuali superiore a quanto riscontrato per gli altri due fattori rappresentati nel grafico. Tale differenza evidenzia una forte sottorappresentazione delle segnalazioni fatte da vittime e testimoni: per quanto con grande frequenza i mezzi di informazione riportino casi di aggressioni a persone LGBT, questo genere di discriminazioni rimane fortemente *under-reported*. L'isolamento sociale, la stigmatizzazione e la scarsa informazione su sanzioni e tutele sono i deterrenti più forti alla denuncia.

Il fatto che nell'ambito delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere la capacità di raccogliere denunce dell'Ufficio sia minore, dipende anche da un altro elemento: in Italia, le organizzazioni di *advocacy* dell'area LGBT sono da anni attive nel campo della denuncia e della tutela delle persone discriminate. È, quindi, abbastanza naturale che l'interfaccia più immediata per coloro che si trovano a subire situazioni di omofobia siano ancora le organizzazioni "di movimento". Ne consegue che, per incentivare la comunità LGBTI a denunciare tramite i canali istituzionali le discriminazioni, senza con questo voler misconoscere il ruolo delle associazioni di base, appare quindi necessaria una strategia informativa rivolta alle persone LGBTI, incentrata sui meccanismi di tutela e garanzia.

Il secondo elemento necessario per leggere le informazioni è il tipo di discriminazione, ossia la modalità attraverso la quale si è espletata la discriminazione: *diretta*, se la condotta discriminatoria ha avuto come risultato un trattamento di minor favore rispetto a come sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; *indiretta*, se una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri mettono in una situazione di particolare svantaggio soggetti con determinati tratti personali.

Scomponendo i dati relativi ai sei fattori per il tipo di discriminazione (tabella 5) si nota, in generale, una nettissima preponderanza di forme dirette di discriminazione: la percentuale oscilla tra un minimo del 73,3%, riscontrato nel fattore disabilità, a un massimo del 98% tra le discriminazioni per età. Nove casi su dieci di discriminazione per motivi etnico-razziali riguardano forme dirette, una percentuale simile si riscontra anche per quel che riguarda gli altri fattori.

TABELLA 5 – Fattori di discriminazione per tipo di discriminazione (solo casi pertinenti)

FATTORE DI DISCRIMINAZIONE	TIPO DI DISCRIMINAZIONE				Totale	
	Diretta		Indiretta		v.a.	%
	v.a.	%	v.a.	%		
Disabilità	77	73,3	28	26,7	105	100,0
Età	100	98,0	2	2,0	102	100,0
Etnico-razziale	680	89,1	83	10,6	763	100,0
Genere	8	88,9	1	11,1	9	100,0
Orientamento sessuale e identità di genere	102	89,5	12	10,5	114	100,0
Religione o convinzioni personali	43	87,8	6	12,2	49	100,0
Totale complessivo	1010	88,4	132	11,6	1142	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

La presenza maggioritaria e trasversale delle forme dirette di discriminazione conferma un elemento già evidenziato nelle precedenti edizioni del report statistico: il confine tra procedure, criteri e prassi, discrezionali ma legittime, e misure apparentemente neutre ma discriminatorie è alquanto difficile da distinguere. In modo complementare, le discriminazioni dirette spesso si esplicano con forme violente e facilmente riconoscibili. La capacità di riconoscere il potenziale discriminatorio in contesti e situazioni diversi è il tratto di una cultura delle pari opportunità matura e diffusa a tutti i livelli, una meta che stando ai dati sembra ancora distante.

Se si confrontano nel tempo i dati per tipo e fattore di discriminazione (tabella 6) si nota che il rapporto tra forme dirette e indirette si è leggermente modificato soprattutto per quel che riguarda i casi che hanno coinvolto persone con disabilità: nel 2012 le segnalazioni per discriminazioni indirette ammontavano al 12,9% del totale, nel 2013 il dato è più che doppio.

TABELLA 6 – Fattori di discriminazione per tipo: confronto 2012/2013 (solo casi pertinenti)

FATTORE DI DISCRIMINAZIONE	2012		2013	
	Diretta	Indiretta	Diretta	Indiretta
Disabilità	87,1	12,9	73,3	26,7
Età	95,1	4,9	98,0	2,0
Etnia/Razza	93,2	6,8	89,1	10,6
Genere	93,5	6,5	88,9	11,1
Orientamento sessuale e identità di genere	96,5	3,5	89,5	10,5
Religione o convinzioni personali	100,0	–	89,3	10,7
Totale	93,8	6,2	88,7	11,3

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

In generale, seppur con progressi minimi, il confronto con il 2012 evidenzia una crescita trasversale, nell'ordine dei cinque o sei punti percentuali, delle segnalazioni per casi di discriminazione indiretta. Si tratta di una dinamica appena accennata, ma che segnala l'avvio di un riequilibrio tra segnalazioni per discriminazioni dirette e indirette: sarà interessante osservare nei prossimi tempi l'evoluzione dei dati, poiché qualora si dovesse consolidare l'abitudine a riconoscere e segnalare i casi di discriminazione indiretta, l'Ufficio nazionale potrebbe essere chiamato anche a riorganizzare le proprie strategie operative.

Entrando nel merito degli eventi di discriminazione, è bene riportare i dati relativi all'ambito nel quale si è verificata la disparità di trattamento (tabella 7). Nel 2013, il 27,3% dei casi trattati dall'UNAR ha riguardato i mass media; a distanza di 7,6 punti percentuali c'è invece l'ambito vita pubblica (19,7%) che, a sua volta, sopravanza le discriminazioni sul lavoro di 4 punti percentuali (15,7%). I tre citati si confermano i settori della società nei quali le denunce di discriminazione sono più frequenti: difatti, guardando ai dati degli anni passati si nota che sia nel 2011, sia nel 2012 "mass media", "vita pubblica" e "lavoro" erano i primi tre ambiti per frequenza delle segnalazioni. C'è da dire che nell'arco temporale considerato, la graduatoria cambia: il cambiamento più significativo è dato dalle discriminazioni sul lavoro che, nel 2012, rappresentavano il 37,8% dei casi trattati nell'anno, mentre, nel 2013, il dato è più che dimezzato.

TABELLA 7 – Ambiti di discriminazione (2010-2013) (solo casi pertinenti)

AMBITO	2010	2011	2012	2013
Mass Media	20,2	22,6	16,8	27,3
Vita pubblica	17,8	16,7	13,6	19,7
Lavoro	11,3	19,6	37,8	15,7
Erogazione servizi da enti pubblici	15,9	10,9	8,3	9,0
Tempo libero	8,0	9,8	6,2	8,7
Scuola e Istruzione	3,3	2,8	5,0	5,2
Casa	8,9	6,3	4,6	3,9
Salute	1,1	1,8	1,1	2,7
Forze dell'Ordine	2,4	1,8	1,6	2,6
Erogazione servizi da pubblici esercizi	5,4	4,3	2,7	2,5
Trasporto pubblico	2,4	2,5	1,8	1,8
Erogazione servizi finanziari	3,3	0,9	0,5	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Ovviamente, ciò non sta a significare che sia diminuita la discriminazione nel mondo del lavoro, piuttosto, a calare è la propensione delle vittime a denunciare le condotte discriminatorie. Fornire una spiegazione plausibile di questo cambiamento è difficile, tutt'al più si può rilevare che l'acquiescenza nei confronti delle discriminazioni sul lavoro è un elemento che sembra essere coerente con una situazione del mercato del lavoro molto critica, all'interno della quale lo spettro della disoccupazione può indurre i lavoratori a sopportare, proprio malgrado, diverse forme di discriminazione.

Al di là delle variazioni anno su anno, i dati 2013 mettono in evidenza la preponderanza di episodi discriminatori legati alla sfera della comunicazione: gli operatori dei media dovrebbero essere individui in possesso di capacità cognitive e professionali sufficienti a comprendere che il linguaggio non è mai neutro e che l'uso di espressioni stereotipate, peggiorative o offensive lede i diritti elementari delle persone.

Invece per quel che riguarda l'ambito "vita pubblica", il secondo in ordine di frequenza, occorre in prima battuta notare che sommando ad esso l'ambito "tempo libero" si ottiene il 28,4% del totale delle segnalazioni pertinenti trattate dall'UNAR nel 2013. A ben vedere, questi due ambiti sono concettualmente contigui poiché entrambi sono riferiti alle relazioni sociali spontanee, non mediate da componenti organizzative o istituzionali. In pratica, laddove le interazioni sono più libere, nei casi in cui non agiscono sistemi di controllo e mediazione sociale strutturati in una qualche forma, i comportamenti discriminatori sono più frequenti. Se in ambiti istituzionalizzati come scuola, lavoro, sanità e pubblica amministrazione si può in qualche modo "imporre" una cultura delle pari opportunità, nella vita quotidiana ciò non è possibile.

Per quel che riguarda gli altri ambiti di discriminazione, l'unico a presentare una certa consistenza numerica è l'"erogazione di servizi pubblici" che con il 9% rappresenta il quarto ambito di discriminazione. In questo caso c'è da rilevare che il valore registrato nel 2013 si mantiene sui livelli degli anni precedenti, non è quindi improprio affermare che, nonostante l'intensa azione di sensibilizzazione delle PA sui temi della parità di trattamento, sembra esserci una percentuale strutturale di discriminazione istituzionale.

Fuori dagli spazi istituzionali, che almeno sulla carta dovrebbero garantire maggiore tutela delle persone appartenenti ai gruppi "a rischio", la discriminazione può assumere tratti brutali e violenti. I crimini d'odio sono una forma specifica di discriminazione che prevede, nella dizione formulata dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* dell'OSCE, che il responsabile della discriminazione agisca con una esplicita motivazione pregiudiziale ("bias motivation")<sup>3</sup>. I raid razzisti, così come le aggressioni a persone LGBT sono quasi sempre crimini d'odio perché l'intento di partenza è la violenza nei confronti di una persona proprio perché portatrice di una caratteristica specifica (l'essere immigrato, omosessuale, ecc).

Il sistema informativo UNAR non permette al momento di identificare automaticamente i crimini d'odio,<sup>4</sup> ma è possibile costruire la categoria tramite la combinazione di diverse informazioni. Si è, quindi, proceduto a prendere in considerazione le segnalazioni pertinenti relative all'ambito vita pubblica, all'interno del quale rientrano i casi di aggressione fisica<sup>5</sup> che costituiscono reato. Alle aggressioni sono stati poi aggiunti i casi di molestie e le discriminazioni dirette con aggravante di molestia motivate da odio razziale, etnico o religioso (che costituiscono reato ex Legge Mancino). Il risultato è riportato nella tabella 8<sup>6</sup>.

TABELLA 8 – Tipo di hate crime e % sul totale delle segnalazioni pertinenti (2008-2013)

ANNO	TIPO DI HATE CRIME				Totale Hate Crime		% di Hate crime sul totale delle segnalazioni pertinenti
	Molestia		Aggressione		N,	%	
	N,	%	N,	%			
2008	27	96,4	1	3,6	28	100,0	8,7
2009	56	84,8	10	15,2	66	100,0	27,2
2010	152	72,7	57	27,3	209	100,0	38,7
2011	132	72,1	51	27,9	183	100,0	22,9
2012	154	72,0	60	28,0	214	100,0	16,7
2013	215	74,7	73	25,3	288	100,0	25,2
Totale	736	74,5	252	25,5	988	100,0	-

Fonte: elaborazioni IREF-ACLI su dati UNAR

Dal 2008 al 2013 sono stati segnalati all'UNAR 988 *hate crime*: uno su quattro (25,3%) si è esplicato in un'aggressione fisica, il rimanente 75,5% va, invece, riferito a casi di molestie. È interessante

<sup>3</sup> Cfr. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (<http://www.osce.org/odhr>).

<sup>4</sup> Si utilizza qui la seguente nozione di "*Hate Crime*": Un crimine di odio è un reato motivato dall'intolleranza verso un particolare gruppo o persona. Affinché un reato sia qualificato come crimine di odio deve soddisfare due criteri: (1) l'azione deve essere ritenuta illegale dal codice penale della giurisdizione legale in cui è commesso; (2) il crimine deve essere commesso per motivazioni di pregiudizio. Con motivazione di pregiudizio si intende che il responsabile ha scelto l'obiettivo del crimine sulla base di caratteristiche protette. Una 'caratteristica protetta' è una caratteristica fondamentale o centrale condivisa da un gruppo, come per esempio la "razza", la religione, l'etnia, la lingua o l'orientamento sessuale. L'obiettivo del crimine di odio può essere una persona, un popolo, una proprietà associata al gruppo che condivide una caratteristica protetta (Cfr. CEJI Facing facts : guidelines for monitoring of hate crimes and hate motivated incidents, Brussels :, November 2012)

<sup>5</sup> La registrazione dei casi di aggressione è stata inserita a partire dall'anno 2008 per questo motivo non è possibile ricostruire i dati antecedenti.

<sup>6</sup> Si precisa che, per la struttura del sistema informativo UNAR, "molestie" ed "aggressioni" non sono due insiemi mutuamente esclusivi, per cui nei casi in cui una molestia o una discriminazione diretta con molestia è stata classificata anche come aggressione, si è provveduto ad assegnare il caso alla fattispecie delle aggressioni, ritenendo corretto far prevalere un criterio di gravità della fattispecie discriminatoria. I dati presentati nella tabella sono al netto delle doppie attribuzioni, per cui il totale degli *hate crime* è dato dalla somma di molestie ed aggressioni. Si ringrazia Nadia Ramadan del Contact Center UNAR per l'indicazione metodologica sul conteggio degli *hate crime*.

notare come dal 2010 la percentuale di aggressioni fisiche sia stabilmente al di sopra del 25%. Inoltre, se si considera il peso relativo degli *hate crime* sul totale annuo dei casi pertinenti si evidenzia un andamento più altalenante ma tendente comunque al rialzo con un picco del 38,7% nel 2010, un ribasso nei due anni successivi, e un nuovo rialzo nel 2013, anno nel quale i cosiddetti crimini d'odio rappresentano un quarto dei casi trattati dall'UNAR.

#### 2.1.4. LE PERSONE VITTIME DI DISCRIMINAZIONE: UN PROFILO

Nel complesso il 50,8% delle segnalazioni pertinenti ricevute dall'Unar nel 2013 proviene da persone fisiche. Questo insieme, a sua volta, contiene il 62,1% di segnalazioni presentate da individui che si sono dichiarati vittime di episodi di discriminazione e da un 37,9% di soggetti che, al contrario, hanno comunicato di essere stati testimoni di discriminazioni consumate nei confronti di terze persone. Il sottogruppo di segnalazioni operate da individui può essere analizzato anche per profilo socio-demografico del segnalante, in modo da avere informazioni sulle caratteristiche di base delle persone che denunciano discriminazioni. La prima distinzione è, ovviamente, il sesso (tabella 9): tra le persone che si sono dichiarate vittime di discriminazione si registra una sostanziale pareggio tra maschi e femmine: i primi sono il 51,8%, le seconde il 48,2%; una leggera prevalenza di donne si ha invece tra all'interno del sottogruppo dei testimoni (54,6%).

TABELLA 9 – Persona che ha segnalato la discriminazione per sesso

SESSO	TIPO DI SEGNALANTE				Totale	
	Vittima		Testimone		N	%
	N	%	N	%		
Femmina	176	51,8	113	54,6	289	52,8
Maschio	164	48,2	94	45,4	258	47,2
Totale	340	100,0	207	100,0	547	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Casi mancanti: 33

Anche se in alcuni casi le basi in valori assoluti sono esigue, la disaggregazione per fattore di discriminazione e sesso del segnalante presenta elementi interessanti (tabella 10). Gli individui che hanno segnalato disparità di trattamento sulla base della disabilità sono per due terzi di sesso maschile, le donne invece prevalgono nei casi di discriminazione per l'età (86%) e, ovviamente, anche nei pochissimi casi relativi al genere (83,3%). Tra coloro che hanno denunciato un episodio di discriminazione su base etnico-razziale (la stragrande maggioranza dei segnalanti che denunciano in prima persona) c'è una leggera maggioranza maschile (52,4%), così come nell'ambito delle discriminazioni per orientamento sessuale (53,3%).

TABELLA 10 – Vittime per fattore di discriminazione e sesso

FATTORE DI DISCRIMINAZIONE	N	SESSO	
		Femmina	Maschio
Disabilità	32	31,3	68,8
Età	50	86,0	14,0

Etnico-razziale	233	47,6	52,4
Genere	6	83,3	16,7
Orientamento sessuale e identità di genere	15	46,7	53,3
Religione o convinzioni personali	4	-	100,0
Totale	340	51,8	48,2

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Casi mancanti: 40

Tornando al collettivo composto da vittime e testimoni, se lo si analizza per fattore di discriminazione si nota che la percentuale di segnalanti che denunciano di essere stati oggetto di trattamenti iniqui è oscillante: 60,9% quando il fattore discriminante è l'età, 68,8% nel caso della disabilità, 57,1% per l'orientamento sessuale. Su un valore prossimo a quello totale (61,6%) c'è anche la percentuale di vittime di discriminazione etnico-razziale (62,1%). Pur con tutte le cautele del caso (le basi numeriche sono per lo più basse), si può suggerire che tra le persone con disabilità ci sia una maggiore consapevolezza dei propri diritti e una complementare propensione alla denuncia delle discriminazioni. È forse il caso di ricordare che il movimento per i diritti delle persone con disabilità ha una storia molto radicale<sup>7</sup> e una capacità di *advocacy* che, dagli anni 70 in poi, è andata crescendo.

TABELLA 11 – Persona che ha segnalato la discriminazione per fattore di discriminazione

FATTORE DI DISCRIMINAZIONE	TIPO DI SEGNALANTE				Totale	
	Vittima		Testimone		N	%
	N	%	N	%		
Disabilità	33	68,8	15	31,3	48	100,0
Età	56	60,9	36	39,1	92	100,0
Etnico-razziale	241	61,6	150	38,4	391	100,0
Genere	6	85,7	1	14,3	7	100,0
Orientamento sessuale	20	57,1	15	42,9	35	100,0
Religione o convinzioni personali	4	57,1	3	42,9	7	100,0
Totale	360	62,1	220	37,9	580	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Sul fronte anagrafico, la distinzione per tipo di persona che segnala discriminazione evidenzia un sostanziale equilibrio tra le fasce di età: sia tra le vittime, sia tra i testimoni, poco più di un quarto degli individui ha meno di 35 anni. Tra i 35 e i 44 anni c'è più o meno il 30% delle persone, mentre nella fascia successiva (45-54 anni) un altro 30% di utenti del servizio. Nel complesso, si conferma anche a fronte di un allargamento del raggio d'azione dell'Ufficio che la propensione a denunciare le discriminazioni è diffusa soprattutto nella fascia centrale della popolazione.

TABELLA 12 – Persona che ha segnalato la discriminazione per età in classi

ETÀ IN CLASSI	TIPO DI SEGNALANTE	Totale
---------------	--------------------	--------

<sup>7</sup> Cfr. M. Schianchi, *Storia della disabilità, Dal castigo degli dèi alla crisi del welfare*, Roma, Carocci, 2012, in particolare cap. 9,



	Vittima		Testimone		N	%
	N	%	N	%		
18-34 anni	95	28,4	50	27,9	145	28,3
35-44 anni	104	31,1	59	33,0	163	31,8
45-54 anni	99	29,6	51	28,5	150	29,2
55-64 anni	30	9,0	16	8,9	46	9,0
65 anni e oltre	6	1,8	3	1,7	9	1,8
Totale	334	100,0	179	100,0	513	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Casi mancanti: 67

Infine, per completare il profilo socio demografico delle persone che si sono rivolte all'UNAR, la tabella 13 riporta i dati relativi alla cittadinanza delle vittime e dei testimoni. Nel complesso, i cittadini italiani sono il 73,9. Il dato più interessante riguarda il numero di vittime italiane che hanno segnalato la discriminazione subita. E' una conferma sia quanto la nostra società sia ormai multietnica e multi religiosa, sia di quanto persistano fenomeni discriminatori anche nei confronti di cittadini italiani, basati sull'ascendenza, sul colore della pelle e sulle convinzioni religiose, sia, infine, di quanto l'aver la cittadinanza italiana contribuisca significativamente a segnalare la discriminazione di cui si è stati vittima.

TABELLA 13 – Tipo di segnalante per cittadinanza

CITTADINANZA	TIPO DI SEGNALANTE				Totale	
	Vittima		Testimone		N	%
	N	%	N	%		
A Italiana	211	63,2	186	91,6	307	73,9
B Straniera	123	36,8	17	8,4	140	26,1
Totale	334	100,0	203	100,0	537	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Casi mancanti: 43

### 2.1.5. I FATTORI DI DISCRIMINAZIONE

Dal momento che l'attenzione dell'UNAR nei confronti dei diversi fattori di discriminazione è stata negli anni crescente, nel rapporto riferito al 2013 è possibile offrire una visione dei dati disponibili nel sistema informativo per singolo fattore. In quest'edizione del rapporto si offre un dettaglio limitato ai tre fattori numericamente più consistenti: etnico-razziale, orientamento sessuale e identità di genere e persone con disabilità.

#### a) La discriminazione su base etnico-razziale

In termini numerici, i casi di discriminazione etnico-razziale rappresentano il 69,8% delle segnalazioni pervenute nell'ultimo anno. Nel corso del 2013, l'UNAR ha ricevuto 959 segnalazioni di episodi di discriminazione etnico-razziale, il 79,6% delle quali, a seguito della lavorazione del caso, si è rivelato essere un effettivo episodio di discriminazione (tabella 14). Le restanti 158 segnalazioni (pari al

16,5% del totale) sono risultate non pertinenti. La percentuale di pertinenza – come riscontrato anche negli anni passati – continua a essere elevata, a riprova di una ormai consolidata capacità, da parte delle vittime, dei testimoni e degli operatori dei servizi anti-discriminazione, di riconoscere gli elementi essenziali e caratterizzanti di una condotta discriminatoria.

TABELLA 14 – Casi di discriminazione etnico-razziale per pertinenza della segnalazione

PERTINENZA DELLA SEGNALAZIONE	v.a.	%
Pertinente	763	79,6
Non pertinente	158	16,5
Dubbia	38	4,0
Totale	959	100,0

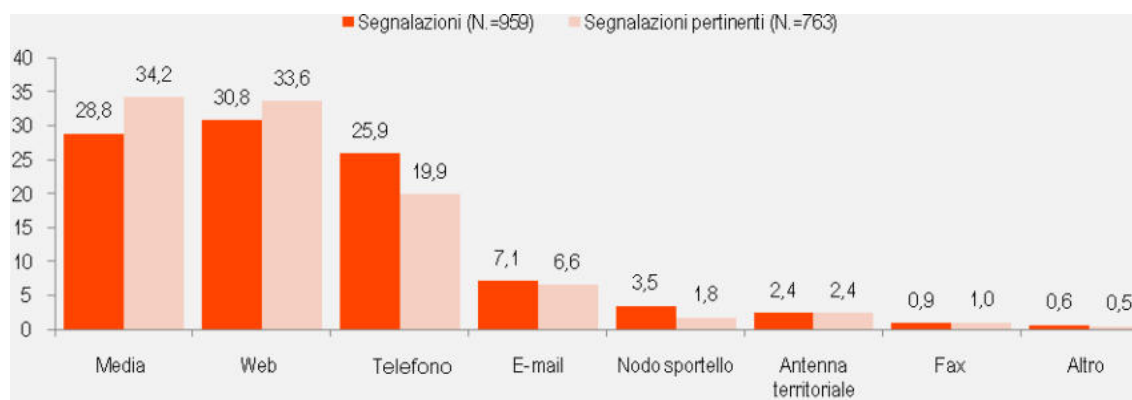
Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Alla data di estrazione dei dati, in archivio risultano presenti 38 casi (pari al 4% del totale) per i quali non è stata ancora determinata la pertinenza. Si tratta per lo più di situazioni particolarmente controverse per le quali è ancora in corso un procedimento istruttorio.

Come ripetuto in precedenza, il sistema informativo UNAR è di tipo multi-canale. In altre parole, è possibile segnalare un caso usando diversi strumenti di comunicazione, Il grafico 6 confronta i canali attraverso i quali sono state ricevute le segnalazioni, distinguendo tra il totale delle segnalazioni e i soli casi, poi, ritenuti pertinenti.

In generale, il web (nello specifico il sito internet dell'Ufficio [www.unar.it](http://www.unar.it)) è il canale maggiormente usato (30,8 delle segnalazioni totali), seguono i media con il 28,8% (questa percentuale è completamente saturata dalle segnalazioni d'ufficio che l'UNAR compie attraverso l'attività di monitoraggio dei media tradizionali, giornali, radio e televisione, e della rete internet). Il ricorso alla *help line* 800.90.10.10, la modalità classica con la quale la maggior parte degli *equality body* europei raccoglie le denunce, assomma poco più di un quarto delle segnalazioni totali.

GRAFICO 6 – Casi di discriminazione etnico-razziale per canale di ricevimento della segnalazione

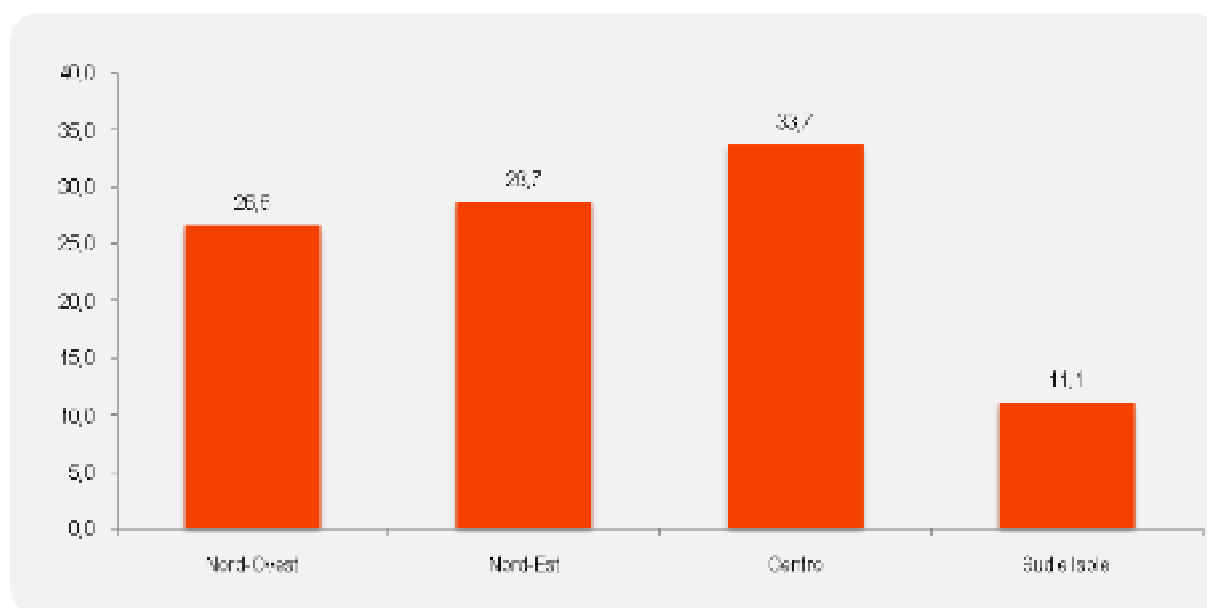


Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Se si guarda ai tre principali canali di ricevimento, considerando i soli casi pertinenti, si nota che, a differenza delle percentuali relative a tutte le segnalazioni, il canale "media" sorpassa il "web" (34,2% il primo, 33,6% il secondo). Al terzo posto, invece, la via telefonica, che copre quasi un quinto (19,9%) dei casi pertinenti. Questa differenza è legata alla diversa natura del servizio: il numero verde è un cosiddetto "servizio a bassa soglia", al quale si rivolgono persone e organizzazioni per i motivi che non sempre rientrano nei casi pertinenti. Al contrario, l'accesso via web presenta una soglia d'uso superiore, per lo più coincidente con un livello minimo di *digital literacy*.

Continuando ad esaminare le segnalazioni del 2013, è necessario confrontare i dati dal punto di vista territoriale, così da avere indicazioni rispetto alle aree del Paese nelle quali la denuncia di episodi di discriminazione è più frequente (grafico7).

GRAFICO 7 – Casi di discriminazione etnico-razziale per ripartizione geografica di provenienza della segnalazione (solo casi pertinenti)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Casi mancanti: 22

In questo caso, è stato preso come punto di riferimento il luogo da cui viene la segnalazione: come scritto in precedenza, ne deriva che il territorio di provenienza della segnalazione può non coincidere con quello dove è avvenuta la discriminazione. Un terzo dei casi pertinenti esaminati nel 2013 proviene dal Centro Italia; dal Nord è arrivato quasi il 55% delle segnalazioni, quota equamente suddivisa tra la ripartizione Ovest (25%) ed Est (29,3%). Molto più contenute le denunce di discriminazioni provenienti dal Meridione (11,3%). Tali dati ovviamente risentono della differente distribuzione della popolazione straniera sul territorio italiano, con le regioni del Centro-Nord che ospitano numeri significativamente superiori di cittadini di origine straniera.

La tabella 15 precisa le informazioni appena presentate offrendo il dettaglio regionale dei casi pertinenti. Il Lazio, con il 22,1%, il Veneto, con il 17%, e la Lombardia, con il 14,7%, sono le regioni che hanno il riscontro più alto in termini di numerosità delle segnalazioni; percentuali di una certa consistenza si rinvennero anche in Piemonte (7,3%); Emilia Romagna (8,8%) e Toscana (8,1%).

TABELLA 15 – Casi di discriminazione etnico-razziale per regione di provenienza della segnalazione (solo casi pertinenti)

REGIONE	v.a.	%
Valle d'Aosta	1	0,1
Piemonte	56	7,3
Liguria	16	2,1
Lombardia	112	14,7
Trentino Alto Adige	5	0,7
Veneto	130	17,0
Friuli Venezia Giulia	15	2,0
Emilia Romagna	67	8,8
Marche	17	2,2
Toscana	62	8,1
Umbria	7	0,9
Lazio	169	22,1
Campania	19	2,5
Molise	1	0,1
Abruzzo	16	2,1
Basilicata	1	0,1
Puglia	12	1,6
Calabria	6	0,8
Sicilia	12	1,6
Sardegna	17	2,2
Non disponibile	22	2,9
Totale	763	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Scendendo ancora nel dettaglio territoriale, la tabella 16 presenta la graduatoria delle prime dieci province per numero di segnalazioni pertinenti pervenute all'UNAR. I primi due posti sono occupati dalle due più grandi città del Paese, Roma (156 segnalazioni) e Milano (65), segue una piccola provincia come quella di Rovigo (54), poi di nuovo due aree metropolitane, Torino (28 casi) e Venezia (23), Nel complesso, le prime dieci province assommano il 54,5% delle segnalazioni; il rimanente 45,5% proviene da ben 82 province differenti. Sebbene si stia facendo riferimento a stock molto contenuti di segnalazioni (in media 4,2 per provincia), il dato può essere anche letto in termini di diffusione della cultura dell'antidiscriminazione, una cultura che sembra farsi spazio, non solo nelle grandi città, ma anche nell'Italia profonda.

TABELLA 16 – Prime 10 province per numero di segnalazioni di casi di discriminazione etnico-razziale (solo casi pertinenti)

<i>Prime 10 province</i>		v.a.	%
1	Roma	156	20,4
2	Milano	65	8,5

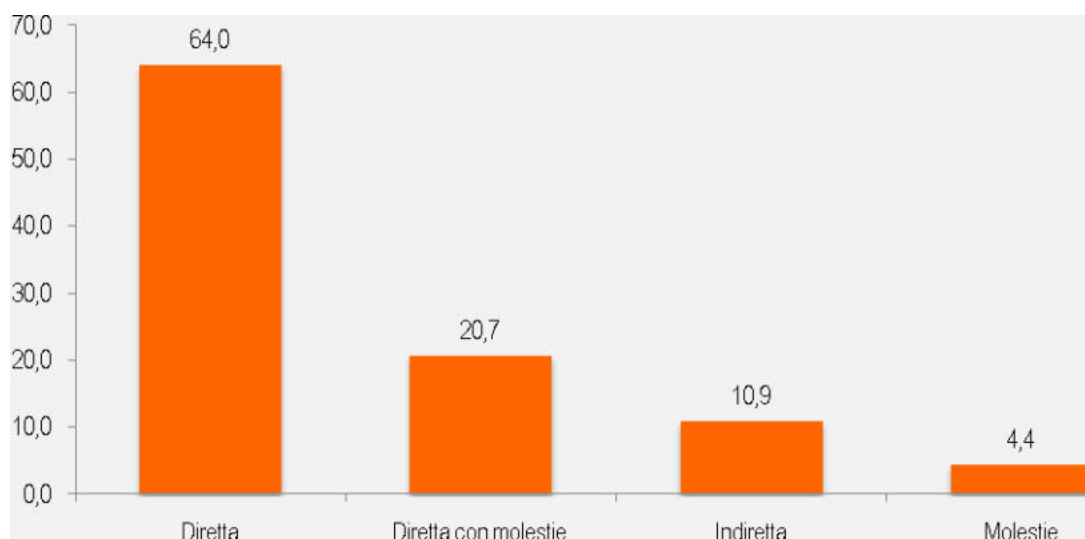
3	Rovigo	54	7,1
4	Torino	28	3,7
5	Venezia	23	3,0
6	Firenze	22	2,9
7	Bologna	19	2,5
8	Rimini	18	2,4
9	Napoli	16	2,1
10	Padova	15	2,0
	Totale	416	54,5
	Altre province (82)	347	45,5
	Totale segnalazioni	763	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Come è noto, le condotte discriminatorie possono esplicarsi in diverse forme, la distinzione fondamentale è data dal fatto che il comportamento implichi una discriminazione diretta o, in alternativa, sia un atto apparentemente neutro che, però, negli effetti porta con sé una disparità di trattamento.

Nel 2013 (grafico 8), le denunce per discriminazioni dirette sono state il 64% del totale, percentuale alla quale occorre aggiungere il 20,7% di comportamenti discriminatori diretti attuati con l'aggravante delle molestie (nel complesso, si ha quindi un 84,7% di discriminazioni attuate in forma diretta). Le discriminazioni indirette sono invece una quota nettamente minore (10,9%), La differenza è da ascrivere, non tanto alla maggiore frequenza dei comportamenti discriminatori diretti, quanto alla facilità di riconoscimento degli stessi. Spesso, difatti, le forme indirette si manifestano con modalità difficili da decifrare: regolamenti, procedure, norme all'apparenza legittimi possono nascondere delle discriminazioni sostanziali. Riconoscere questi episodi è molto più complesso, per cui è naturale che il numero di denunce sia molto più contenuto. Anche per questo motivo sono spesso aperte d'ufficio.

GRAFICO 8 - Casi di discriminazione etnico-razziale per tipo di condotta discriminatoria (solo casi pertinenti)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Se poi si torna ai dati e si considerano i casi nei quali è presente una qualche forma di molestia (sia in forma isolata che come aggravante), si ottiene circa un quarto delle segnalazioni ricevute nel 2013.<sup>8</sup> Le molestie sono un comportamento particolarmente odioso poiché aggiungono un'ulteriore componente di violenza.

Le segnalazioni giunte nel 2013 sono nella metà dei casi presentate da individui (tabella 17), persone che sono state coinvolte direttamente in situazioni discriminatorie o ne sono state testimoni, Le cosiddette "vittime" rappresentano il 29,2% dei segnalanti, testimoni, invece, ammontano al 19,5%, Ci sono poi i casi che vengono istruiti a seguito dell'intervento di associazioni o dell'UNAR stesso: i primi sono il 10,2%, i secondi il 41%. In merito alle persone che hanno segnalato casi di discriminazione etnico-razziale c'è rilevare che, nel caso si tratti di testimoni la percentuale di persone di origine italiana sfiora i due terzi (64,4% – dato fuori tabella) e si mantiene alta anche se si considerano le persone che sono state direttamente interessate da episodi di discriminazione.

TABELLA 17 – Casi di discriminazione etnico-razziale per tipo di segnalante (solo casi pertinenti)

TIPO DI SEGNALANTE	v.a.	%
Vittima	223	29,2
Testimone	149	19,5
Associazione/Ente	78	10,2
UNAR	313	41,0
<b>Totale</b>	<b>763</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

La tabella 18 presenta le prime tre nazionalità delle persone vittima di discriminazione. Nel 2013, coloro che hanno contattato l'UNAR denunciando di essere stati vittima di comportamenti discriminatori appartengono a 41 diverse nazionalità. L'elemento interessante è dato dal fatto che la prima nazionalità per numero di segnalazioni è quella italiana (26,5% delle segnalazioni fatte da vittime), seguono con la stessa percentuale i casi segnalati da persone di origine marocchina e rumena..

TABELLA 18 – Prime 3 nazionalità delle vittime di discriminazione etnico-razziale (solo casi pertinenti)

NAZIONALITÀ	%
<i>Italia</i>	26,5
<i>Marocco</i>	8,5
<i>Romania</i>	8,5
Totale prime 3 nazionalità	43,5
Altre nazionalità (38)	56,5
Totale Vittime	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

<sup>8</sup>. Secondo il Decreto Legislativo 198/2006 "Codice delle pari opportunità" (art. 26, comma 1), si definiscono molestie "quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo".

L'ultimo dato utile a sintetizzare l'anno appena trascorso, riguarda l'ambito della vita sociale al quale è riferibile la segnalazione. L'UNAR, a riguardo, adotta una classificazione molto articolata, con la quale si cerca di rendere conto della molteplicità di situazioni in cui si può manifestare una condotta discriminatoria (tabella 19). La maggior parte dei casi trattati nel 2013 riguarda l'ambito dei "media" (34,2%); a seguire, con il 20,4%, l'ambito "vita pubblica", poi il "tempo libero" con l'11,4%. I primi tre ambiti per frequenza attengono a spazi della vita sociale all'interno dei quali dovrebbero vigere le norme del rispetto e della convivenza civile, ma che, invece, si trasformano in luoghi di potenziali conflitti dove a prevalere è il pregiudizio.

TABELLA 19 – Casi di discriminazione etnico-razziale per ambito della discriminazione (solo casi pertinenti)

AMBITO DELLA DISCRIMINAZIONE	v.a.	%
Mass media	260	34,2
Vita pubblica	156	20,4
Tempo libero	87	11,4
Erogazione servizi da enti pubblici	59	7,7
Lavoro	57	7,5
Casa	39	5,1
Scuola e istruzione	31	4,1
Forze dell'ordine	28	3,7
Salute	11	1,4
Erogazione servizi da pubblici esercizi	17	2,2
Trasporto pubblico	9	1,2
Erogazione servizi finanziari	8	1,0
Non disponibile	1	0,1
Totale	763	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

E' importante tener conto che, ovviamente, il dato risente anche degli interventi normativi e delle azioni positive attuate dall'Ufficio che, in alcuni ambiti (lavoro, casa, ecc.), hanno permesso la rimozione dei motivi che precedentemente erano stati all'origine della discriminazione, impedendone il perpetuarsi.

A ciò occorre aggiungere che anche la spiegazione che vede nella discriminazione una forma (scorretta) di competizione per le risorse, in questi casi viene meno. Nell'ambito della casa, del lavoro, dell'accesso ai servizi, questo genere di spiegazione per quanto non funzioni da giustificazione offre una cornice utile a decifrare i comportamenti discriminatori. Quando, al contrario, ci si trova a commentare episodi che avvengono negli spazi del tempo libero e semplicemente per strada, in occasioni nelle quali le risorse in competizione non esistono, è più probabile che si tratti di un comportamento condizionato dai pregiudizi o, nei casi più estremi, da riferimenti a ideologie discriminatorie.

Il quarto ambito di discriminazione per frequenza è l' "erogazione di servizi da enti pubblici" con il 7,7% delle segnalazioni complessive. Nel 2013, le segnalazioni pervenute rispetto a questo ambito sono particolarmente esplicative delle modalità con le quali si esplica la cosiddetta discriminazione istituzionale. In particolare, il requisito della cittadinanza italiana o di un altro paese UE continua a essere maldestramente inserito all'interno di bandi e avvisi pubblici. Non ci sono istituzioni che sono esenti da

questo genere di errori: enti locali piccoli e grandi, aziende sanitarie, università, enti di formazione e scuole. Sino ad arrivare al paradosso per il quale in una procedura comparativa per il conferimento di due incarichi professionali indetto dall'Ufficio Pari Opportunità di una regione del Centro-Sud si richiede il requisito di cittadinanza italiana o UE. Nella maggior parte dei casi, per la rimozione della discriminazione è sufficiente una semplice azione di *moral suasion* da parte dell'UNAR: una comunicazione informale, tutt'al più una lettera, e le amministrazioni responsabili di queste "fastidiose sviste" modificano testi, regolamenti, procedure e norme.

b) Le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere

Nel 2013, l'UNAR ha registrato 114 casi di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e identità di genere (tabella 20), pari all'10% del totale dei casi di discriminazione trattati nell'anno. Nella quasi totalità dei casi (102) si è trattato di discriminazioni di tipo diretto, solo 12 sono state le segnalazioni rispetto a forme indirette di discriminazione. Comparando i dati 2013, con quanto registrato nel 2012 si nota una leggera flessione nel volume di segnalazioni pertinenti lavorate dall'Ufficio. Comunque sia, l'ordine di grandezza dei casi relativi a questo fattore di discriminazione si mantiene stabile così come il peso relativo rispetto alla totalità delle segnalazioni.

TABELLA 20 – Casi pertinenti per fattore e tipo di discriminazione (2012-2013)

TIPO DI DISCRIMINAZIONE	2012		2013	
	N	%	N	%
Diretta	139	96,5	102	89,5
Indiretta	5	3,5	12	10,5
Totale	144	100,0	114	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

La maggior parte delle segnalazioni (59,6%) è stata istruita d'ufficio dall'UNAR (tabella 21). Questo dato segna una forte differenza con quanto riscontrato nel 2012, anno nel quale la maggioranza dei casi erano stati denunciati da testimoni di episodi di discriminazione e i "casi d'ufficio" erano di poco superiori a un quarto del totale. Subisce una flessione anche la percentuale di segnalazioni pervenute direttamente dalle persone che hanno subito la discriminazione, dal 24,3% del 2012 al 17,5% dell'anno passato. Il dato relativo alle denunce pervenute attraverso le associazioni sale leggermente (dal 6,9% al 9,6%).

TABELLA 21 – Casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere: tipo di segnalante (2012-2013)

TIPO DI SEGNALANTE	2012		2013	
	v.a.	%	v.a.	%
Vittima	35	24,3	20	17,5
Testimone	62	43,1	15	13,2
Associazione/Ente	10	6,9	11	9,6
UNAR	37	25,7	68	59,6
Totale	144	100,0	114	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013



I media sono il canale attraverso il quale sono pervenute quasi la metà delle segnalazioni (49,1% - tabella 22), con una percentuale che sale di oltre 20 punti rispetto al 2012. Questo dato ovviamente risente della preponderanza delle segnalazioni istruite d'ufficio (originate dall'attività di monitoraggio dei mezzi di informazione). Nel 2013, il secondo canale di segnalazione è il web con il 40,4% (l'anno precedente il dato era più elevato di 9 punti percentuali). Contact center e e-mail assieme superano di poco il 10% delle segnalazioni.

TABELLA 22 – Casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere: canale attraverso il quale è pervenuta la segnalazione (2012-2013)

CANALE	2012		2013	
	v.a.	%	v.a.	%
Contact Center	12	8,3	4	3,5
E-Mail	20	13,9	8	7,0
Media	41	28,5	56	49,1
Web	71	49,3	46	40,4
Totale	144	100,0	114	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Entrando nel merito dei casi di discriminazione si nota che il 38,6% è avvenuto nell'ambito della "vita pubblica", mentre poco meno di uno su tre (32,5%) nei "mass media", il 10,5% sono casi verificatisi nell'ambito di "scuola e istruzione". Gli altri ambiti raccolgono invece percentuali molto basse.

TABELLA 23 – Ambiti dei casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere (2012-2013)

Ambito	2012		2013	
	N,	%	N,	%
Vita pubblica	53	36,8	44	38,6
Mass Media	48	33,3	37	32,5
Scuola e Istruzione	11	7,6	12	10,5
Erogazione servizi da enti pubblici	5	3,5	5	4,4
Tempo libero	3	2,1	4	3,5
Erogazione servizi da pubblici esercizi	2	1,4	3	2,6
Lavoro	6	4,2	3	2,6
Casa	7	4,9	1	0,9
Erogazione servizi finanziari	1	0,7	1	0,9
Forze dell'Ordine	2	1,4	1	0,9
Salute	5	3,5	1	0,9
Trasporto pubblico	1	0,7	1	0,9
Non disponibile	-	-	1	0,9
Totale	144	100	114	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Come nel 2012 le segnalazioni si concentrano soprattutto in due ambiti: nel caso della "vita pubblica" il contesto prevalente sono le aggressioni (22 casi su 44 totali, 50%) mentre nell'ambito "media" prevale il contesto "internet" (25 casi su 37 totali, 67,6%).

Il problema delle aggressioni fisiche e verbali nei confronti delle persone LGBT è sempre maggiore: come in molti paesi anche in Italia l'omofobia tende ad assumere contorni di violenza personale. Tra i casi trattati dall'UNAR nel 2013, uno è esemplificativo poiché, pur non riguardando un'aggressione fisica a una persona in particolare, mostra il clima intimidatorio che si sta diffondendo attorno alle identità *Queer*. A Milano, in una zona centrale e conosciuta per la presenza di ritrovi *gay friendly*, da un'auto in corsa vengono lanciati non solo insulti, ma anche bottiglie piene di urina, contro i clienti di un locale gay. I tratti più inquietanti dell'episodio sono essenzialmente due: il fatto che il locale teatro dell'aggressione si trovi in pieno centro (dietro Porta Venezia, a un chilometro da Piazza San Babila) e la premeditazione dell'atto.

A Treviso nel dicembre 2013 si è verificato un episodio che ha avuto per teatro un altro degli ambienti dove l'omofobia trova, purtroppo, sempre più spazio. In un istituto superiore due ragazze si baciano in corridoio, un compagno di scuola indignato scrive una lettera di protesta alla preside, la quale da par suo richiama le ragazze. Successivi approfondimenti portano alla conclusione che l'effusione non era tale e che si sarebbe trattato di un semplice abbraccio tra le due ragazze. In questo caso, al di là dell'ingiustificato scandalo, non è tanto l'evento in sé quanto la reazione dei compagni di scuola delle ragazze a indicare quanto il tema dell'omofobia sia presente all'interno delle scuole. Per solidarietà con le studentesse accusate di non si sa bene cosa, i compagni di classe organizzano un *flash mob* nel parcheggio antistante la scuola, nel corso del quale ogni ragazzo ha portato al braccio un nastro viola, colore simbolo della lotta all'omofobia.

Un terzo caso, invece, porta in superficie un aspetto poco discusso, ma non per questo meno significativo, dell'omofobia. Nel marzo 2013 un poliziotto contatta l'UNAR dichiarando di essere vittima di discriminazione a causa della sua omosessualità. Sua madre è invalida e vorrebbe essere trasferito ad un'altra sede per poterla assistere in modo più continuo. Nel 2006, l'agente ha subito un primo trasferimento d'ufficio a una sede più lontana. Un anno dopo ha ricevuto un secondo ordine di trasferimento, accompagnato da una nota scritta che recitava: "la particolare situazione personale del dipendente è venuta a conoscenza sia del personale della attuale sede di servizio sia del personale del Commissariato di \*\*\*\*\* arrecando grave nocumento alla immagine della Polizia di Stato".

In questo caso, particolarmente complesso, l'UNAR informa l'OSCAD, riuscendo nel giro di qualche mese a far trasferire il poliziotto nella sede di lavoro desiderata.

Come in qualsiasi altro ambiente sociale, all'interno delle forze dell'ordine lavorano persone omosessuali, persone che hanno diritto ad essere trattate alla stregua dei colleghi eterosessuali. Per quanto banale e scontata, quest'affermazione necessita di essere ribadita e messa in pratica perché se per un superiore in grado è legittimo mettere per scritto che l'orientamento sessuale di una persona è un "nocumento", il lavoro culturale da fare è molto.

#### c) Le discriminazioni contro le persone con disabilità

Nel 2013, le segnalazioni di episodi di discriminazione verso persone con disabilità sono state 105, pari al 9,2% del totale dei casi pervenuti all'attenzione dell'UNAR. Rispetto al 2012 si registra un incremento del 22,1% (tabella 24). Considerando il tipo di soggetto che ha formulato la segnalazione si nota un

inversione tra l'anno passato e il precedente: se nel 2012, il 52,3% degli episodi era stato denunciato dalla vittima stessa, nel 2013, la percentuale scende al 31,4%, con le segnalazioni di ufficio che, invece, passano dal 14% del totale al 42,9%. Parallelamente calano anche i casi segnalati dalle vittime (dal 30,2% al 14,3%).

TABELLA 24 – Discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità per tipo di segnalante: confronto 2012-2013 (solo casi pertinenti)

TIPO DI SEGNALANTE	2012		2013	
	N	%	N,	%
Vittima	45	52,3	33	31,4
Testimone	26	30,2	15	14,3
Associazione/Ente	3	3,5	12	11,4
UNAR	12	14,0	45	42,9
Totale	86	100,0	105	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Questa dinamica lascia intendere due fenomeni concomitanti: da una parte, un rafforzamento da parte dell'UNAR della vigilanza sulle discriminazioni patite dalle persone con disabilità, dall'altra, una perdita di contatto tra l'Ufficio e i gruppi "a rischio".

Per meglio capire la ricomposizione avvenuta all'interno del flusso di segnalazioni può essere utile confrontare i dati relativi ai canali di ricezione (tabella 25). Diminuiscono i casi pervenuti tramite il telefono (dal 19,8% all'8,6%), mentre aumentano quelli giunti via e-mail (14% nel 2012, 21% nel 2013). L'altra variazione numericamente significativa è il raddoppio delle segnalazioni originate dal monitoraggio dei media: in un anno questa modalità ottiene un saldo positivo di quindici punti percentuali (dal 17,4% al 32,4%). Rimangono, invece, sui livelli del 2012 le segnalazioni giunte via web (34,3% nel 2013).

TABELLA 25 – Discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità per canale di ricezione della segnalazione: confronto 2012-2013 (solo casi pertinenti)

CANALE	2012		2013	
	N	%	N	%
Contact Center / Telefono	17	19,8	9	8,6
E-Mail	12	14,0	22	21,0
Fax	2	2,3		
Media	15	17,4	34	32,4
Altro	-	-	1	1,0
Lettera	-	-	1	1,0
Nodo Sportello	4	4,7	-	-
Antenna Territoriale	2	2,3	2	1,9
Web	34	39,5	36	34,3
Totale	86	100,0	105	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Le discriminazioni contro le persone con disabilità (tavella 26), nel 36,2% dei casi, hanno riguardato l'erogazione di servizi da parte di enti pubblici, il dato rispetto al 2012 è quasi raddoppiato (19,8%). Di una certa consistenza numerica sono anche le segnalazioni relative all'ambito scuola e istruzione (12,5%, l'anno passato, 23,3% il precedente), al trasporto pubblico (9,5%) e al lavoro (8,6%).

TABELLA 26 – Casi pertinenti di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità per ambito: confronto 2012/2013

AMBITO	2012		2013	
	N	%	N	%
Casa	5	5,8	3	2,9
Lavoro	14	16,3	9	8,6
Scuola e Istruzione	20	23,3	13	12,4
Salute	1	1,2	4	3,8
Trasporto pubblico	7	8,1	10	9,5
Forze dell'ordine	1	1,2	-	-
Erogazione servizi da enti pubblici	17	19,8	38	36,2
Erogazione servizi da pubblici esercizi	10	11,6	8	7,6
Erogazione servizi finanziari	-	-	2	1,9
Mass Media	6	7,0	4	3,8
Vita pubblica	3	3,5	8	7,6
Tempo libero	2	2,3	6	5,7
Totale	86	100,0	105	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2014

Come nel caso delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, i dati statistici non permettono grandi approfondimenti, per cui è opportuno esaminare alcuni *case history* presenti nell'archivio UNAR per comprendere i contorni pratici della discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

Anche nel 2013 sono pervenute segnalazioni di campagne pubblicitarie con finalità sociali e informative che, per leggerezza o semplice ignoranza, presentavano contenuti stigmatizzanti nei confronti delle persone con disabilità. Il caso più rappresentativo ha riguardato una campagna per la prevenzione della guida in stato di ebbrezza. Il messaggio centrale dell'iniziativa era il seguente: chi alla guida ha un comportamento irresponsabile, rischia la vita, qualora dovesse sopravvivere sarà comunque costretto a un'esistenza infelice e condizionata, la vita del disabile. Iconicamente, la campagna presentava in primissimo piano il retro di una sedia a rotelle. In questo caso, la disabilità viene rappresentata come l'unico deterrente di comportamenti pericolosi per se stessi, ma soprattutto per gli altri; inoltre, la vita delle persone con disabilità è descritta in termini di dipendenza completa dagli altri, sottacendo che spesso è il contesto spaziale e sociale a rendere disabili le persone, poiché sarebbe sufficiente il rispetto delle normative vigenti in termini di accessibilità e servizi di supporto, per restituire una sufficiente autonomia personale. Successivamente all'invio di una nota dell'UNAR, l'ente promotore della campagna ha ritirato la locandina.

Un altro caso, per certi versi simile, è stato segnalato da una persona con una disabilità motoria rispetto al contenuto di un cartello affisso all'interno dell'ascensore inclinato che conduce alla parte superiore della cittadina nella quale la persona abita. Il cartello, recante le disposizioni di corretto uso del mezzo, riportava l'indicazione di divieto di ingresso a persone in condizioni "psico-fisiche anormali". Inoltre, limitava l'ingresso in cabina a una sola persona "diversamente abile" per corsa, senza in alcun modo legare la limitazione alle caratteristiche dell'impianto, come ad esempio la capienza della cabina. Sfuggono i motivi per i quali il gestore dell'impianto abbia scelto di usare un linguaggio così ostile e offensivo. L'unica ragione plausibile è, come nel precedente caso, un misto di superficialità e ignoranza. Va ribadito che l'incompetenza rispetto ad un uso della lingua italiana attento alle persone spiega, ma non giustifica, un simile comportamento. A seguito di comunicazioni formali da parte dell'UNAR il cartello è stato rimosso.

Un terzo caso, riguarda una ragazza con disabilità che non ha potuto assistere ad un concerto rock a causa dei gradini all'ingresso di un noto club milanese dove si teneva lo spettacolo. La ragazza, che all'acquisto del biglietto aveva ottenuto rassicurazioni circa l'accessibilità del locale, il giorno del concerto si è vista proporre un improbabile sollevamento a braccia da parte dei "buttafuori" del locale, trasporto reso, peraltro, impraticabile dal peso della carrozzina elettrica munita di un pesante motore alimentato a batterie. A seguito di quest'episodio, la giovane si rivolge a un'associazione impegnata nella tutela dei diritti delle persone con disabilità, il legale dell'associazione segnala al Comune di Milano la discriminazione posta in essere dal locale, chiedendo inoltre l'applicazione della sanzione di chiusura temporanea del locale. In merito a questo procedimento l'UNAR prende una posizione molto netta e dopo una lunga istruttoria viene, infine, accolta la richiesta di applicazione della sanzione: è disposta la chiusura per trenta giorni del locale e una multa di 516 euro. Il provvedimento ha un valore fondamentale, anche se la sanzione è poco più che simbolica, in quanto è il primo riconoscimento pubblico del diritto delle persone con disabilità all'accessibilità dei locali pubblici.

## CAPITOLO TERZO

### IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DI DISCRIMINAZIONE

#### 3.1. Assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione

L'UNAR, nel quadro della propria strategia di intervento per la risoluzione delle situazioni di discriminazione, promuove prioritariamente tentativi di conciliazione che nel corso degli ultimi anni hanno prodotto buoni risultati, contribuendo alla risoluzione della condotta discriminatoria e, in alcuni casi, alla rimozione degli effetti pregiudizievoli.

Tuttavia, nelle situazioni in cui la conciliazione non è possibile e la vittima decide di perseguire la strada giudiziale, l'Ufficio garantisce la propria assistenza, non potendo agire in giudizio direttamente, così come stabilito dal d.lgs n. 215/2003.

Nel caso in cui la vittima decide di agire individualmente, l'attività dell'Ufficio è quella prevista dalla lettera a), comma 2, dell'art.7 del d.lgs n. 215/2003, ovvero di *"fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori"*. Ciò vuol dire che l'Ufficio può intervenire nel procedimento giurisdizionale provvedendo, se richiesto dalla parte interessata, a rendere in giudizio, tramite un proprio rappresentante, informazioni ed osservazioni orali o scritte. Inoltre, nei provvedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, l'Ufficio può fornire pareri e consulenze legali a tutti coloro che lamentano di aver subito discriminazioni.

Per quanto riguarda il rito delle azioni civili contro le discriminazioni, l'art. 28 del d.lgs n.150/2011 (*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione*), stabilisce, in base agli artt. 702-bis e ss. c.p.c., un rito speciale che, per le sue caratteristiche, consente di arrivare ad una rapida conclusione del giudizio nei casi in cui il Tribunale giudica in composizione monocratica, grazie all'emanazione di un provvedimento immediatamente esecutivo su cui, in mancanza di appello, si forma il giudicato. I procedimenti in materia di discriminazione sono stati ricondotti dal procedimento ordinario a quello sommario, in quanto già caratterizzati da una cognizione ridotta dei fatti dedotti a fondamento della domanda suscettibile di concludersi con un provvedimento idoneo alla formazione del giudicato. Tale caratteristica aveva, del resto, indotto la giurisprudenza di legittimità ad inquadrarli nell'ambito degli strumenti di tutela cautelare posti a favore delle vittime di discriminazione.

Difendere i diritti è un dovere che richiede tempo, energia, competenza ma anche risorse economiche, la mancanza delle quali spesso impedisce alle vittime di discriminazione di denunciare un comportamento lesivo dei propri diritti.

Nella consapevolezza del limite operativo sancito dall'assenza della legittimazione ad agire e nel perimetro normativo previsto dalla legislazione di riferimento (comma 2 dell'art. 7 del d.lgs 215/2003), l'UNAR, in attuazione della Direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2013, ha inteso costituire un Fondo di Solidarietà per l'anticipazione delle spese legali a favore delle vittime di discriminazione, al fine di innalzare il livello di tutela giurisdizionale con conseguente aumento delle azioni di tutela previste dalla legislazione vigente.

Tale misura si inquadra nell'alveo delle problematiche evidenziate e sollecitate anche dagli organismi internazionali, quali il network di mediatori civili disponibili gratuitamente, il potenziamento della consulenza legale, e quindi il Fondo.

Il Fondo, le cui attività partiranno nel 2014, sarà coordinato dall'UNAR e gestito dal Consiglio Nazionale Forense, in quanto organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura, (operante presso il Ministero della Giustizia) con il quale il Dipartimento pari opportunità ha siglato vari Protocolli di Intesa e il 30 dicembre 2013 un Accordo di collaborazione.

Tale Fondo ha, quindi, sia la funzione di favorire l'accesso alla tutela giurisdizionale delle vittime e delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela, ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs.215/2003, sia di consentire il monitoraggio dei procedimenti civili e penali per i diversi fattori di discriminazione. Inoltre, la previsione di tale fondo rappresenterebbe un forte incentivo per le vittime e le associazioni a far valere, su un piano di effettività, le fondamentali garanzie apprestate dal legislatore negli ultimi anni.

Attraverso il Fondo sarà possibile l'anticipazione delle spese legali alle vittime di atti discriminatori per motivi di razza od origine etnica, religione, convinzioni personali, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere. Tra i soggetti beneficiari, oltre alle vittime sopra citate, potranno accedere al Fondo anche le Associazioni di settore legittimate a stare in giudizio ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 215/2003, le Organizzazioni sindacali, le Associazioni e organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso ai sensi dell'art. 5, d.lgs 216/2003 e le Associazioni ed Enti di cui all'art. 4, Legge 67/2006.

### **3.2. Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio**

Nella consapevolezza della difficoltà delle vittime di discriminazione a intraprendere la via giudiziaria, il d.lgs n. 215/2003, all'articolo 5, ha previsto la possibilità che l'esercizio dell'azione sia delegato a soggetti rappresentativi, ovvero alle associazioni, ferma restando la possibilità dell'UNAR di fornire propri pareri. In particolare, sono previste due differenti situazioni.

La prima rimanda a quanto sancito dall'art.4 (*Tutela giurisdizionale dei diritti*) e dall'art.4-bis (*Protezione delle vittime*) e prevede la possibilità delle associazioni di agire in giudizio "in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione".

La seconda (art.5, comma 3) riguarda invece i casi di discriminazione collettiva nei quali le persone lese dalla discriminazione non sono individuabili in modo diretto ed immediato, cioè o non possono essere individuate in assoluto o possono essere individuate ma solo con difficoltà, a seguito di una specifica attività di indagine.

La legittimazione ad agire in giudizio è riservata, nel caso delle discriminazioni di competenza dell'UNAR, alle associazioni inserite in un apposito "elenco congiunto", che risultano già iscritte o nel Registro UNAR (di cui si tratterà a breve) o nel Registro delle associazioni e degli enti previsto dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le associazioni da inserire nell'elenco congiunto sono scelte sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione. L'elenco congiunto è approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro delle pari opportunità.

Il 13 marzo 2013, il Ministro per il Lavoro e le Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità ha emanato il decreto di aggiornamento nel quale risultano iscritti 582 associazioni ed enti.

### **3.3. Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti**

La rilevanza del ruolo delle Associazioni nella lotta alle discriminazioni è stata ribadita e valorizzata dal D.Lgs n. 215/2003, che, oltre a garantire la possibilità ad alcune associazioni di essere legittimate ad agire in giudizio, ha previsto l'istituzione, presso l'UNAR, del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento" (art.6).

L'iscrizione al Registro è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

- a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno un anno e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento, senza fine di lucro;
- b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;
- c) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;
- d) svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente;
- e) non avere i rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

L'esame della domanda di iscrizione è valutata da un'apposita commissione istituita presso l'UNAR.

L'Ufficio collabora con le associazioni e gli enti iscritti al predetto Registro attraverso diversi strumenti, alcuni dei quali ribaditi dallo stesso D.Lgs n. 215/2003 all'articolo 7. In particolare:

- l'adozione di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica;
- la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni.

In linea con l'apertura ad altre forme di discriminazioni, dal 2011 possono iscriversi al Registro anche le associazioni e gli enti che svolgono attività nel campo della lotta ad altre discriminazioni. Questa scelta deriva anche dalla necessità di meglio tutelare le vittime delle discriminazioni multiple.

Al 31 dicembre 2013 risultano iscritte 327 associazioni. Di queste, 19 si sono iscritte nell'arco del 2013. Da un punto di vista territoriale, prendendo in considerazione la sede legale delle associazioni e degli enti, la regione con il più alto numero di associazioni iscritte è, come in passato, il Lazio, con 102 associazioni, pari al 31,2% del totale. Seguono il Piemonte (con 32 associazioni iscritte, pari al 10,4%), la Lombardia (27), l'Emilia Romagna (24), la Toscana (24), la Campania (18) e la Sicilia (16).

Al fine di avere un quadro più dettagliato sulla tipologia delle associazioni iscritte al Registro UNAR, è stato inviato un apposito questionario, che ha sondato tre aspetti.

Il primo riguarda i fattori di discriminazioni di cui le associazioni e gli enti si occupano prevalentemente, abbiamo la seguente percentuale: "razza"/etnia (32,6%), genere (22,5%), disabilità (11,4%), orientamento sessuale e identità di genere (9,7%), Rom Sinti e Caminanti (9,3%), religione (8,8%), età (5,7%).

Invece, in merito al secondo aspetto, ovvero agli ambiti (che nel questionario erano predefiniti, in concordanza con la suddivisione elaborata dal Contact Center), a prevalere è scuola e istruzione (20,3%),



seguita da lavoro (18,3%), casa (10,5%), salute (10,5%), erogazione servizi da enti pubblici (9,8%), vita pubblica (9,5%), mass media (7,2%), tempo libero (6,5%), erogazione servizi da pubblici esercizi (2,5%), trasporto pubblico (2,3%), forze dell'ordine (1,3%), erogazione servizi finanziari (1,3%)

Il terzo aspetto riguarda l'attività prevalente realizzata dall'associazione o ente. Queste le risposte: campagne di sensibilizzazione e informazione (22,8%), formazione (19,2%), sensibilizzazione nelle scuole (18,9%), mediazione (11,4%), azioni positive nel mondo del lavoro (7,9%), supporto a regioni ed enti locali (6,8%), azioni in giudizio (5,9%), altro (7,1%).

A partire dal mese di luglio, le associazioni iscritte al Registro dell'UNAR sono state coinvolte nell'elaborazione del Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, in sintonia col processo di Dialogo strutturato attuato dall'UE, al fine di una quanto più ampia condivisione del Piano stesso.

## CAPITOLO QUARTO

### LA PROMOZIONE DI AZIONI POSITIVE E DI SETTORE PER IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI

#### 4.1. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC).

##### 4.1.1. UNAR come Punto di contatto della Strategia

Nel corso del 2013 si è data piena attuazione alla Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti, presentata il 24 febbraio 2012 alla Commissione Europea, in attuazione della Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea n.173 del 4 aprile 2011 "Un quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di interazione dei Rom fino al 2020". Infatti, con la Comunicazione 173/2011 gli Stati membri venivano sollecitati ad elaborare strategie nazionali di inclusione delle popolazioni romani. Obiettivo della Strategia è, quindi, quello di guidare nei prossimi anni (2012-2020), una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, superando definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, aveva caratterizzato l'azione soprattutto nelle grandi aree urbane.

I Ministri competenti (durante il 2013 sotto il coordinamento del Ministro per l'Integrazione, in collaborazione con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con delega alle Pari Opportunità, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Salute, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro degli Esteri, il Ministro della Giustizia e il Ministro per le Infrastrutture) hanno convocato una Cabina di regia per le politiche di settore, coinvolgendo le rappresentanze sia degli Enti regionali e locali, compresi i Sindaci di grandi aree urbane, sia delle comunità RSC presenti in Italia. L'azione della Cabina di regia è stata di fatto sviluppata dall'UNAR, designato come Punto di Contatto Nazionale, che non solo ha curato la stesura della Strategia ma ha continuato, con regolarità, a prendere in esame le esperienze passate portando a completamento alcune iniziative già in corso, soprattutto in materia di: *capacity building* delle amministrazioni regionali e locali; coordinamento interistituzionale; interventi metodologici volti a favorire un approccio integrato e non settoriale delle politiche; sviluppo servizi di mediazione culturale; rafforzamento delle competenze dell'associazionismo; promozione della loro partecipazione ai processi decisionali; prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica, integrandole con nuove iniziative relative ad altri settori d'intervento.

Per l'attuazione della Strategia, in termini di *governance*, si è scelta una struttura piuttosto complessa, ma comunque capillare. Sono stati individuati quattro "Assi" di intervento che hanno dato vita ad altrettanti Tavoli di lavoro: l'alloggio, la salute, l'istruzione e il lavoro. Inoltre sono stati attivati alcuni Gruppi di lavoro *ad hoc* relativi, rispettivamente, all'aggiornamento costante dei dati - presupposto indispensabile per la scelta della politica di settore - ed al riconoscimento giuridico di alcune situazioni determinatesi, in particolare quelle a seguito del conflitto dei Balcani e dell'arrivo in Italia di alcune comunità prive di documenti - oltre a prevedere il monitoraggio costante della disponibilità dei Fondi nazionali e dell'Unione Europea. L'UNAR cura il monitoraggio delle misure previste, focalizzandosi sui seguenti settori: servizi di mediazione culturale, attività di sensibilizzazione, supporto per la raccolta dei dati statistici, supporto legale in casi di discriminazione, supporto per la promozione di piani di inclusione

sociale a livello locale, e, più in generale, monitoraggio e sostegno alle iniziative nazionali, regionali e locali, inclusi gruppi di lavoro, *task force* e tavoli nazionali. In tal senso, l'UNAR ha promosso con le amministrazioni di riferimento, i Tavoli nazionali Lavoro e Politiche Sociali, Istruzione e Salute e il Tavolo nazionale sulla casa. L'UNAR nel corso del 2013 ha incentivato la costituzione di Tavoli regionali e di cooperazione tra Regioni e città, prevedendo interventi espliciti per le comunità RSC nel contesto della programmazione dei fondi strutturali e delle azioni rivolte a gruppi a rischio di marginalità sociale.

#### **4.1.2. Oltre l'emergenza**

La Strategia, nella quale viene data specifica attenzione al trasversale ambito della non discriminazione e all'approccio di genere nell'elaborare le misure volte all'integrazione ed all'inclusione delle comunità RSC, ha preso atto della complessità della situazione e della necessità di superare alcuni nodi, che si possono così riassumere:

- a) Eterogeneità dello *status* giuridico. Da un punto di vista giuridico, nelle comunità RCS vi sono cittadini italiani, cittadini di altri Paesi UE, cittadini non comunitari, stranieri a cui è stato riconosciuto l'asilo o la protezione sussidiaria, apolidi *de facto* ed apolidi nati in Italia da genitori apolidi. È opportuno, quindi, che qualsiasi intervento a favore delle comunità RCS tenga nel dovuto conto questa eterogeneità.
- b) Superamento dell'approccio basato sul "nomadismo". Attualmente, le comunità RSC non sono stabilizzate in specifiche aree del Paese, ma sono sparse sul territorio nazionale. Nella Strategia si è cercato di superare la vecchia concezione, che associava tali comunità alla sola connotazione del "nomadismo", termine datato sia da un punto di vista linguistico, sia da un punto di vista culturale, dal momento che non descrive correttamente la situazione attuale.
- c) Superamento della fase emergenziale. Nel redigere la Strategia e le relative misure di *follow-up*, le Autorità italiane hanno preso pienamente in considerazione la Sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011, che ha dichiarato nullo il D.P.C.M. del 21 maggio, 2008 relativo a "lo stato di emergenza in relazione ai campi nomadi" nelle regioni della Campania, della Lombardia e del Lazio. Dal momento che il Decreto aveva anche previsto la nomina di Commissari-delegati, con la decisione del Consiglio di Stato sono stati dichiarati nulli anche tutti gli atti adottati nell'esercizio dei c.d. poteri di protezione civile di emergenza.

#### **4.1.3. La creazione dei Tavoli di lavoro, nazionali e regionali, e i Piani di inclusione locale**

Nel corso del 2013, le Autorità italiane, anche su impulso dell'UNAR, hanno dato piena attuazione ai gruppi di lavoro nazionali, in linea con la Strategia nazionale, nell'ambito dei quali si è prevista la partecipazione dei rappresentanti delle ONG e delle Federazioni RSC:

- Task Force nazionale sulle Statistiche (presieduta dall'ISTAT);
- Gruppo di Lavoro nazionale sullo *status* giuridico (coordinato dal Ministero dell'Interno);
- Gruppo di Lavoro nazionale/Tavolo tecnico nazionale per il Lavoro e l'Inclusione Sociale (coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali);
- Gruppo di Lavoro nazionale/Tavolo tecnico nazionale per la casa (coordinato dal Ministero per l'Integrazione);
- Gruppo di Lavoro nazionale/Tavolo tecnico nazionale sulla Salute (coordinato dal Ministero della Salute, dopo un primo coordinamento a cura dell'INMP);
- Gruppo di lavoro nazionale/Tavolo Tecnico nazionale sull'Istruzione (coordinato dal Ministero

dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca).

Tutti i Gruppi hanno avviato le rispettive consultazioni a partire dal giugno 2012. Per quanto riguarda il Gruppo di Lavoro nazionale sull'alloggio/Tavolo tecnico nazionale sulle politiche abitative, si è deciso di avviarlo ad apertura della nuova Legislatura.

Allo scopo di coinvolgere il più alto numero possibile di Regioni, il Tavolo nazionale ha deciso che, entro il 28 febbraio 2013, tutte le Regioni e le Province autonome avrebbero dovuto nominare dei propri rappresentanti presso il Tavolo nazionale; e che questi ultimi dovranno poi farsi carico di promuovere presso le Regione di appartenenza, le linee ed azioni previste dalla Strategia nazionale, inclusa la elaborazione di Piani di inclusione locale. Il 29 novembre 2012, la Toscana ha convocato il primo Tavolo tecnico regionale, presieduto dall'Assessore regionale per le politiche sociali, mentre nel corso del 2013 altri Tavoli regionali sono stati attivati presso le Regioni: Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, Calabria, Molise, Marche e Lazio.

In quanto Punto di Contatto Nazionale, l'UNAR ha sostenuto e sta monitorando tutte le iniziative di cui sopra, mantenendo al contempo i contatti e coinvolgendo tutti gli *stakeholders*, soprattutto RSC, che sono coinvolti anche nei Tavoli regionali. Al fine di assicurare una maggiore sinergia tra le suddette Amministrazioni ed il Punto di contatto nazionale, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha portato avanti nel corso del 2013 con il FORMEZ PA un accordo per il biennio 2013-2014, con l'obiettivo sia di monitorare e valutare, in cooperazione con l'ANCI, la ridefinizione e l'uso delle risorse provenienti dalla passata "Emergenza", sia di sostenere la realizzazione dei Piani locali di inclusione nelle cinque regioni rientranti nel Programma Obiettivo Convergenza, e nelle città di Napoli, Milano, Roma, Torino e Venezia, esteso nel corso del 2013 ad altre città.

La Strategia si basa, infatti, sulla sinergia tra il livello nazionale e quello locale. Milano è stata la prima città ad aver adottato un Piano *ad hoc*. Successivamente, è stato firmato il Protocollo di Intesa tra FORMEZ ed ANCI per lo sviluppo di specifiche attività nelle città dove le comunità RSC sono più esposte al rischio di esclusione sociale, quali Napoli, Roma e Milano, poi esteso complessivamente a 13 città. È stato definito uno specifico progetto pilota, al fine di avviare un monitoraggio delle politiche nella varie aree urbane, unitamente al sostegno per la elaborazione dei Piani locali.

#### **4.1.4. Le linee di azione specifica dell'UNAR**

Durante il 2013, l'intervento dell'UNAR con azioni specifiche sul fronte della non discriminazione e dell'inclusione di RSC, si è esplicato su vari fronti. Nel quadro dell'azione 6, Ob. 4.2 "Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti" nel corso del 2013 l'UNAR ha continuato a promuovere modelli e strumenti di governance delle politiche di inclusione sociale e contrasto alla discriminazione delle comunità rom, sinte e camminanti. L'azione di sistema prevede, al riguardo, il sostegno alle Regioni sotto il profilo normativo, amministrativo e gestionale per l'identificazione, la progettazione ed il monitoraggio di politiche di orientamento e supporto regionale, per un superamento in ambito locale degli ostacoli all'inclusione della comunità Rom.

Come prima Azione FSE nazionale specificamente rivolta al rafforzamento della governance delle politiche di inclusione di RSC, nel 2013 l'Azione 6 ha svolto un importante ruolo di riferimento per tutte le politiche che a livello nazionale e locale si sono andate sviluppando per l'integrazione delle comunità RSC. Infatti, fin dal 2012, lo staff dell'Azione 6 è stato cruciale per tradurre i suoi risultati di progetto in linee guida che hanno condotto non al previsto Piano di Azione Meridione, bensì alla stesura della prima

Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020. A partire dall'esperienza sviluppata presso le regioni Obiettivo Convergenza, l'Azione 6 ha proposto nel quadro della Strategia nazionale non solo un parere su problemi e strategie di superamento, ma anche indicazioni relative all'esigenza di un approccio metodologico di tipo integrato, di cooperazione interistituzionale verticale e capace di coinvolgere tutti gli stakeholders, in grado di coniugare in modo olistico gli interventi sul fronte del lavoro, dell'housing, della salute e dell'educazione, volto all'informazione e formazione delle istituzioni e dell'associazionismo, fondato su un'ottica trasversale di genere e antidiscriminatoria. Le mappature realizzate, i problemi riscontrati nelle regioni Obiettivo Convergenza sono stati tutti oggetto di discussione e confronto anche con le altre regioni Obiettivo Competitività, che hanno saputo cogliere dall'esperienza dell'Azione 6 spunti utili ad una nuova capacità di collaborazione interistituzionale.

In particolare, l'Azione 6 si è focalizzata su una serie di interventi specifici:

- lo sviluppo di metodi per l'identificazione, il coinvolgimento ed il rafforzamento del sistema degli attori istituzionali ed associativi più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi a favore della comunità RSC, a partire dalle esperienze promosse dall'UNDP sull'area based development approach e dalle iniziative di inclusione sociale dei Rom promosse dalla Banca Mondiale nell'Europa dell'Est;
- l'attivazione di modelli e strategie per la promozione della partecipazione politica, economica, istituzionale e associativa delle comunità Rom, come la costruzione di un sistema di governance che leghi attraverso vasi comunicanti il livello nazionale (cabina di regia interministeriale), con tavoli regionali e Piani locali di inclusione che si pongano in modo dialettico e sinergico con i Piani Sociali di Zona, esplicitando il target rom in termini espliciti ma non esclusivi;
- la promozione di buone prassi elaborate a livello nazionale e internazionale per l'inclusione delle comunità rom, per una verifica della loro replicabilità a livello territoriale, come ad esempio lo studio relativo alla possibile adattabilità del progetto ACCEDER promosso dalla programmazione FSE spagnola nel periodo 2007-2013;
- la definizione di un sistema di monitoraggio delle criticità territoriali per l'inclusione dei Rom e di esperienze pilota territoriali per il loro inserimento socio-lavorativo, come le progettualità proposte all'ISTAT e ANCI, che hanno condotto ad un progetto ad hoc in tal senso, o le sperimentazioni promosse da Italia Lavoro che verranno sviluppate nel 2014-2015 tramite tirocini formativi retribuiti in azienda;
- la concertazione con gli enti locali, il Terzo Settore ed il privato sociale, le parti sociali e datoriali nonché il mondo imprenditoriale, per elaborare strategie di intervento e piani di azione comuni a livello di regioni Ob. Convergenza, in sinergia con gli interventi previsti a favore della comunità Rom nell'ambito dei POR regionali. In tal senso, la pressione per la costituzione di Piani locali di inclusione e tavoli regionali ha prodotto ottimi risultati, con gruppi di lavoro a Palermo, Catania, Bari e Napoli, un Tavolo regionale in Calabria ed uno di prossima istituzione in Campania, previsto per inizio 2014.

La strategia di intervento ha avuto come supporto i risultati dell'indagine di sfondo dello studio conoscitivo richiesto con l'affidamento in economia del Dipartimento per le Pari Opportunità N. CIG 458390, relativo alle caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche delle comunità presenti nelle regioni Obiettivo Convergenza, e della mappatura delle istituzioni e dei servizi a loro favore presenti nel territorio negli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale, dell'inserimento lavorativo, dei

servizi sociali e sanitari, nonché dell'individuazione di interventi territoriali in materia di inclusione sociale realizzati dalle realtà comunali e dal terzo settore.

Ulteriori interventi specifici sono stati quelli volti a:

- promuovere il rafforzamento e coordinamento di tutte le risorse istituzionali ed associative esistenti a livello provinciale impegnate nel sostegno di politiche e servizi a favore delle comunità rom e sinte, in collaborazione e coordinamento con il progetto CominRom del Ministero dell'Interno;
- pervenire ad una maggiore sensibilità delle autorità regionali di gestione dei fondi strutturali nei confronti di pratiche di inclusione lavorativa e sociale dei Rom, ad esempio mediante la istituzione di Tavoli permanenti, giornate di formazione e informazione, elaborazione di una Newsletter informativa InfoRom che ha superato i 30 numeri e volumi tematici;
- favorire lo scambio informativo tra Regione e istituzioni locali sulle risorse offerte dai fondi strutturali nell'ambito dei Piani Operativi Regionali per pervenire a progetti di inclusione sociale e lavorativa per le comunità rom, coadiuvate da schede informative, incontri tematici in collaborazione con il progetto europeo Euroma, e la pubblicazione di un volume sulle politiche per l'inclusione dei rom nella nuova programmazione 2014-2020;
- sostenere, attraverso percorsi di sensibilizzazione e di formazione, comuni e province in una azione globale e trasversale degli interventi a favore dei Rom e Sintj, che evitino cioè progettazioni fondate soltanto sull'emergenza e perseguano un approccio strutturale, olistico e di lunga durata delle azioni da intraprendere;
- garantire a province e comuni strumenti (amministrativi, di project management e finanziari) adeguati al perseguimento degli obiettivi di piena inclusione lavorativa e sociale;
- valorizzare quelle esperienze progettuali e di promozione attiva del lavoro che sono state intraprese con successo nelle regioni Ob. Convergenza e rischiano di perdere la loro efficacia per scarso interesse da parte delle istituzioni locali;
- attivare tutte quelle realtà del mondo produttivo e delle istituzioni di tutela, volte a favorire l'avvio di esperienze lavorative e di accesso a beni e servizi che riducano i rischi di discriminazione attraverso un rafforzamento della cittadinanza economica, sociale e politica;
- promuovere sui territori Obiettivo Convergenza modelli e strategie di comunicazione che contribuiscano allo scardinamento di stereotipi e pregiudizi che possono ostacolare il processo di inclusione lavorativa e sociale dei Rom, come ad es. la Campagna Dosta, che ha permesso di pervenire a dicembre 2012 ad una delibera di semplificazione amministrativa per i Rom raccoglitori del ferro e si è andata sviluppando anche nel corso del 2013, risultando ad una indagine valutativa dell'UNDP come la migliore Campagna Dosta! portata avanti da uno Stato membro del Consiglio d'Europa insieme con la Croazia;
- avviare percorsi di sensibilizzazione e formazione rivolti ai mass media per il perseguimento di una corretta informazione scevra da pregiudizi, per non alimentare ulteriormente quel clima stigmatizzante che renderebbe vano ogni sforzo;
- favorire la nascita di leaderships e rafforzare le comunità rom delle regioni Obiettivo Convergenza nell'attivazione di associazioni e cooperative che perseguano non soltanto la piena occupazione e l'inclusione sociale ma anche la piena tutela dei diritti per le loro comunità.

Il dibattito avviato su questi punti con le autorità regionali e provinciali, il Terzo Settore, le associazioni Rom e Sinte e le organizzazioni datoriali e sindacali, è stato anche realizzato tramite bandi di

gara ad evidenza pubblica, contratti di collaborazione individuali e collaborazioni interistituzionali a carattere non oneroso per l'Azione.

#### 4.1.5 Informazione e comunicazione

Una importante attività di informazione e comunicazione nelle regioni Obiettivo Convergenza è stata sviluppata tramite il progetto "Strumenti di informazione e sensibilizzazione per gli operatori pubblici". Il progetto, realizzato dalla società ISTISSS, ha avuto l'obiettivo di pervenire alla produzione di strumenti editoriali per valorizzare le politiche, gli strumenti e i modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità rom.

Alla data del 21 dicembre 2013, il progetto aveva prodotto una Collana editoriale di politiche, strumenti e modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità rom, declinata mediante:

- studi conoscitivi e mappature dei progetti, delle istituzioni e degli Enti a favore di Rom, Sinti e Camminanti nelle Regioni Obiettivo Convergenza;
- approfondimenti relativi a politiche di inclusione sociale e lavorativa dei Rom, realizzati da istituzioni ed organismi a carattere nazionale ed internazionale, sulla base di un confronto con le regioni Obiettivo Convergenza;
- analisi delle criticità territoriali per l'inclusione dei Rom e di esperienze pilota per il loro inserimento socio-lavorativo;
- traduzione e pubblicazione di documenti di organismi internazionali sulle più efficaci politiche di integrazione a favore dei Rom.

Per la realizzazione dell'attività prevista, sono stati elaborati strumenti di informazione on line, Quaderni tematici e Volumi di approfondimento. In particolare, durante il periodo di progetto sono stati realizzati 39 numeri tematici della rivista on line InfoRom, distribuita a 5000 contatti di istituzioni locali e nazionali, esperti, associazioni, ricercatori e rappresentanti delle comunità rom e sinte. Inoltre, sono state prodotte e diffuse sul territorio nazionale due linee editoriali, una rivista a larga distribuzione dal titolo Quaderni LIL di informazione Rom e Sinti e la collana di volumi di approfondimento su Rom e Sinti. I titoli pubblicati nel periodo nel 2013 sono stati:

##### VOLUMI UNAR-ISTISSS

- Traduzione e adattamento editoriale dei 23 fascicoli del kit del Consiglio d'Europa "*Factsheets on Roma History*";
- "*Un futuro da scrivere. Percorsi europei di scolarizzazione dei rom*" di Roberto Bortone;
- "*Il diritto alla salute delle comunità Rom e Sinte*" di Maria Cristaudo;
- "*Donne rom. Condizione femminile, diritti umani e non discriminazione*" di AA.VV.
- *Guida per un uso efficace dei fondi strutturali per l'inclusione dei rom, EUROMA.*

##### LIL. QUADERNI DI INFORMAZIONE ROM E SINTI

- N.1 Brutte notizie. Come i media alimentano la discriminazione
- N.2 Quattro passi avanti. Scuola, salute, lavoro e casa: il governo agisce. Intervista al ministro Andrea Riccardi
- N.3/4 Il diritto alla casa. Idee e proposte dell'Italia per la strategia 2020
- N.5/6 Lavoro e occupazione
- N. 7 Accesso ai servizi socio-sanitari e condizioni di salute

#### **4.1.6 Promozione della mediazione interculturale**

Ulteriore attività sviluppata, mediante bando con affidamento alla società IREF è stato quello volto alla promozione di percorsi di mediazione linguistico-culturale per RSC residenti nelle Regioni Obiettivo Convergenza, che ha permesso di favorire il rafforzamento di competenze per la cooperazione tra comunità rom e istituzioni locali e di porre le basi per la costituzione di una banca dati di mediatori linguistico-culturali RSC e per il rafforzamento di forme associative o cooperative per la collaborazione tra strutture di mediazione rom e sinta ed Enti Locali. Gli interventi di formazione hanno coinvolto le città di Napoli, Lamezia Terme, Catania e Bari. L'attività è stata rivolta al complesso delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, nonché al sistema delle autonomie locali e al tessuto istituzionale e sociale – parti sociali, onlus, cooperative sociali, associazioni di promozione sociali, organizzazioni di volontariato, enti, associazioni e organismi di rappresentanza e tutela delle comunità RSC nel suo complesso. L'organismo affidatario ha operato in stretto rapporto con gli enti e le associazioni locali rom e sinte, per:

- identificare e promuovere linee guida per la formazione di mediatori linguistico-culturali, anche mediante modelli di formazione pilota da sperimentare presso le 4 regioni Obiettivo Convergenza;
- sviluppare strategie e processi di cooperazione interistituzionale attiva per l'inserimento dei mediatori presso enti locali e istituzioni operanti in ambito socio-sanitario, educativo e di avviamento al lavoro;
- migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro dei mediatori rom e sinti già operanti presso istituzioni scolastiche/della salute/del lavoro, con lo scopo di supportare meglio la comunicazione e la cooperazione tra i rom e le istituzioni pubbliche (scuole/ servizi sanitari / uffici di collocamento);
- promuovere un elenco dei Mediatori Rom e Sintin formati, da fornire su chiamata agli Enti Locali interessati e residente presso il Dipartimento per le Pari Opportunità.

#### **4.1.7. Prevenzione, monitoraggio, sensibilizzazione**

Nel quadro dell'Azione 6 è stata svolta un'azione di monitoraggio informale delle criticità nei processi di inclusione sociale delle comunità RSC nelle Regioni Obiettivo Convergenza, attraverso l'ascolto attivo di componenti della popolazione e il confronto con gli incaricati dei servizi territoriali interessati dal fenomeno, per una sensibilizzazione dei mondi rom e gagé al raggiungimento di intercomprensione e dialogo. Tale confronto si è esteso ai mediatori culturali e agli addetti ai lavori, in particolare sul ruolo dell'UNAR e sulle strategie necessarie alla riduzione dello stigma antigitano. In diverse occasioni sono stati messi a disposizione materiali informativi dell'Ufficio, Quaderni, pubblicazioni della collana "Diritti Uguaglianza Integrazione", Quaderni LIL e volumi della collana ISTISS-UNAR.

La visite presso centri/insediamenti/comunità e gli incontri con i gruppi hanno rappresentato occasioni di conoscenza con minori e le famiglie della comunità, nonché il confronto con i responsabili e i mediatori culturali della strutture sulla condizione delle popolazioni RSC nelle Regioni Obiettivo Convergenza e sulle strategie necessarie alla riduzione dello stigma antigitano.

Azione di monitoraggio delle discriminazioni sono state verificate con il personale dell'UNAR e del Contact Center, in merito alle segnalazioni pervenute, in un'ottica di contrasto alle discriminazioni e di sensibilizzazione e riduzione del pregiudizio ziganofobo. Al riguardo sono state molte le occasioni di partecipazione ad indagini e interviste, su tematiche riguardanti la condizione dei minori RSC o per informazioni sul processo di attuazione della Strategia Nazionale, in particolare nelle Regioni Obiettivo Convergenza, spesso focalizzati alla condizione di gruppi specifici (es. rom di origine bulgara, comunità rom/sinta di un determinato territorio, ecc.).



Inoltre, sono stati realizzati interventi e relazioni sulla specifica attività dell'Ufficio in qualità di PCN nella Strategia Nazionale di inclusione delle comunità Rom, Sinte Camminanti e sull'attuazione della stessa nelle Regioni Obiettivo Convergenza. Da rilevare l'attuazione di dibattiti e confronti con i giovani sui temi presentati, con la partecipazione dell'associazionismo romanò, già coinvolto nella rete nazionale giovanile impegnata per il contrasto a pregiudizio e discriminazione.

Attività sono state inoltre legate alla funzione di raccordo e coordinamento tra l'UNAR, il MIUR e gli USR operanti presso le regioni Obiettivo Convergenza. Inoltre, sono stati promossi e realizzati incontri/confronti con gli studenti delle scuole (primaria e secondaria di I e II Grado) e in ambito universitario, con la diffusione degli interventi sul territorio e nelle Regioni Obiettivo Convergenza; monitoraggio dei progetti tesi all'integrazione degli alunni RSC; diffusione di materiali prodotti sul tema del Porrajmos o sui processi di inclusione scolastica delle comunità RSC per i diversi gradi di istruzione, ecc.; monitoraggio delle statistiche e dell'andamento qualitativo degli alunni RSC, con un focus sull'inserimento degli alunni/e nella scuola secondaria; consolidamento rapporti con le amministrazioni territoriali (USR, Istituti scolastici, Dipartimenti Scolastici comunali, ecc. ) nonché con il terzo settore operante in progetti di scolarizzazione dei minori RSC. La promozione di eventi sulla storia e la cultura di RSC nel mondo della scuola con riferimento anche ad una maggiore conoscenza del Porrajmos hanno avuto luogo anche grazie alla diffusione del Fact Sheet sulla storia dei rom, prodotto all'interno dell'Azione 6.

Nell'ambito della discussione avviata sull'istituzione della Giornata mondiale commemorativa del Porrajmos, in agenda e discussa anche nell'ultimo meeting del CAHROM, gruppo esperti del Consiglio d'Europa ospitato dal 28 al 31 ottobre 2013, si sono approfondite le proposte progettuali per la realizzazione degli eventi e la valutazione delle possibili iniziative che lo accompagneranno, anche attraverso la sede italiana del COE, che incoraggia gli Stati membri a riconoscere ufficialmente e commemorare il genocidio dei Rom. Le attività hanno previsto contatti con diverse anime dell'associazionismo romanò su tematiche di interesse e esportabili nelle ROC, in particolare sul tema della conoscenza del Porrajmos, della mediazione interculturale, dell'uso e la valorizzazione della lingua romanì.

#### **4.1.8 Ulteriori esperienze di promozione della governance**

Sempre a supporto della governance delle politiche di inclusione sociale per RSC, si sono andati sviluppando nel corso del 2013 interventi in raccordo con le autorità locali e in particolare in un'ottica di complementarità con altri fondi quali il FESR per la parte relativa ad infrastrutture e con il Progress, anche al fine di creare un valore aggiunto ed evitare l'atomizzazione degli interventi. In materia di inclusione sociale e socio-lavorativa dei Rom, si è provveduto all'elaborazione di un sistema integrato di Governance e inclusione socio-lavorativa delle comunità presenti nelle principali Città Metropolitane delle Regioni in Obiettivo Convergenza, con la collaborazione delle principali associazioni e organismi del Terzo settore, finalizzate alla realizzazione di modelli occupazionali e sperimentazione di tirocini formativi. In particolare attraverso l'avvio dei processi e allineamento rispetto alle restanti Azioni e obiettivi operativi di competenza dell'UNAR.

Un'ulteriore attività sviluppata, rispetto all'inclusione sociale e socio-lavorativa dei Rom, è stata l'analisi e lo studio del Programa ACCEDER, implementato in Spagna a partire dal 2000 e co-finanziato con il Fondo Sociale Europeo, indicato come buona pratica dalla Commissione Europea. Il Programma ha visto l'inclusione socio-lavorativa di molti RSC e l'analisi sviluppata ha consentito di avviare la

sperimentazione in Italia all'interno della attuale programmazione, finalizzato alla implementazione nella programmazione 2014-2020 con il coinvolgimento delle Regioni interessate.

Inoltre, allo scopo di sradicare la discriminazione contro le comunità RSC, l'UNAR ha avviato, sul finire del 2012 e per tutto il 2013, una nuova forma di cooperazione con l'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, con cui è stato creato un apposito back office giuridico in sostegno a quelle attività già condotte dal *Contact Center* dell'UNAR e dalla Rete Nazionale Antidiscriminazione in materia di tutela delle vittime di discriminazione. In termini concreti, le comunità RSC che si sono rivolte al *Contact Center* dell'UNAR hanno potuto anche beneficiare di un servizio di consulenza giuridica *ad hoc*.

Al fine di colmare il gap relativo all'indicizzazione e all'analisi statistica circa l'esclusione e la deprivazione delle comunità Rom, si è provveduto alla pianificazione, elaborazione ed implementazione di una convenzione stipulata da UNAR con ISTAT e ANCI per la verifica nei singoli territori e comuni delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza e delle Regioni dell'Obiettivo Competitività in un'ottica di confronto e benchmark. L'attività si è sviluppata principalmente nella pianificazione degli interventi all'interno della programmazione 2007-2013 dell'Azione 6) rispetto ai residui presenti all'interno del Piano esecutivo, gli interventi in corso, gli interventi pianificati sino alla conclusione del periodo di programmazione 2007-2013, comprensivi della regola N+2, gli obiettivi di spesa della singola azione rispetto gli adempimenti dell'Ufficio in qualità di Organismo Intermedio, l'avanzamento della spesa dei singoli interventi. Questo anche in raccordo con l'Autorità di gestione per il monitoraggio dell'andamento della spesa ed il raggiungimento degli obiettivi dell'ufficio in qualità di Organismo Intermedio. Tale attività è stata sviluppata anche attraverso l'elaborazione di software basici finalizzati all'elaborazione di un quadro sinottico e reportistica puntuale per l'UNAR. L'attività di supporto e project management è stata sviluppata in coerenza con i documenti strategici e operativi relativi all'Azione 6) ed in allineamento con quanto previsto nella Strategia nazionale di inclusione di RSC, in particolare con la governance e con i tavoli previsti. Nel 2013 inoltre si è provveduto alla cura delle relazioni con stakeholder istituzionali e del terzo settore, in particolare circa la sperimentazione e implementazione delle strategie locali di inclusione dei RSC, nei territori degli obiettivi convergenza con maggiori criticità legata alla presenza ed esclusione dei RSC.

#### **4.1.9 Impegno nella nuova programmazione dei fondi strutturali**

Sempre durante il 2013, l'UNAR si è impegnato in maniera attiva nella nuova programmazione dei Fondi strutturali, 2014-2020, promuovendo attivamente la costituzione di un Obiettivo specifico (O b.9.5), espressamente dedicato all'inclusione sociale dei Rom, nel quadro del generale Obiettivo tematico 9 per la promozione dell'inclusione sociale. In tale contesto, l'UNAR ha anche sostenuto e promosso nel dicembre 2013, la pubblicazione, in italiano, da parte dell'ISFOL della Guida all'Uso dei Fondi Strutturali per interventi a favore delle comunità rom.

All'interno degli accordi di partenariato, nello specifico riguardo all'obiettivo tematico 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà", nella declinazione del sotto obiettivo tematico 9.5 "Incremento del livello di istruzione, delle condizioni di salute e della partecipazione sociale e lavorativa delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti, in collegamento con la strategia nazionale di integrazione dei rom" e, quindi, nel conseguente obiettivo specifico "Facilitare l'accesso ai servizi da parte dei rom (Istruzione, Lavoro, Salute, Abitazione) e migliorare l'inclusione sociale e la partecipazione istituzionale", sono previsti specifici sotto obiettivi tematici sui vari fronti dell'inclusione.

Al riguardo, segue un sintetico riparto dei risultati attesi e delle relative risorse che sono state destinate alla tematica, nel nuovo Accordo di partenariato: Azioni di contrasto dell'abbandono scolastico e di sviluppo della scolarizzazione e pre-scolarizzazione (Azione 9.5.1); Interventi infrastrutturali per la sperimentazione e lo sviluppo di servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità (Azione 9.5.2); Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità (Azione 9.5.3); Interventi di presa in carico globale, interventi di mediazione sociale e educativa familiare, nonché di promozione della partecipazione e della risoluzione dei conflitti (Azione 9.5.4); Riconoscimento delle competenze, formazione professionale, promozione dell'autoimprenditorialità e mediazione occupazionale finalizzata all'inserimento lavorativo, sul modello della buona pratica riconosciuta a livello europeo denominata Programma Acceder (Azione 9.5.5); Azioni per l'accesso all'alloggio (Azione 9.5.6 e 9.5.7).

## **4.2. La Strategia nazionale per il contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere** (d'ora in avanti Strategia nazionale LGBT)

### **4.2.1. Percorso, struttura e contenuti**

Nel corso del 2013 è proseguito ed è stato portato a conclusione il processo di definizione della Strategia nazionale LGBT, avviato nel 2012 con l'adesione dell'Italia, mediante il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR in qualità di *Focal point* nazionale, al programma promosso dal Consiglio d'Europa "Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", in attuazione della Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5.

Con la citata Raccomandazione, il Comitato dei Ministri, "riconoscendo che le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali hanno subito per secoli e tuttora sono vittime di omofobia, transfobia e altre forme di intolleranza e di discriminazione, anche all'interno delle loro famiglie, ivi compreso sotto forma di criminalizzazione, marginalizzazione, esclusione sociale e violenza, in ragione del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere", richiede agli Stati un'azione specifica al fine di garantire a tali persone il pieno godimento dei loro diritti umani.

Il Rapporto di monitoraggio indipendente promosso da ILGA Europe sull'attuazione della Raccomandazione nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>9</sup>, presentato nel febbraio del 2013, ha messo in evidenza, in particolare, l'assenza in Italia di una strategia generale e di un documento di programmazione, sottolineando l'urgenza dell'adozione di un piano nazionale di medio/lungo termine per l'attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie LGBT.

In continuità con l'anno precedente, l'impegno assunto dall'Italia con l'adesione al programma del Consiglio d'Europa è stato confermato e formalizzato nella Direttiva del Ministro del lavoro con delega alle pari opportunità per l'attività amministrativa per l'anno 2013, con cui, nell'ambito dell'Obiettivo strategico "Rendere effettiva e sistematica l'applicazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione", è stato individuato come Obiettivo operativo il "Programma di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere e promozione dell'inclusione sociale delle persone LGBT". La declinazione degli obiettivi specifici ha previsto sia la definizione degli strumenti della Governance sia la definizione e approvazione della Strategia Nazionale

---

<sup>9</sup> In Italia il monitoraggio è stato realizzato da Centro Risorse LGBTI di Torino, su mandato di ILGA Europe, ed ha visto la collaborazione di alcune associazioni LGBT di rilevanza nazionale: Arcigay, Arcilesbica, MIT – Movimento Identità transessuale, AGEDO – Ass. dei genitori di omosessuali, Famiglie Arcibaleno e Ass. radicale Certi Diritti.

LGBT, nonché l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure ivi previste. La citata Direttiva ha assegnato all'UNAR, in qualità di Equality Body, le competenze in materia.

In questo contesto, è proseguito il processo di consultazione delle istituzioni a livello centrale, regionale e locale, della società civile e delle parti sociali, secondo un modello di *governance* sussidiaria e integrata, avviato nel precedente anno. La struttura della *governance* è costituita da gruppi di lavoro stabili: a) il Gruppo nazionale di lavoro delle associazioni LGBT, istituito con Decreto direttoriale del 20 novembre 2012, composto da 29 associazioni di settore e integrato, a seconda delle esigenze, con esperti e altri organismi competenti, con funzioni consultive<sup>10</sup>; b) il Tavolo di coordinamento istituzionale composto dalle amministrazioni centrali e locali coinvolte per competenza per la condivisione delle politiche<sup>11</sup>; c) il Tavolo di lavoro con le parti sociali (parti datoriali e organizzazioni sindacali)<sup>12</sup>.

Nei primi mesi del 2013, si sono svolti gli incontri del Tavolo di coordinamento istituzionale (30 gennaio), delle Reti territoriali antidiscriminazioni (30 gennaio), del Tavolo di lavoro con le parti sociali (4 febbraio), del Gruppo nazionale di lavoro delle associazioni LGBT (14 febbraio). Inoltre, in relazione a specifiche tematiche, sono stati coinvolti altri soggetti quali la Federazione Nazionale della Stampa Italiana – FNSI e l'Ordine dei Giornalisti.

La scelta di un modello ampiamente partecipato ha consentito di giungere alla definizione di un piano programmatico pluriennale condiviso per l'attuazione di politiche e azioni di sistema antidiscriminatorie finalizzato alla promozione e alla tutela dei diritti delle persone LGBT.

La Strategia nazionale è stata formalmente presentata il 14 febbraio in occasione del secondo Meeting Gruppo nazionale di lavoro LGBT, alla presenza del Ministro del lavoro con delega alle pari opportunità ed adottata con Decreto Ministeriale del 19 aprile 2013.

E' stata pubblicata in cartaceo e sui siti istituzionali del Dipartimento per le pari opportunità e dell'UNAR e tradotta in lingua inglese<sup>13</sup>.

Nel corso del 2013, i contenuti della Strategia nazionale sono stati presentati ufficialmente in vari momenti istituzionali, tra questi: il 17 maggio, Giornata internazionale contro l'omofobia, presso il Senato della Repubblica alla presenza del Presidente della Camera, on.le Boldrini, e del Presidente del Senato sen. Grasso, nonché il 22 ottobre 2013 nel corso di una Audizione del Vice Ministro del Lavoro con delega alle Pari Opportunità, presso la Commissione Diritti Umani del Senato. In occasione di tali incontri, il documento ha riscosso unanimi consenso e apprezzamento proprio per l'impianto di matrice europea e per l'approccio seguito.

---

<sup>10</sup> Componenti del Gruppo Nazionale di lavoro LGBT: Arcigay, A.GE.DO, Parks - Liberi e uguali, Equality Italia, ALA Milano onlus, Arci Gay\_Lesbica Omphalos, Polis Aperta, Di'Gay Project, Circolo di cultura omosessuale "Mario Mieli", Gay Center line, Famiglie Arcobaleno, Arcilesbica, Rete Genitori Rainbow, Shake lgbt, Circolo culturale Maurice, Associazione Icaro onlus, Circob Pink, CGIL Nuovi Diritti, MII – Movimento Identità Transessuale, Associazione radicale Certi Diritti, Avvocatura per i diritti lgbt Rete Lenford, Gay.net, I-Ken, Consultorio Transgenere, Libellula, Gaylib, Comitato provinciale Arcigay "Chimera Arcobaleno" Arezzo, Ireos, Comitato provinciale Arcigay "Ottavio Mai" Torino.

<sup>11</sup> Componenti del Tavolo di coordinamento interistituzionale: Ministero dell'Interno – Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD); Ministero della Giustizia – Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria; Ministero della Salute; Ministero del lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro e Direzione generale per l'inclusione sociale; Ministero dell'istruzione, università e ricerca - Direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione; Ministero degli Affari Esteri; Conferenza delle Regioni e delle province autonome; ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani; Rete READY- Rete nazionale delle Pubbliche Amministrazioni contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

<sup>12</sup> Componenti del Tavolo delle Parti sociali: CGIL – CISL – UIL – UGL, sia i referenti delle organizzazioni datoriali nazionali: Confindustria – Confcommercio – Coldiretti – Confartigianato – Confesercenti – Confcooperative – Confapi – Legacoop – Cna – Confagricoltura

<sup>13</sup> <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/2310-unar-on-line-la-strategia-nazionale-per-la-prevenzione-ed-il-contrasto-delle-discriminazioni-basate-sullorientamento-sessuale-e-sullidentita-di-genero>;  
<http://www.unar.it/unar/portal/?p=1921>

Inoltre, è stata presentata nel corso del Pride nazionale di Palermo (giugno 2013), a cui LUNAR ha partecipato promuovendo eventi pubblici di confronto.

La Strategia nazionale rappresenta, pertanto, una risposta alla situazione di discriminazione nei confronti delle persone LGBT nel contesto italiano, oltre che alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni internazionali e dalla società civile. Si tratta di uno strumento di lungo/medio periodo di supporto alle politiche nazionali e locali, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo, attuabile a legislazione vigente, pur nella consapevolezza dei problemi relativi all'esistenza di un quadro normativo lacunoso che limita la tutela dei diritti della comunità LGBT.

Nell'ambito di quanto previsto dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/REC (2010)5, a partire dalla situazione di contesto, sono stati individuati quattro Assi strategici di intervento:

- Educazione e Istruzione, in particolare per ciò che concerne la prevenzione e il contrasto dell'intolleranza e della violenza e del bullismo omofobico e transfobico;
- Lavoro, per ciò che attiene la discriminazione nell'accesso al lavoro e le condizioni di lavoro, differenziando tra la situazione di persone gay e lesbiche rispetto a quella delle persone transessuali e transgender, in particolare in relazione alla "visibilità" di queste ultime, nonché la promozione di politiche di *diversity management* e di azioni positive finalizzate all'inclusione socio-lavorativa;
- Sicurezza e Carceri, in relazione alla sicurezza e alla protezione dalla violenza delle persone LGBT e alla prevenzione e contrasto dei "crimini d'odio", con particolare attenzione alla informazione e sensibilizzazione delle Forze dell'Ordine e del personale dell'amministrazione penitenziaria;
- Media e Comunicazione per il contrasto degli stereotipi e dei pregiudizi nella rappresentazione delle realtà LGBT, che alimentano l'intolleranza, la discriminazione e la violenza, con particolare attenzione al contrasto del c.d. discorso d'odio.

Tenendo conto della specificità delle problematiche individuate per ogni Asse di intervento, gli obiettivi prioritari, definiti per ciascuno di essi, sono relativi alle seguenti aree:

- raccolta dati e monitoraggio
- formazione
- informazione e sensibilizzazione
- azioni positive

Gli obiettivi strategici sono declinati in un piano di misure concretamente attuabili, integrate e multidisciplinari, in grado di fornire una risposta dinamica e coordinata al contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT, in linea con il sistema di intervento, proprio dell'UNAR, di *governance* sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione di ogni forma di discriminazione, così come previsto, peraltro, dal decreto ministeriale di organizzazione interna del Dipartimento delle pari opportunità del 4 dicembre 2012.

#### **4.2.2. L'attuazione della Strategia nazionale LGBT**

##### *a) Il Protocollo di Intesa tra il Dipartimento per le pari Opportunità e la Città di Torino (READY)*

In attuazione di quanto previsto dalla Strategia nazionale, il Dipartimento per le pari opportunità ha sottoscritto, in data 19 dicembre 2012, un Protocollo d'Intesa con il Comune di Torino, in qualità di Segreteria nazionale della Rete RE.A.DY, per la promozione di attività comuni. La Rete READY è stata individuata come soggetto privilegiato in rappresentanza delle amministrazioni locali, per l'esperienza

maturata dai differenti partner della Rete in fatto di politiche ed azioni sul territorio volte a prevenire e contrastare le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT. In attuazione del Protocollo, il Dipartimento ha stipulato, in data 14 giugno 2013, un Accordo di Collaborazione con la Città di Torino per la durata di ventiquattro mesi.

Dai confronti tenutisi nei diversi Tavoli di lavoro coordinati dall'UNAR per la definizione della Strategia, tra i quali quello con la Rete RE.A.DY, sono emerse alcune esigenze prioritarie: da un lato, la centralità della formazione a tutti i livelli, per prevenire e rimuovere pregiudizi e atteggiamenti discriminatori ancora molto diffusi nella cultura del nostro Paese e per rendere i servizi del territorio più accessibili alla popolazione LGBT; dall'altro lato, l'esigenza di raccogliere e sistematizzare la documentazione per gli operatori dei servizi degli enti locali e regionali, per gli insegnanti, per gli operatori delle forze dell'ordine, per i volontari delle associazioni, e più in generale, per la cittadinanza, al fine di avere a disposizione materiali di informazione e sensibilizzazione, linee guida operative, strumenti di intervento, esempi di buone prassi da poter utilizzare nelle attività quotidiane sul territorio.

L'ottica è quella di mettere in campo azioni di sistema, che coinvolgano tutti i livelli della Pubblica Amministrazione in Italia, sia in senso verticale (centrale e locale), sia in senso orizzontale (trasversali ai diversi ambiti del vivere sociale), come premessa per stimolare positive ricadute su tutto il territorio nazionale.

Il Piano di attività, elaborato nell'ambito del citato Accordo, prevede due linee di azione. Per quanto riguarda i tre Assi Educazione e Istruzione, Lavoro, Sicurezza e Carceri è prevista la realizzazione di percorsi innovativi di formazione sulle tematiche della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, destinati alle figure apicali delle Pubbliche Amministrazioni. La formazione viene condotta seguendo due diverse fasi temporali: la prima riguarda il livello nazionale ed è rivolta, in particolare, alle figure apicali delle Amministrazioni Centrali e delle loro articolazioni regionali; la seconda, invece, riguarda le figure apicali a livello regionale, provinciale e comunale dei territori macroregionali individuati. Si è scelto di coinvolgere in tali percorsi i vertici delle diverse Amministrazioni Pubbliche in quanto centri decisori in grado di orientare, a propria volta, progettualità ed azioni formative a cascata negli ambiti di competenza.

Per quanto riguarda l'asse Media e Comunicazione si prevede la realizzazione di una piattaforma web istituzionale sulle tematiche LGBT. Con questo strumento si intende supportare le azioni degli addetti ai lavori e informare la cittadinanza attraverso la messa a disposizione di materiale documentale, anche in formato multimediale, di strumenti e modelli di intervento, di materiali didattici e buone pratiche, prodotti in questi anni sulle tematiche LGBT da Enti e Associazioni italiani ed internazionali. Si vuole, inoltre, sostenere e documentare le azioni messe in campo dai diversi attori nell'ambito della Strategia nazionale LGBT, attraverso la pubblicazione *on line* dei risultati e dei prodotti elaborati, anche ai fini del relativo monitoraggio.

Si evidenzia che nella fase progettuale delle attività sono coinvolti, anche attraverso appositi workshop, diversi *stakeholders* individuati sulla base dell'*expertise* a livello nazionale e territoriale (pubbliche amministrazioni, associazioni LGBT, parti sociali ecc). Ciò consentirà di creare reti tra diversi soggetti che possono essere funzionali alla diffusione capillare dei risultati delle attività effettuate.

#### *b) Linee guida per operatori dell'informazione*

In attuazione di quanto previsto nella Strategia per l'Asse Media e Comunicazione, nel periodo ottobre – dicembre 2013, il Dipartimento per le pari opportunità e l'UNAR hanno realizzato un progetto di

informazione, formazione e sensibilizzazione, finanziato dal Consiglio d'Europa, rivolto agli operatori dei media, al fine di favorire una informazione corretta sulle tematiche LGBT.

Nell'ambito del progetto sono stati realizzati quattro seminari nazionali rivolti a giornalisti professionisti e uffici stampa istituzionali dal titolo "L'orgoglio e i pregiudizi. Per un'informazione rispettosa delle persone LGBT", in collaborazione con l'Agencia Redattore Sociale.

I seminari, che si sono tenuti nelle città di Milano (15 ottobre), Roma (16 ottobre), Napoli (18 ottobre) e Palermo (22 ottobre), sono stati organizzati in collaborazione con le rispettive amministrazioni comunali ed hanno ottenuto il patrocinio dell'Ordine nazionale dei giornalisti (e degli ordini regionali competenti) e della Federazione nazionale della stampa italiana.

Nel corso di ogni seminario sono state analizzati gli stereotipi e i pregiudizi relativi alle tematiche LGBT maggiormente utilizzati nell'informazione e sono stati forniti elementi di riflessione sull'utilizzo di un linguaggio corretto. I seminari hanno visto la partecipazione in qualità di relatori di giornalisti professionisti, docenti universitari, esperti della materia.

Il progetto ha previsto, inoltre, moduli di formazione nelle scuole di giornalismo italiane riconosciute dall'Ordine sulle tematiche LGBT.

A termine del ciclo di seminari nazionali, sono state redatte e pubblicate le "Linee guida per un'informazione rispettosa delle persone LGBT", quale utile strumento per operatori dell'informazione (giornalisti professionisti, uffici stampa istituzionali, free lancers, bloggers) per una trattazione corretta sui media delle tematiche riguardanti le persone LGBT, corredate da un Glossario, a cura della rete READY, già pubblicato all'interno Strategia nazionale LGBT.

Le Linee Guida sono state pubblicate in cartaceo e sui siti istituzionali del Dipartimento per le pari opportunità e dell'UNAR<sup>14</sup> e presentate in anteprima il 1° dicembre al Seminario di formazione per giornalisti, organizzato dall'Agencia Redattore Sociale, che si è tenuto presso la Comunità di Capodarco.

### *c) Avvisi di manifestazione di interesse per progetti pilota*

Per la realizzazione degli obiettivi strategici e delle misure della Strategia, il Dipartimento per le pari opportunità, mediante l'UNAR, in data 6 novembre 2013, ha pubblicato due Avvisi di manifestazione di interesse rivolti alle Associazioni di settore per il finanziamento di due progetti pilota a livello nazionale relativi alle persone transgender che, come evidenziato da molte indagini, risultano essere maggiormente a rischio di marginalizzazione e di esclusione sociale.

In particolare, uno di questi, in attuazione di quanto previsto nell'asse Sicurezza e Carceri, riguarda le condizioni delle persone transgender nelle carceri (condizioni di vita, accesso alla salute, rapporti con gli operatori penitenziari e con la popolazione dei detenuti) e prevede corsi di formazione sulle tematiche LGBT e specifici servizi di assistenza psicologica e sanitaria, con particolare riguardo alle persone in transizione. Il secondo progetto pilota, in attuazione di quanto previsto nell'asse Lavoro, riguarda specifici servizi legali e psicologici per le persone transgender, finalizzati al sostegno nel processo di transizione e all'inclusione socio-lavorativa.

A seguito delle procedure di affidamento, il Dipartimento, in data 23 dicembre 2013, ha aggiudicato il servizio per la realizzazione del Progetto pilota volto a migliorare le condizioni delle persone

---

<sup>14</sup> <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-notizie/2426-linee-guida-per-uninformazione-rispettosa-delle-persone-lgbt>  
<http://www.unar.it/unar/portal/?p=1921>

LGBT nelle carceri, con particolare attenzione alle persone transgender, all'associazione MIT - Movimento Identità Transessuali e il servizio per la realizzazione del Progetto pilota per la creazione di sportelli di informazione, counselling e sostegno alle persone transgender all'associazione Arcigay.

*d) In ambito internazionale*

Il percorso di definizione della Strategia sul piano nazionale è stato accompagnato dalla partecipazione dell'Italia, tramite l'UNAR, agli incontri a livello europeo svoltisi sulla tematica del contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, sia ai seminari multilaterali tematici con i rappresentanti dei Paesi partner Italia, Polonia, Serbia, Albania, Montenegro e Lettonia, organizzati dal Consiglio d'Europa, sia agli incontri del Network informale europeo dei Focal Point LGBT.

Nel corso del 2013, nel corso dell'incontro del Network informale europeo dei Focal Point LGBT che si è tenuto il 3 e 4 ottobre a Kolasin (Montenegro), è stato esposto un primo report di attuazione della Strategia nazionale.

In sede della Conferenza regionale di Parigi il 26 marzo 2013, a cui ha partecipato la Ministra con delega alle pari opportunità, l'Italia ha confermato il proprio impegno a sostenere le politiche per l'affermazione dei diritti delle persone LGBTI, in vista dell'adozione di una nuova risoluzione del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite.

In occasione dell'IDAHO (International Day Against Homophobia) che si è svolto a L'Aja, la Ministra per le pari opportunità ha sottoscritto il 16 maggio 2013 per l'Italia il documento proposto dai Governi di Olanda, Regno Unito, Svezia, Belgio, Finlandia, finalizzato ad un impegno europeo congiunto in materia di orientamento sessuale e identità di genere per innalzare il livello della tutela dei diritti umani e la parità di trattamento per le persone LGBTI nell'Unione.

Si è tenuto a Roma nei giorni 10 e 11 ottobre 2013, presso la sala polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un seminario internazionale, promosso dal Consiglio d'Europa e dall'UNHCR, in collaborazione con UNAR, sul tema dei richiedenti asilo per motivo di orientamento sessuale e identità di genere.

Il 16 dicembre 2013 si è svolta a Strasburgo la Conferenza internazionale organizzata dal Consiglio d'Europa a conclusione del programma "Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", promosso dal Consiglio d'Europa in attuazione della Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5, a cui l'Italia ha assicurato la propria partecipazione tramite l'UNAR.

### **4.3. Piano Nazionale d'azione contro il Razzismo, la Xenofobia e l'intolleranza (2014-2016)**

#### **4.3.1. Ragioni del Piano**

Il Piano rappresenta il primo esempio a livello nazionale di una risposta dinamica e coordinata delle istituzioni e della società civile alla recrudescenza del fenomeno razzista alla quale si sta assistendo non solo nel nostro Paese ma in tutto il contesto europeo.

Con il Piano nazionale d'Azione, si è inteso porre in essere un importante e significativo programma di misure pluriennale (2013-2015), volto a rendere sistematico ed effettivo il principio di



parità di trattamento e non discriminazione, avvalendosi, in primo luogo, dell'attività e dell'esperienza dell'UNAR istituito con d.lgs 9 luglio 2003, n.215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio d'Europa, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il lavoro che ci si è proposti di fare, insieme alle associazioni, alle altre Amministrazioni, centrali e territoriali, alle Parti Sociali e a tutti gli *stakeholder* maggiormente coinvolti in tale ambito, è di contribuire alla attuazione di una strategia che possa essere di supporto alle politiche nazionali e locali in materia di prevenzione e contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo e con l'obiettivo di valorizzare una società multi-etnica, multiculturale e multireligiosa, aperta e democratica.

Tenendo conto delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate dal Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)<sup>15</sup>, dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite contro il Razzismo<sup>16</sup>, dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza razziale del Consiglio d'Europa (ECRI) e dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA), a partire dal mese di novembre 2012, l'UNAR ha costituito un apposito Gruppo di lavoro che ha elaborato una prima bozza del Piano, individuandone la struttura e la metodologia.

Per quanto riguarda la struttura, è stato proposto che il Piano, in adesione a quanto previsto dall'art.3 della Costituzione, dal D.lgs 215/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/43/CE), dal d.lgs 216/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/78/CE) e dall'art.43 dell'ex Legge 40/1998, riguardasse le discriminazioni basate sulla razza, sul colore della pelle, sull'ascendenza, sull'origine nazionale o etnica, sulle convinzioni e le pratiche religiose, sulla lingua. Tuttavia, proprio per quanto disposto dalla normativa ora citata, nonché tenendo conto di quanto rilevato dal Contact Center dell'UNAR, è stato deciso che il Piano non riguardasse solo i cittadini stranieri che vivono in Italia, ma anche gli italiani di origine straniera o appartenenti a minoranze religiose o etnico-linguistiche, che nel 2012 hanno rappresentato, quasi il 27% delle vittime di discriminazione (percentuale, tra l'altro, salita al 27,8% nel 2013). Inoltre, si proponeva di tenere nel dovuto conto il diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché l'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale, così come indicato dal d.lgs 215/2003.

Per rendere più agevole la lettura del testo, è stato scelto, tranne che in casi specifici, di far riferimento al termine generico di "discriminazione" per comprendere le differenti forme di discriminazione ("razza", colore della pelle, ascendenza, origine etnica, origine nazionale, lingua e religione).

Una prima sezione di questa bozza di Piano è stata dedicata all'analisi statistica e alla dimensione evolutiva sia della diffusione della discriminazione, sia delle potenziali vittime di discriminazione, con una particolare attenzione all'elaborazione di proposte operative volte a permettere una maggiore e migliore conoscenza del fenomeno (CAP.1). Una seconda sezione del Piano è stata invece dedicata ad una

---

<sup>15</sup> Tra i Treaty Bodies, si ricorda, in particolare, il Comitato di controllo *ad hoc* dell'ONU (CERD), relativo alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (acronimo in inglese, ICERD), il quale ha sottolineato, nel corso dell'ultimo esame-Paese (marzo 2012 l'importanza della creazione di un Gruppo di Lavoro per la elaborazione di un nuovo Piano di Azione Nazionale contro tutte le forme di discriminazione razziale. Lo stesso Comitato, ha anche ribadito l'importanza della dimensione di genere della discriminazione razziale (Raccomandazione Generale N. 25 del 2000), volta a sottolineare le c.d. forme multiple di discriminazione a cui sono sottoposte le donne, e della discriminazione contro i non-cittadini (Raccomandazione Generale N. 30 del 2004 e, quindi, la necessità di adottare azioni positive nei confronti degli stranieri.

<sup>16</sup> Anche l'allora Relatore Speciale delle Nazioni Unite, D. Diene, in visita in Italia nell'ottobre 2006, a conclusione della sua missione-Paese, pubblicò, il 15 febbraio 2007, un Rapporto, con il quale raccomandava all'Italia di ridefinire il suo primo Piano d'azione contro il Razzismo, prevedendo "una strategia programmatica" per affrontare ogni forma di discriminazione razziale che si possa rilevare in tutte le sfere di vita.

panoramica del quadro legislativo internazionale e nazionale circa le diverse forme di discriminazione oggetto del Piano stesso, allo scopo di approfondire alcuni elementi normativi richiesti dalle raccomandazioni formulate dalle istituzioni internazionali ed europee, e suggerire eventuali modifiche legislative (CAP.2). La terza sezione è stata elaborata a partire dai casi di discriminazione rilevati dal Contact Center dell'UNAR, dalle relazioni al Parlamento elaborate dall'Ufficio nonché dagli ambiti di intervento indicati dall'Unione europea come prioritari per il contrasto e la rimozione delle discriminazioni. Ciò ha permesso di individuare alcuni Assi (o Aree prioritarie), allo scopo di evidenziare le principali criticità e di proporre specifiche azioni da mettere in atto nel prossimo triennio (CAP.3). Le ultime due sezioni riguardano rispettivamente la valutazione e il monitoraggio del Piano (CAP.4), e alcune Raccomandazioni (CAP.5).

#### **4.3.2. Quadro statistico e principali riferimenti normativi**

Si è ritenuto fondamentale, per la redazione del presente piano, avere due tipi di informazioni statistiche. La prima riguarda la situazione relativa al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza presente in Italia, mentre la seconda è concentrata sull'individuazione delle potenziali vittime di discriminazione, anche nell'ottica di un più diretto coinvolgimento delle associazioni di tutela e di meglio indirizzare le campagne di prevenzione e sensibilizzazione. Tra le fonti statistiche prese in considerazione del Piano, vi è il Contact Center dell'UNAR, l'OSCAD, il Ministero della Giustizia e le Associazioni. Il quadro statistico include anche le ricerche e le indagini specifiche sul tema condotte a livello nazionale e una serie di proposte operative: messa in rete delle varie fonti, raccolta dati su una base etnica, indicatori di discriminazione.

Il Piano è stato elaborato a partire dalla normativa vigente, sia a livello internazionale, sia europeo sia nazionale. Oltre all'elaborazione di un documento descrittivo ed esplicativo della normativa a livello internazionale, europeo e nazionale, allegato al Piano, è stato riportato in questo capitolo un elenco delle principali normative internazionali, europee e nazionali non solo specificamente riguardanti la non discriminazione ma anche quelle concernenti i diritti dei beneficiari del presente piano, fondamentali per individuare la discriminazione e per svolgere una corretta tutela. Sono state infine raccolte una serie di proposte di modifiche legislative, sollecitate dai vari soggetti coinvolti nell'elaborazione del presente Piano sia dal gruppo di lavoro UNAR.

#### **4.3.3. Metodologia di consultazione degli stakeholder**

In un quadro di risorse limitato, occorre individuare le aree prioritarie su cui focalizzare il Piano, al fine di proporre azioni specifiche da mettere in atto nel triennio per prevenire e/o rimuovere le discriminazioni. Per l'individuazione degli Assi di intervento, il gruppo di lavoro dell'UNAR ha tenuto conto delle relazioni al Parlamento elaborate dall'Ufficio negli ultimi tre anni; della rilevanza statistica dei casi di discriminazione; delle criticità evidenziate e dei risultati raggiunti dall'UNAR nella rimozione della discriminazione; della valutazione delle azioni positive già adottate dall'UNAR e da altre istituzioni; dei settori individuati dall'Unione europea come prioritari nel contrasto alle discriminazioni; delle indicazioni emerse in occasione delle indicazioni pervenute dagli enti locali nel corso della prima consultazione, e del Primo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro per la definizione del PNA, tenutosi a Roma il 30 luglio 2013. Ciascun Asse è stato organizzato in quattro sottoparagrafi:

a) una breve premessa, nella quale viene motivato il ruolo strategico di quello specifico ambito nel contrasto al razzismo, con riferimento anche ai dati disponibili e alle ricerche effettuate negli ultimi anni;

- b) la descrizione delle criticità che si ritengono prioritarie;
- c) l'indicazione degli obiettivi generali che si pensa di dover raggiungere per il contrasto al razzismo e rispondenti alle criticità;
- d) l'individuazione delle misure, con le quali si intende raggiungere gli obiettivi, raggruppate per macroaree di intervento quali, ad esempio, la raccolta e l'analisi dei dati, la formazione, la informazione e sensibilizzazione. Oltre a misure non specifiche, è possibile indicare anche azioni positive per quei gruppi che sono particolarmente vulnerabili nell'ambito di quell'asse. E' importante che, oltre a tener conto di ciò che si sta già facendo o si ha in programma di fare, vengano anche riportati esempi di buone prassi significative nel contrasto alle discriminazioni già adottate dai vari soggetti, istituzionali e non, che partecipano all'elaborazione del PNA.

Al fine di garantire una più ampia condivisione del Piano, è stato proposto, traendo ispirazione dal Processo di dialogo strutturato attuato dall'Unione Europea, di adottare un sistema di *governance* multilivello, che garantisca il coinvolgimento di tutti gli attori a vario titolo interessati alle politiche in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione. Si tratta, quindi, di un modello articolato e integrato che prevede l'azione sinergica delle istituzioni, centrali e locali, delle parti sociali e del mondo associativo. Questa metodologia consultiva con modalità mista, ha previsto momenti di confronto a distanza e momenti di incontro diretto attraverso diverse tappe che qui riassumiamo brevemente. Nel mese di gennaio 2013 è stata avviata la prima fase di consultazioni, che ha coinvolto la Rete Nazionale Antidiscriminazioni<sup>17</sup>, costituita da Regioni Province e Comuni, e gli oltre 300 enti ed associazioni iscritti al Registro UNAR (art.6 del D.Lgs 215/2004), ai quali è stato chiesto di condividere la bozza della struttura del Piano. Tenendo conto dei contributi e dei suggerimenti prevenuti, sono stati meglio definiti gli Assi principali. Allo stesso tempo, è stata avviata la raccolta dei dati statistici e un aggiornamento dell'analisi normativa. Al fine di costituire uno specifico Gruppo Nazionale di Lavoro delle associazioni, l'11 marzo è stato pubblicato un Avviso di manifestazione di interesse rivolto agli organismi che svolgono attività nel campo della lotta alla discriminazione etnica e/o razziale, con il compito di seguire la definizione, la programmazione, l'attuazione e la valutazione dell'impatto del Piano. A seguito dell'esame delle richieste pervenute, il 20 maggio è stato formalmente costituito il Gruppo Nazionale di Lavoro di cui fanno parte 85 associazioni. Il 30 luglio, alla presenza del Ministro per l'integrazione e del Viceministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità, è stato organizzato il primo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro per il Piano nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, al quale hanno partecipato 210 persone in rappresentanza di 106 associazioni. L'incontro è stato articolato in un momento di confronto con tutte le associazioni in seduta plenaria, e nell'organizzazione di 5 gruppi di lavoro secondo gli Assi di intervento individuati (Lavoro e Occupazione; Alloggio; Istruzione; Sport e Media; Sicurezza). Successivamente, è stato chiesto alle associazioni del Gruppo Nazionale di Lavoro di inviare il proprio contributo sia in merito agli Assi individuati, sia relativamente alle criticità, agli obiettivi e alle azioni da proporre anche agli altri soggetti istituzionali coinvolti nell'elaborazione del Piano. Allo stesso tempo, il Gruppo di lavoro dell'UNAR ha analizzato i risultati raggiunti, nella rimozione della discriminazione, dalle *best practice* individuate e messe a sistema, dalle azioni positive già adottate dall'UNAR e da altre istituzioni. A seguito del processo consultivo, ultimato il 10 settembre, sono stati

---

<sup>17</sup> La "Rete nazionale di Antenne ed Osservatori Territoriali per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni razziali" promossa con il finanziamento del FEI 2009 è attualmente composta da: 11 regioni 36 Province 5 Comuni e numerosissime associazioni e organizzazioni che sia a livello nazionale che territoriale si sono attivate e messe in rete.

ampliati gli Assi di intervento, ciascuno dei quali da declinarsi per ambiti strategici, obiettivi operativi e misure positive concretamente attuabili a legislazione vigente. Gli Assi definitivi sono i seguenti:

- lavoro e occupazione;
- alloggio;
- educazione e Istruzione;
- salute;
- rapporti con la pubblica amministrazione;
- forze di polizia;
- sport;
- mass media e comunicazione.

Sono stati quindi attivati otto gruppi di lavoro, coordinati dall'UNAR, che hanno elaborato una prima proposta operativa relativa ad ogni singolo Asse, la quale, partendo da un approfondimento normativo e statistico, ha individuato criticità, obiettivi e misure da adottare. Si è proceduto, quindi, alla consultazione degli altri soggetti coinvolti nell'elaborazione del Piano: il 29 ottobre si è svolto l'incontro con gli altri ministeri competenti in materia (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, ecc.), e le organizzazioni di rappresentanza degli enti locali (Conferenza dei presidenti delle Regioni, ANCI e UPI); il 30 ottobre sono state incontrate le Parti sociali (organizzazioni sindacali e associazioni datoriali); il 26 novembre si è svolto l'incontro con gli enti territoriali già attivi sul tema della lotta al razzismo, a partire da coloro che fanno parte della Rete Nazionale Antidiscriminazioni promossa dall'UNAR. A tutti gli incontri ha fatto seguito, da parte dei vari soggetti coinvolti, l'invio di contributi scritti all'UNAR. Lo stesso è avvenuto da parte dei partecipanti al Tavolo interreligioso che si è riunito, alla presenza del Ministro per l'Integrazione, il 4 dicembre.

Un'ultima sezione è stata dedicata all'indicazione di alcuni argomenti trasversali a tutti gli assi, ritenuti fondamentali per una efficace implementazione del Piano, sui quali è necessaria una ulteriore riflessione:

la formazione degli adulti, la pedagogia antirazzista, la mediazione come strumento antidiscriminazione, la figura chiave per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione, la rete contro il razzismo e la discriminazione, la promozione del *Capacity building* di associazioni e comunità di stranieri, il Network giovanile contro il razzismo.

#### **4.4. Azioni positive per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni**

##### **4.4. 1. Terza 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, le azioni positive 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 durante la settimana di azione contro il razzismo nei luoghi di lavoro che ha visto coinvolti nei vari incontri, seminari, dibattiti, le organizzazioni datoriali e i sindacati facente parte della cabina di regia. Qui di seguito il calendario delle iniziative del 2013:

#### **4.4.2. 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, quindi, creata una opportunità di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili, persone di origine straniera e persone transgender, favorendo così un incontro agevolato tra aziende e persone che spesso vengono discriminate nel mondo del lavoro.

Una delle novità degli eventi *Diversità al lavoro*, giunti nel 2013 alla loro undicesima edizione, è stata proprio quella di aver aperto una nuova sede del Career day a Napoli, oltre alle già consolidate sedi di Milano e Roma, con un evento che ha coinvolto soprattutto le persone transgender e transessuali.

"Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro" è stato lo slogan delle iniziative svoltesi a Milano, Roma e Napoli durante il 2013. 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 tre edizioni del 2013, a Napoli nel mese di febbraio, a Milano nel mese di giugno 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. È stato rinnovato il portale web [www.diversitalavoro.it](http://www.diversitalavoro.it), attraverso il quale è possibile avere informazioni sugli eventi, consultare le opportunità di lavoro disponibili e candidarsi direttamente inviando il proprio curriculum vitae e preparando la propria partecipazione al *Career Forum Diversitalavoro*.

Inoltre, precedentemente ai tre eventi, sono stati organizzati degli incontri dedicati, con seminari e workshop gratuiti rivolti ai:

- candidati (persone con disabilità, persone di origine straniera e persone transgender) 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, delle persone di origine straniera e delle categorie LGBT.

Nel 2013 hanno partecipato ai 3 Career Forum Diversitalavoro oltre 1.000 candidati selezionati, che hanno sostenuto presso le 40 aziende presenti più di 16.000 colloqui *face to face*. I candidati in

queste occasioni sono stati soprattutto uomini (53%) iscritti alle categorie protette (85%) e laureati (71%) prevalentemente in discipline economiche (23%). Il 6% di loro, a seguito della partecipazione a Diversitalavoro, ha ottenuto un impiego.

E' stato consegnato uno speciale riconoscimento – il Diversity&Inclusion Award – alle imprese che nel 2013 hanno inserito nella propria azienda persone incontrate durante i Career Forum Diversitalavoro: American Express, Banca Popolare di Milano, IBM e Intesa Sanpaolo.

#### **4.4.3. Progetto 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**

Con i progetti per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, presentati e ammessi a finanziamento nell'ambito dell'Avviso pubblico del 26 luglio 2011 per la promozione dell'adozione da parte di aziende e imprese pubbliche e private, sono state portate a termine 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 n. 216.

Le finalità progettuali sono state la promozione della cultura dell'integrazione e delle pari opportunità nelle aziende e imprese pubbliche e private. I progetti di azioni positive sono stati presentati in cinque settori prioritari di intervento: a) settore 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 quattro aziende, che sono risultate vincitrici dell'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 ai 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. I progetti sono stati da Agorà Consorzio Sociale, Telecom Italia, RueSco S.a.S. e Consorzio vitivinicolo Convinco.

## **CAPITOLO QUINTO**

### **IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI**

#### **5.1. L'attuale configurazione della Rete Nazionale Antidiscriminazioni.**

A partire dal 2007, l'UNAR ha dato vita alla promozione di una Rete Nazionale di Centri antidiscriminazioni che, in aderenza anche con quanto indicato dal comma 12 dell'art. 44 del T.U. sull'immigrazione e dal Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n.215, costituisce un'articolata distribuzione sul territorio nazionale di "presidi" finalizzati sia alla rilevazione e presa in carico dei fenomeni di discriminazione, sia alla diffusione della cultura del rispetto delle differenze.

Essenziale, per tale lavoro, è stata la collaborazione con le Regioni e con gli Enti Locali che ha consentito la definizione degli strumenti idonei, tra cui il Protocollo d'intesa per incentivare e promuovere la nascita e la diffusione di tali strutture.

Il primo Protocollo, siglato con la Regione Emilia Romagna nel 2007, ha dato avvio alla progressiva attivazione di strutture territoriali a carattere regionale, provinciale o comunale, distribuite in modo variegato sull'intero territorio nazionale e riconducibili a diversi ruoli e funzioni: nodi di raccordo, antenne territoriali e punti informativi, secondo quanto indicato nelle Linee guida UNAR dell'ottobre 2011.

In particolare nel biennio 2010-2011, 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, l'UNAR ha attivato una Cabina di Regia che ponesse in rete e rafforzasse i Centri già esistenti, promuovendo attivamente politiche di indirizzo atte a favorire l'istituzione regionale e provinciale di analoghi centri nel resto d'Italia.

Il progetto, rivolto nella sua prima fase alle regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio è stato ampliato nell'edizione 2011 anche a Lombardia e Friuli Venezia Giulia.

Il ciclo della Programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 ha contribuito, infine, a sviluppare ulteriormente il progetto inserendo nel Programma Operativo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013 specifici interventi a supporto della Rete.

Al 31 dicembre 2013 l'UNAR ha sottoscritto Protocolli d'intesa con 12 Regioni, 32 Province e 6 Comuni con il duplice obiettivo di favorire l'emersione del fenomeno discriminatorio e di promuovere attività di prevenzione e contrasto in condizioni di prossimità territoriale.

In alcuni casi, la sottoscrizione dei Protocolli ha originato o ha costituito l'occasione per la definizione e la "regolamentazione" di una rete regionale di strutture dedicate alle attività di sensibilizzazione, informazione e monitoraggio sui fenomeni della discriminazione in tutti i settori, dal lavoro all'alloggio, dalla scuola ai servizi pubblici.

Da questa fase iniziale di attivazione e sviluppo del progetto della Rete Nazionale è scaturita una prima articolazione territoriale molto variegata, a diversi stadi di maturazione e configurazione differente.

Gli strumenti di indirizzo, forniti per orientare l'adesione delle amministrazioni locali, la partecipazione e il coinvolgimento del mondo dell'associazionismo, hanno contribuito ad orientare e

“sistematizzare” alcune fasi di avvio del progetto che oggi registra una distribuzione di centri/osservatori a diversa titolarità territoriale (regionale, provinciale e comunale) e di una diversa e variegata elaborazione del modello di “rete regionale”, articolata in ruoli e funzioni non ancora del tutto definiti.

Alla fine del 2013 erano infatti esistenti ed operativi tre Centri Regionali Antidiscriminazioni, con le relative articolazioni provinciali e/o distrettuali (Regione Emilia Romagna, Piemonte, Liguria), mentre altri risultavano in corso di attivazione (Lombardia, Toscana, Sardegna, Sicilia, Calabria, Basilicata, Lazio, Abruzzo, Umbria, Toscana, Puglia, Veneto e Provincia autonoma di Bolzano). Le restanti Regioni italiane, queste si dividono in due gruppi: quelle che, pur avendo sottoscritto dei protocolli di Intesa con l'UNAR, non hanno ancora strutturato una rete regionale sul proprio territorio (Regioni Friuli Venezia Giulia, Campania e Molise) e quelle che ad oggi sono ancora escluse dalla Rete (Marche, Provincia autonoma di Trento, Valle D'Aosta).

Ad integrazione e supporto della Rete interistituzionale, nelle regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia, sono stati attivati e messi in rete, nel biennio 2012-2013, dei presidi organizzati in collaborazione con le associazioni FISH Onlus, Arcigay, ACLI, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani e ARCI. Tali associazioni, nell'ambito della realizzazione di back office specialistici tematici di supporto all'UNAR, hanno messo a disposizione centri territoriali con la funzione di antenne nell'attività di informazione, sensibilizzazione, ascolto e orientamento dei cittadini rispetto ai fenomeni di discriminazione su base etnico-razziale, o legati alla disabilità, all'età, all'orientamento sessuale, all'identità di genere, alla religione e alle convinzioni personali, alla popolazione RSC e ai rifugiati.

## **5.2 Sinergie tra UNAR e Osservatori territoriali**

Le azioni realizzate sinergicamente dall'UNAR e dagli Osservatori territoriali, riguardano le seguenti aree di intervento:

- a) Rilevazione e gestione dei casi di discriminazione. I punti di accesso della rete nazionale sono uno strumento strategico per rilevare gli episodi di discriminazione a livello territoriale, e sono connessi al *Contact Center* nazionale attraverso un software che viene messo a disposizione di tutte le amministrazioni che sottoscrivono un protocollo con l'UNAR e delle loro reti territoriali. In tal modo, è possibile raccogliere e analizzare dati statistici sul fenomeno delle discriminazioni sull'intero territorio nazionale.
- b) Formazione. La formazione costituisce uno degli strumenti più efficaci per attivare processi di cambiamento culturale che negli adulti incontrano maggiori rigidità ed ostacoli. La trattazione del tema della discriminazione e del razzismo, l'individuazione dei casi e le modalità di risoluzione degli stessi, sono estremamente complessi e delicati e necessitano una riflessione approfondita ed un confronto che possano rendere la formazione efficace e sostenibile. Un serio lavoro di formazione in un territorio implica necessariamente che le diverse realtà responsabili della qualità della vita e della cultura in quel contesto, trovino spazi, tempi e linguaggi condivisi. In questa direzione l'UNAR ha scelto di elaborare una formazione che prevede il coinvolgimento attivo delle amministrazioni, delle associazioni e dei partecipanti ai corsi. Nell'anno 2013 i corsi formativi sono stati rivolti alle Reti territoriali di Genova, Mantova, Messina, Milano, Prato e Torino.

## **5.3 Le prospettive di sviluppo della Rete Nazionale Antidiscriminazioni**

La prima fase ha conseguito il risultato positivo di attivare, sul territorio, un processo per una capillare diffusione delle competenze e degli strumenti volti a rafforzare la cultura sociale contro ogni



forma di discriminazione, a realizzare presidi di ascolto, informazione, formazione e monitoraggio costante dei fenomeni.

A partire dalla seconda metà del 2013, l'UNAR ha ritenuto necessario avviare un percorso di sistematizzazione e razionalizzazione della Rete, nel quale le esperienze prodotte, le iniziative realizzate, potessero essere incardinate in modo organico e integrato nei processi delle politiche di inclusione sociale dei territori e nelle azioni di prevenzione e contrasto ad ogni forma di discriminazione che fanno riferimento, all'interno delle amministrazioni locali, a diversi assessorati di competenza.

A tal fine, è stata ridefinita una nuova *governance* della Rete UNAR, organizzata su base regionale, avente come fulcro del livello intermedio di coordinamento il Centro Regionale Antidiscriminazioni, la cui gestione è demandata alle Amministrazioni regionali.

In tale modello, il ruolo dei Centri regionali assume maggiore rilevanza, poiché da essi dipende il coordinamento e l'organizzazione delle sotto-reti provinciali o comunali, nonché l'azione di raccordo con l'UNAR per la prevenzione, l'emersione e il contrasto degli episodi di discriminazione sul territorio regionale.

Esistono già, sul territorio nazionale esperienze e modelli di riferimento che hanno avviato questo percorso; alcune regioni, da anni, hanno implementato sistemi di reti regionali, come la regione Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, nelle quali il tema del contrasto alle discriminazioni trova nella rete dei centri/osservatori regionali una struttura di *governance* adatta alla gestione di interventi territoriali di presa in carico dei casi di discriminazione, oltre che di sensibilizzazione ed informazione della popolazione, sulla base di indirizzi e strategie che meglio interpretano le esigenze di quel territorio.

Nel corso del 2013 l'Unar ha, dunque, avviato un'azione di coinvolgimento e concertazione con le amministrazioni regionali al fine di condividere con esse le linee di indirizzo per lo sviluppo del nuovo assetto di *governance* della rete. A tale proposito è stato realizzato un primo incontro nel mese di novembre 2013 ed un secondo nel mese di gennaio 2014, nel corso dei quali sono state illustrate le nuove linee di sviluppo della Rete Nazionale Antidiscriminazioni e raccolte considerazioni e pareri delle amministrazioni regionali e locali presenti.

Coerentemente con tale disegno di rafforzamento e ridefinizione della *governance* della Rete Nazionale, è stato altresì condotto un intervento di affiancamento rivolto alle Regioni per la programmazione di interventi volti alla creazione o al rafforzamento del ruolo dei Centri regionali, nonché alla definizione di rapporti di partenariato istituzionale con le Province ed i Comuni capoluogo per la strutturazione di reti regionali antidiscriminazioni sui rispettivi territori. Tale azione di supporto ha avuto quale positivo risultato la definizione, da parte di dodici amministrazioni regionali, di altrettanti progetti volti alla creazione e/o al rafforzamento delle Reti regionali antidiscriminazioni, presentati al Ministero dell'Interno per l'ammissione a finanziamento da parte del Programma FEI 2007-2013.

Tali progetti, con decorrenza giugno 2013 – giugno 2014, hanno visto la positiva partecipazione, in qualità di soggetto capofila, di molte delle Regioni fino ad allora escluse o in ritardo rispetto all'attivazione della rete antidiscriminazione, come l'Abruzzo, la Sicilia, il Veneto, il Lazio, la Basilicata, la Sardegna, così come di Regioni più avanzate sotto il profilo della strutturazione di interventi antidiscriminatori, quali la Toscana, l'Emilia Romagna e la Liguria.

In tal modo, è stato possibile da un lato reperire una fonte di finanziamento ulteriore per il sostegno alla rete nazionale proveniente dai Fondi Europei, dall'altro lato è stata recepita, da parte delle Regioni, la necessità di rafforzare il loro ruolo di coordinamento delle strutture locali di terzo livello (nodi provinciali, comunali, inter-comunali), coerentemente con la nuova visione di *governance*.

A livello nazionale l'UNAR ha presentato al Ministero degli Interni una proposta progettuale a valere sul FEI 2013 per l'azione "Organo Esecutivo + Partner". Il progetto, intitolato "Strumenti di rete contro le discriminazioni", in linea con la nuova visione di sviluppo della Rete, prevede la realizzazione di azioni di sistema funzionali al rafforzamento della *governance* della Rete Nazionale, nonché alla definizione di nuovi standard operativi comuni per tutti i Centri antidiscriminazioni. In particolare il progetto, con decorrenza luglio 2014 – giugno 2015, presenta i seguenti obiettivi:

- a) rafforzare il coordinamento centrale e supportare le attività della Rete, sia per ciò che concerne le azioni di emersione e trattazione dei casi di discriminazione, che relativamente ad un'azione coordinata di sensibilizzazione, prevenzione e informazione sul territorio rivolta alle potenziali vittime di discriminazione razziale;
- b) offrire strumenti operativi specifici per il funzionamento e lo sviluppo della Rete nazionale, quali modelli e linee guida inerenti la *governance* territoriale, la formazione degli operatori, il monitoraggio/trattazione dei casi di discriminazione istituzionale;
- c) migliorare la comunicazione interna alla Rete e la visibilità esterna delle sue attività, attraverso la creazione di un sistema informativo condiviso e uno spazio web per la diffusione e lo scambio di informazioni e strumenti operativi.

Il progetto prevede i seguenti risultati attesi:

- miglioramento del coordinamento, della uniformità metodologica e della misurabilità delle azioni di prevenzione, contrasto e rimozione delle discriminazioni per motivi etnico-razziali messe in campo dalla rete nazionale antidiscriminazioni;
- potenziamento e allineamento delle competenze gestionali, organizzative e operative degli operatori della rete nazionale antidiscriminazioni, in conformità con gli obiettivi e le politiche attivate dall'Unar a livello nazionale;
- raccolta, strutturazione e condivisione del patrimonio informativo della rete (dati, documenti, iniziative, modalità operative, informazioni) attraverso uno strumento di archivio, informazione e comunicazione web-based;
- miglioramento della comunicazione interna alla rete, così come della comunicazione verso l'esterno attraverso la realizzazione di strumenti adeguati.

Il progetto prevede, altresì, delle ricadute positive in termini di risultati indiretti di medio-lungo periodo, quali:

- l'ampliamento della rete nazionale attraverso la nascita di nuovi centri regionali antidiscriminazioni sulla base degli strumenti di supporto offerti e dei protocolli di intesa attivati/da attivare con l'UNAR;
- il miglioramento del servizio di monitoraggio, prevenzione e rimozione della discriminazioni razziali svolto dai centri della rete nazionale nei rispettivi territori di riferimento;
- l'aumento del livello di integrazione dei cittadini di origine straniera nei territori regionali coinvolti dal progetto.

In questa progressiva ridefinizione del sistema della Rete, l'UNAR ha inoltre avviato, nell'ambito dell'attuale ciclo della programmazione europea 2007-2013, interventi coerenti con tale disegno e prospettiva. È il caso del progetto interregionale/transnazionale "*Rafforzamento della Rete Nazionale dei centri/Osservatori per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni*", attuato attraverso uno specifico protocollo d'intesa promosso dalla Regione Piemonte, che vede unite, insieme all'Unar le Regioni Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia, Puglia e Sicilia. All'interno di tale progetto, fra le

diverse attività, l'UNAR curerà in particolare una azione finalizzata a condividere un linguaggio comune di definizione dei fenomeni discriminatori e di approccio agli stessi, attraverso la realizzazione di un "Glossario" dei termini da utilizzare propriamente e coerentemente a diversi livelli, dalla lavorazione dei casi, alla elaborazione di testi e documenti, alla costruzione di chiavi per recupero dati e statistiche.

Sulla base di questi modelli di riferimento e, più in generale, sulla necessità di consolidare la Rete Nazionale dei centri antidiscriminazione l'UNAR propone di avviare con tutte le Amministrazioni regionali un proficuo rapporto di collaborazione al fine di:

- individuare i centri di coordinamento regionali quali nodi di collegamento della Rete Nazionale e con essi i referenti quali interlocutori del sistema di rete per l'UNAR;
- individuare l'articolazione e la composizione dei sistemi di rete regionali che fanno riferimento al centro di coordinamento regionale;
- individuare un percorso istituzionale per la progressiva stabilizzazione del sistema anche in rapporto alla necessità di rendere efficace il raccordo tra azioni di livello nazionale (Piano nazionale antirazzismo, Strategia Nazionale RSC, Strategia Nazionale LGBT) e azioni regionali in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni;
- integrare la programmazione nazionale e comunitaria. In particolare il prossimo avvio della programmazione 2014-2020 costituisce una preziosa occasione per ricordare gli obiettivi di inclusione sociale con strumenti e strategie esistenti a livello nazionale.

I Centri regionali costituiscono, inoltre, il punto di riferimento per l'attivazione dei Tavoli regionali per l'attuazione della Strategia di inclusione sociale dei Rom secondo quanto discusso nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 28 febbraio 2013. Un primo incontro in tal senso è stato svolto con tutte le Amministrazioni regionali il 17 dicembre 2013.

Questa evoluzione della Rete Nazionale dovrà quindi essere supportata da un proficuo rapporto di collaborazione con le Amministrazioni regionali, al fine di individuare nei Centri regionali di coordinamento le unità attraverso le quali promuovere azioni, interventi e progettualità sulla base di indirizzi e strategie condivise e rafforzate dall'azione congiunta del rapporto UNAR/Regioni.

Si ritiene che tale processo possa trovare in sede di Conferenza Stato Regioni una formalizzazione adeguata a conferire alla Rete Nazionale il necessario riconoscimento e la necessaria funzione, con l'approvazione di un apposito documento di programmazione.



#### **5.4 La Rete Nazionale Antidiscriminazioni nella programmazione Europea 2014-2020**

L'obiettivo di una società più inclusiva, sostenibile ed intelligente, così come delineato dalla Strategia Europa 2020, non può essere perseguito senza l'attuazione di specifiche politiche di compensazione atte a garantire la parità di trattamento per i soggetti maggiormente svantaggiati, ovvero le categorie di persone a rischio di discriminazione in quanto appartenenti a minoranze per via dell'origine etnico-razziale, della disabilità fisica o mentale, del loro orientamento sessuale o identità di genere.

In particolare, analizzando i singoli target nazionali rispetto alla Strategia Europa 2020, si rende evidente l'urgenza di prevedere azioni specifiche in favore dei suddetti target a rischio di discriminazione, in particolare degli stranieri e delle persone di etnia Rom. Lo stesso "Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and Programmes in Italy for the period 2014-2020" indica chiaramente che gli investimenti nazionali dovrebbero sostenere gli individui che per diverse ragioni sono a rischio di esclusione sociale e di povertà e precisa che, tra di essi, occorre dare priorità alle persone con disabilità e alle altre persone particolarmente a rischio, come gli immigrati ed i Rom<sup>18</sup>.

La programmazione delle azioni per il raggiungimento dei risultati attesi dal nuovo ciclo di Fondi Strutturali non può, dunque, prescindere dal riconoscimento di azioni specifiche rivolte ai gruppi maggiormente svantaggiati ed esposti all'esclusione sociale e occupazionale.

Nell'ambito del processo di definizione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 l'UNAR ha contribuito alla messa a fuoco dei risultati attesi e delle azioni volte a promuovere il tema dell'inclusione sociale sottolineando la rilevanza dei temi della marginalità sociale e del contrasto ad ogni forma di discriminazione quale prerequisito fondamentale ed essenziale per il successo di ogni politica volta a promuovere l'inclusione sociale, le pari opportunità e lo sviluppo sostenibile, aree queste d'importanza strategica nell'ambito della strategia Europa 2020.

In questo senso, la Rete Nazionale Antidiscriminazioni rappresenta un'occasione per contribuire ad una maggiore integrazione dei livelli di *governance* e costituire, sostegno ai soggetti maggiormente svantaggiati in quanto a rischio di discriminazione, al fine di promuovere tanto le azioni pilota quanto le azioni di sistema volte a favorire l'inclusione sociale e la fuoriuscita dalle condizioni di povertà e marginalità di tali gruppi, in coerenza con gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Lo strumento della Rete Nazionale Antidiscriminazioni, è stato quindi inserito nell'articolazione finale dell'Accordo di Partenariato e troverà attuazione nell'ambito del PON Inclusione e del PON Governance, attualmente in fase di definizione.

Ciò al fine di preconstituire, in una logica coerente di continuità con quanto realizzato, le condizioni per indirizzare la progettualità connessa al nuovo ciclo di programmazione dei Fondi comunitari verso il consolidamento degli strumenti e delle azioni per un contrasto efficace alla discriminazione che colpisce principalmente i soggetti e le categorie vulnerabili in condizione di marginalità sociale (immigrati, disabili, persone LGBT, RSC, anziani, etc).

---

<sup>18</sup> Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and Programmes in Italy for the period 2014-2020 - pp. 15 (...) *Integration of the most vulnerable groups on the labour market, notably women, older persons and people at risk of social exclusion, should be the focus of investments in the field of employment and social inclusion in Italy. Integration of migrants in the labour market, also through a better recognition of their skills and qualifications, will be an important driver of economic development and help reduce the skill mismatch. Finally, investments should prioritise active inclusion of individuals who for different reasons face a risk of social exclusion and poverty. In this regard due priority should be given to people with disabilities and other persons facing particular risks, including migrants, Roma and people living in deprived areas.*

Ma tale percorso costituisce anche l'occasione per individuare una strategia comune legata al tema delle discriminazioni che possa trovare, negli Strumenti della programmazione comunitaria (Programmi Operativi Regionali e Nazionali), una collocazione idonea per concorrere in modo efficace al perseguimento degli obiettivi di inclusione sociale indicati nella Strategia Europa 2020.

## CAPITOLO SESTO

### LE ATTIVITA' DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

#### 6.1. Web, social network e strumenti di comunicazione

L'attività di comunicazione dell'UNAR ha continuato a svolgere nel 2013, con sempre maggiore intensità, la sua funzione d'interesse pubblico, volta a garantire il perseguimento effettivo degli scopi dell'Ufficio che si realizzano non solo mediante la rimozione di situazioni discriminatorie, ma anche attraverso una vasta campagna di sensibilizzazione sui mass media, di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro.

A tal fine, sono state promosse numerose azioni rivolte ad una utenza sempre più ampia e dedicate a problematiche differenti e condivise, a conferma della capacità dell'Ufficio di valorizzare l'esperienza maturata come centro di competenza nazionale sull'antidiscriminazione razziale sviluppandola anche agli altri ambiti. Queste iniziative hanno visto il costante coinvolgimento della rete dei centri territoriali contro le discriminazioni, degli enti locali, delle parti sociali e imprenditoriali, delle comunità straniere, delle ONG e delle Associazioni del settore, grazie alla cui collaborazione sono state realizzate azioni efficaci e sinergiche.

Considerato il target di riferimento e le ridotte risorse economiche a disposizione, l'UNAR ha rafforzato la propria presenza su internet, sui social network e sui vari strumenti di comunicazione, diventati i principali veicoli delle campagne di sensibilizzazione.

Per il coinvolgimento dei più giovani nei progetti a loro dedicati si sono confermati fondamentali sia l'uso dei social network, come il profilo **No a tutti i razzismi** su Facebook (<https://it-it.facebook.com/norazzismi>, circa 2200 contatti), sia i canali YouTube e flickr (<http://www.flickr.com/photos/ufficiodirezionaleantidiscriminazionirazziali/>), capaci di aggregare e creare partecipazione attorno a iniziative come "Potere alle Parole" e "Comici Integrati", avviate a fine 2013 e di cui si parlerà più approfonditamente in seguito.

Specifico per il web è stato lo sviluppo del videogioco **"Gioca nei miei panni"** (vincitore del CSS AWARD del 2013), utilizzabile gratuitamente on-line o tramite un applicativo. Le storie sono ispirate a tre personaggi di fantasia ma basate su dati statistici reali. I giocatori vengono invitati a vivere la vita dei protagonisti stranieri per un mese in Italia con un budget limitato, prendendo così coscienza delle difficoltà affrontate quotidianamente da chi generalmente immigra nel nostro paese. Il gioco ha avuto un ottimo riscontro e una larghissima diffusione, comparando sulle homepage di numerosi quotidiani tra cui *Il Corriere della Sera*.

A luglio 2013 si è concluso il progetto avviato nel 2011 con l'associazione **Rete NEAR** - Network Antidiscriminazioni Razziali. La Rete di volontariato giovanile contro le discriminazioni è riuscita ad aggregare circa 800 membri attivi, giovani under 30, gruppi ed organizzazioni giovanili impegnati a contrastare ogni forma di pregiudizio e discriminazione attraverso azioni concrete di informazione e denuncia, portate avanti nelle città, nelle scuole e università, nei contesti di aggregazione giovanile. Il progetto, quindi, lungi dall'essere solamente virtuale, è stato capace di creare una comunità prima di tutto "reale", in grado di organizzarsi, prendere iniziativa ed espandersi. I membri della Rete hanno raccontato le proprie esperienze e diffuso le loro opinioni attraverso il sito [www.retenear.it](http://www.retenear.it) ed i social

network ad esso collegati. L'UNAR auspica di proseguire con la Rete ed i suoi soci una proficua e ancora lunga collaborazione.

Il 13 novembre 2013 alla presenza della Ministra per l'Integrazione, Cécile Kyenge, e del Vice Ministro al Lavoro e le Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità, Maria Cecilia Guerra, è stata presentata a Roma, presso la storica sede del Teatro Orione, la nuova edizione del **Dossier Statistico Immigrazione "Dalle discriminazioni ai diritti"**, per la prima volta curata dal Centro Studi e Ricerche IDOS/Immigrazione Dossier Statistico in collaborazione con l'UNAR. Il *Dossier* offre un'analisi organica delle migrazioni imperniata su vari aspetti, con un ampio supporto di dati statistici: il contesto internazionale; i flussi migratori e la presenza di immigrati e rifugiati in Italia; il mondo del lavoro; i diversi livelli di inserimento sociale; i contesti regionali. Lo stesso giorno il *Dossier* è stato presentato in contemporanea in tutte le città capoluogo delle regioni d'Italia.

Nel mese di dicembre 2013 si è conclusa l'esperienza di **NEAR, Più vicini più uguali**, il periodico bimestrale di informazione curato dall'UNAR e finanziato con il Fondo Sociale Europeo 2007/2013. La rivista, nata con l'idea di porsi come uno strumento unico nel suo genere, al tempo di lavoro e riflessione, e rivolto agli operatori, alle associazioni, alle istituzioni, ma anche ai cittadini, si è confermato essere un ottimo strumento per approfondire i temi dell'antidiscriminazione. Ogni numero è stato dedicato ad un tema centrale, a cui venivano affiancate tante finestre sull'attualità, sulle buone prassi italiane ed europee, sulla normativa ed i pareri legali, su pubblicazioni del settore, su eventi culturali e musicali, oltre che sulle attività condotte dall'Ufficio, attraverso articoli, reportage, interviste e testimonianze. Le pagine della rivista hanno ospitato interventi di giornalisti come Luca Sofri e Gianni Riotta, Franco Bompreszi, accademici come Carlo Ginzburg e Anna Costanza Baldry, registi come Daniele Vicari e Daniele Gaglianone.

Nel 2013 si è avviata la collaborazione con l'associazione culturale **Pescepirata**, nata con l'intento di proporre l'idea di una passione per la scrittura e la lettura che unisce, che aiuta la socializzazione e l'inclusione. L'UNAR ha così dato il proprio sostegno morale alla prima edizione del concorso etico-letterario "*Diverso sarò io*", promosso da Pescepirata per affrontare il tema della sfida della diversità nelle sue varie sfaccettature e per stimolare una riflessione su una questione troppo spesso esposta dai mass media con accezione negativa. I migliori racconti selezionati saranno poi raccolti in una pubblicazione nell'ambito della collana editoriale dell'UNAR "Diritti Uguaglianza Integrazione". Il concorso verrà riproposto annualmente.

Nel 2013 è proseguita la pubblicazione della newsletter dal titolo significativo **Inforum**, realizzata dall'ISTISSESS - Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali, su incarico dell'UNAR, e dedicata a promuovere eventi e buone prassi di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti. La newsletter è stata realizzata nell'ambito di un Piano di informazione, sensibilizzazione e formazione per operatori pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza, sulla base del bando attuativo dell'azione 6 FSE, Pon Governance e Azioni di Sistema Asse D, Obiettivo 4.2 .

## **6.2. Progetti di sensibilizzazione destinati agli studenti**

Il progetto "**Potere alle Parole**", avviato a novembre 2013 in collaborazione con l'associazione "Il Razzismo è una brutta storia" e finanziato da fondi FSE, è nato con l'obiettivo di destrutturare, attraverso laboratori educativi musicali, gli stereotipi e i pregiudizi alla base delle discriminazioni per origine etnica, orientamento sessuale, identità di genere, convinzioni personali e disabilità.



Cuore del progetto: il linguaggio musicale del rap, che oggi più di ogni altro racconta le istanze, le contraddizioni e le urgenze di una società in profonda transizione e che, nello stesso tempo, più efficacemente raggiunge cuore e mente delle giovani generazioni. Il progetto, partito in via sperimentale in quattro Istituti Superiori di città del sud Italia – Avellino, Bari, Bisignano (CS), Palermo, una per ogni Regione ad obiettivo convergenza – prevede la realizzazione, a partire dal 17 dicembre, di otto incontri laboratoriali tenuti da rapper, per l'occasione in veste di insegnanti, e destinati agli studenti del 3° e 4° anno di Scuola secondaria di secondo grado.

I rapper-docenti sono Amir Issaa (direttore artistico del progetto), Ghemon, Kiave, Mad Buddy, Mistaman, ciascuno "assegnato" ad una scuola. Il percorso didattico è incentrato sull'approfondimento di alcune parole: partendo da termini-chiave si sviluppa una riflessione su linguaggio, discriminazioni e tecniche di scrittura, nonché sugli elementi tecnico/espressivi della composizione musicale. I rapper forniscono ai ragazzi le basi sulle quali esercitare la propria creatività. Al termine degli incontri, che proseguiranno nei primi mesi del 2014, il rapper di riferimento di ogni scuola valuterà il miglior testo tra quelli prodotti dagli studenti che andrà a comporre un brano che diventerà la colonna sonora della "Settimana d'azione contro il razzismo 2014".

Un altro interessante progetto che ha coinvolto le scuole delle Regioni ad obiettivo convergenza, avviato nel 2013 con fondi FSE, è rappresentato da "**Comici Integrati contro il razzismo**", promosso dall'UNAR in collaborazione con l'associazione culturale Integrare@. L'iniziativa si rivolge agli alunni delle seconde e terze classi di 13 Istituti secondari di primo grado (tra cui, "Agrigento centro" di Agrigento, "Dante Alighieri" di Caserta, "P. Galluppi" di Catanzaro, "Giovanni Bovio" di Foggia, "V. Pipitone" di Marsala, "Alberto Pirro" di Salerno, "Giovanni Pascoli" di San Giovanni Rotondo e "Giuseppe Garibaldi" di Vibo Valentia), con l'intento di analizzare ed esorcizzare attraverso la comicità tutta una serie di stereotipi e pregiudizi che i ragazzi possono avere nei confronti di altri giovani di origine straniera. Il progetto prevede la realizzazione di uno spettacolo teatrale non tradizionale condotto dall'attore italo-eritreo Salvatore Marino. L'originalità risiede soprattutto nella modalità stessa di scrittura del testo che va in scena, costruito a partire dalle opinioni degli stessi studenti che assistono alla rappresentazione. Nelle settimane precedenti allo spettacolo, infatti, è stato distribuito agli studenti interessati, con la collaborazione dei docenti, un questionario da compilare in modo assolutamente anonimo, chiedendo di esprimere la propria opinione, in maniera libera e spontanea, circa pregi e difetti degli italiani e di alcune etnie maggiormente presenti in Italia (albanesi, bangladesi, cinesi, filippini, marocchini, peruviani, rom, rumeni) nonché di indicare se le "differenze" siano un ostacolo nei rapporti con le altre persone. Si è voluto, in questo modo, andare a sollecitare l'emersione forzata degli stereotipi e dei pregiudizi che ognuno ha, producendo risposte per certi versi inaspettate, in alcuni casi inquietanti, spesso attese che testimoniano quanto, anche fra gli adolescenti di 12 e 13 anni siano, più o meno inconsapevolmente, radicati molti pregiudizi verso le persone straniere, figlie di luoghi comuni, leggende metropolitane, notizie ed informazioni mal comunicate o mal apprese. Sul palco Marino porta anche la propria esperienza e le proprie risposte, attraverso linguaggi e argomenti di forte impatto sui giovani. Non mancano le battute, le ellissi comiche e i discorsi surreali, immagini ironiche, che servono per catalizzare l'attenzione e fissare i concetti. Ad ogni esibizione segue sempre un incontro formativo curato da Federico Andreotti (semiologo, regista, autore televisivo) e da esperti UNAR, per discutere e approfondire con ragazzi e insegnanti i temi trattati. Gli spettacoli proseguiranno fino a marzo 2014.

Le scuole aderenti al progetto verranno poi invitate a partecipare ad un *contest* di scrittura attraverso la stesura di un elaborato comico/umoristico sul tema dell'integrazione e della differenza, di

una lunghezza massima di 4000 caratteri. L'Istituto che presenterà l'elaborato più interessante vincerà la realizzazione di un laboratorio comico rivolto ai propri studenti a cura di Salvatore Marino e Federico Andreotti su creatività, comicità e messa in scena di uno sketch comico.

**"Testimonianza, Memoria della Shoah a Yad Vashem"** è un progetto che ha consentito la pubblicazione in lingua italiana del volume curato da Bella Guterman e Avner Shalev, con un saggio sulla Shoah in Italia di Liliana Picciotto, finalizzato alla sensibilizzazione delle giovani generazioni sul tema delle Shoah, oltre al lavoro di sensibilizzazione e diffusione nelle Regioni ad obiettivo convergenza che ha seguito la pubblicazione. Il volume, realizzato in collaborazione con l'Ambasciata italiana in Israele e promosso dal Comitato di coordinamento per le celebrazioni in ricordo della Shoah, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato presentato ufficialmente in occasione del *Giorno della Memoria* il 17 gennaio 2013 alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Il ciclo degli incontri di sensibilizzazione dal titolo "Antisemitismo oggi", si sono tenuti nel mese novembre 2013 in quattro Istituti Scolastici al fine di sensibilizzare e diffondere, partendo proprio dai più giovani, la cultura della non diversità e del rispetto, approfondendo le tematiche dell'antisemitismo ancora oggi diffuso. Gli incontri si sono tenuti presso il Liceo Classico Meli di Palermo, il Convitto Nazionale Vittorio Emanuele di Napoli, il Liceo Classico T. Campanella di Reggio Calabria, e presso l'Auditorium dei Vigili Urbani di Bari. Tutti gli incontri hanno visto la partecipazione del professor Marcello Pezzetti, direttore della Fondazione Museo della Shoah.

Il 4 giugno 2013 nella Sala polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato presentato il progetto **"Laboratorio Rainbow"**, realizzato dall'associazione Gay Center, in collaborazione con l'UNAR, che ha previsto il coinvolgimento attivo della scuola nelle attività di prevenzione della violenza e della discriminazione fondata su orientamento sessuale e identità di genere.

Il progetto è stato coerente con le linee programmatiche del Dipartimento per le Pari Opportunità in materia Lgbt ed in linea con gli obiettivi operativi indicati nella Strategia nazionale Lgbt per lo specifico Asse Educazione.

Si tratta di una iniziativa che ha coinvolto direttamente istituti scolastici con una particolare *expertise* sulla tematica LGBT, fra cui Liceo Socrate, ITIS Armellini, Liceo Bruno (per un totale di circa 3mila studenti). Per ogni scuola coinvolta sono stati formati 2 gruppi che hanno partecipato alla fase formativa, in cui gli studenti hanno lavorato su una serie di tematiche utilizzando gli strumenti del teatro e del cinema.

Il lavoro con i ragazzi partecipanti al progetto si è svolto in diversi incontri per un totale di 60 ore formative sulle seguenti tematiche: discriminazioni, omosessualità e omofobia, transessualità e transfobia, sessualità, amore e famiglie, diritti e cultura LGBT. Tutti gli incontri sono stati abbinati a lezioni sul cinema e media communication, al fine di acquisire le nozioni tecnico pratiche per la creazione delle campagne di comunicazione che ogni gruppo ha realizzato.

Le attività del progetto ed i video realizzati direttamente dagli studenti sono stati presentati anche in altre 20 scuole ed associazioni, per un totale di 16 mila studenti coinvolti, dal 7 al 17 maggio 2013. Successivamente i video sono stati votati dagli studenti dei 3 istituti.

In occasione della presentazione finale del 4 giugno, gli studenti ed una giuria di qualità, presieduta dal produttore cinematografico Andrea Occhipinti, hanno votato i migliori video ed i programmi. Vincitore del primo premio è risultato il video "Reverso" - <http://www.youtube.com/watch?v=XGebRG8Fx-w> presentato dal Liceo romano "Giordano Bruno". I primi

3 gruppi classificati (uno per ogni scuola) proseguiranno l'iter formativo ed elaboreranno una proposta per i parlamentari italiani contro le discriminazioni per le persone LGBT e per la parità di diritti.

Dal 9 al 16 ottobre 2013 si è svolta la **V edizione della Settimana contro la violenza nelle scuole**, istituita con il Protocollo d'intesa tra il Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, sottoscritto il 3 luglio 2009 (poi rinnovato il 3 gennaio 2013), volto ad assicurare una piena cooperazione interistituzionale per la prevenzione ed il contrasto nel mondo scolastico dei fenomeni di violenza fisica e psicologica, nonché dell'intolleranza razziale, religiosa e di genere, garantendo, attraverso una stabile e mirata formazione delle giovani generazioni, lo sviluppo di una piena cittadinanza consapevole.

La *Settimana* si è aperta con l'incontro del 9 ottobre organizzato presso il Liceo romano Giordano Bruno, alla presenza della Ministra per l'Istruzione, Maria Chiara Carrozza, e del Sottosegretario al Lavoro ed alle politiche sociali, Maria Cecilia Guerra.

Durante l'evento sono stati premiati i migliori progetti di sensibilizzazione sui temi dell'inclusione, della prevenzione, della lotta alla violenza e alle discriminazioni realizzati dalle scuole:

- Liceo "Giordano Bruno" di Roma

Vincitore del "Laboratorio Rainbow" grazie alla realizzazione del video "Reverso" - <http://www.youtube.com/watch?v=XGebRG8Fx-w> - con il quale gli studenti hanno approfondito il contrasto alla discriminazione e ad ogni forma di violenza.;

- Istituto Comprensivo "Amerigo Vespucci" di Vibo Marina (VV)

Selezionato per il progetto "Armonie di un amore urlato" che ha utilizzato il linguaggio della musica per sensibilizzare gli studenti. A conclusione del progetto gli studenti hanno realizzato una sinfonia "Armonie di un amore urlato" dedicata alla tragica scomparsa della testimone di giustizia Lea Garofalo;

- Istituto Comprensivo "Cangemi 1" di Boscoreale (NA)

Selezionato per il progetto "Educare alla parità" che ha previsto la realizzazione di incontri formativi con esperti tesi sui temi delle pari opportunità, l'attivazione di uno sportello di ascolto per studenti e genitori, laboratori sulla storia della condizione femminile con il coinvolgimento attivo delle famiglie.

Nell'ambito della manifestazione, è stata promossa la campagna informativa "**Tante diversità, uguali diritti**" del MIUR e del Dipartimento per le Pari Opportunità. Si tratta di un'ampia campagna di sensibilizzazione sulle pari opportunità e sulla lotta contro la discriminazione e la violenza, composta da cinque fascicoli informativi nei quali vengono affrontate specifiche tematiche, quali l'inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali, l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, il contrasto al bullismo e al cyber-bullismo, l'uguaglianza di genere, l'omofobia. E' stata anche l'occasione per presentare il libretto "Io dico no alla violenza e alla discriminazione", finalizzato a diventare un utile strumento formativo di approfondimento rivolto ad allievi, docenti e genitori, dedicato alla prevenzione ed al contrasto di ogni forma di discriminazione e violenza. La pubblicazione, finanziata dall'UNAR e realizzata in collaborazione con il MIUR come risultato delle iniziative promosse in occasione della *Settimana*, è stata distribuita in oltre 200 istituti di ogni ordine e grado sull'intero territorio nazionale.

Ha contribuito all'elaborazione del kit un comitato scientifico composto da esperti delle associazioni coinvolte nella realizzazione del progetto: Acli, Agedo, Arcigay, Cir, Fish, Telefono azzurro, Telefono rosa, Enar, Sucar Drom, Federazione Rom e Sinti insieme, Associazione Benè Berith.

Le buone pratiche ed i progetti realizzati nel corso della *Settimana* vengono raccolti insieme a quelli delle edizioni precedenti ed organizzati in cataloghi e banche dati. Potranno, così, essere diffusi e scambiati tra le istituzioni scolastiche promotrici facenti parte del network "Rete nazionale delle scuole delle Pari Opportunità per tutti", che collega le scuole attive sul tema.

### **6.3. IX edizione della Settimana d'azione contro il Razzismo**

Come ogni anno, in occasione della "Giornata mondiale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali," che si celebra in tutto il mondo il 21 marzo, l'UNAR ha organizzato la *Settimana di azione contro il razzismo*, campagna di sensibilizzazione giunta alla sua IX edizione e in programma dal 17 al 24 marzo 2013 in tutto il territorio nazionale.

"Lo slogan scelto per questa edizione – *Se chiudi col Razzismo, ti si apre un mondo*– ha affermato l'allora Ministro del Lavoro Fornero con delega alle pari opportunità – vuol far riflettere sull'importanza di aprire le nostre menti, i nostri cuori e le nostre coscienze a chiunque, da qualunque parte del mondo provenga, senza pregiudizi o intenti discriminatori. Così agendo – ha proseguito il Ministro – potremo rendere migliore e più libera la nostra società. Sono certa che le numerose iniziative che si susseguiranno nel corso di questa Settimana, anche grazie al coinvolgimento dei più giovani, contribuiranno a rafforzare la consapevolezza di dover chiudere le porte ad ogni tipo di intolleranza o di discriminazione verso il prossimo".

Ufficialmente la *Settimana* ha preso il via con il **weekend sportivo** del 16 e 17 marzo. Grazie al sostegno di FIGC, Lega Calcio di Serie A e Serie B, Lega Pro e con la collaborazione della UISP, della Rete FARE e dell'OSCAD, prima del fischio di inizio delle partite in tutti i campi di serie A è stato esposto uno striscione contro il razzismo e i capitani delle squadre hanno letto un messaggio rivolti ai tifosi. Analoghe manifestazioni sono state organizzate su tutti gli altri campi di calcio. Contestualmente alla giornata di campionato è stato chiesto alle società calcistiche di regalare le maglie autografate dai propri campioni affinché andassero all'asta finanziando progetti antidiscriminatori in ambito sportivo.

Anche la **Nazionale italiana di calcio**, impegnata il 21 marzo a Ginevra nell'amichevole contro il Brasile, ha testimoniato contro il razzismo ospitando a Coverciano il 19 marzo una rappresentanza di giovani giocatori italiani e stranieri appartenenti ad associazioni sportive impegnate contro il razzismo.

Sempre il 17 marzo, l'UNAR ha corso a fianco della **XIX Maratona di Roma**. Lo slogan "Ti si Apre il Mondo" è stato adottato come slogan della Maratona e riportato sulle magliette di colore verde con le quali migliaia di persone di ogni età hanno corso la *Stracittadina*, dandosi appuntamento al Colosseo per una giornata che ha unito tutti all'insegna dello sport.

Centinaia le iniziative promosse in tutta Italia, a cominciare dal progetto didattico "**Look around. Per non restare indifferenti**", realizzato in collaborazione con l'associazione "Il razzismo è una brutta storia" e con le librerie Feltrinelli, che ha coinvolto studenti elementari e medi e i loro insegnanti nella fruizione di cortometraggi sui temi dell'antirazzismo e dell'educazione alla cittadinanza.

Uno degli appuntamenti di questa edizione è stato "**In piazza contro il razzismo**", presente in 11 città dislocate su tutto il territorio nazionale dove, in collaborazione con alcune associazioni locali selezionate fra quelle iscritte al Registro UNAR oltre che di Amnesty International, sono stati allestiti corner informativi nei quartieri ad alto tasso di frequentazione da parte di cittadini di origine straniera. I corner si sono proposti un duplice obiettivo, da un lato far conoscere l'UNAR e i suoi servizi a tutte quelle persone che potenzialmente potrebbero essere vittime di razzismo, attraverso l'attività di distribuzione del materiale informativo dell'Ufficio, dall'altro sono stati essi stessi un segno tangibile della nuova Italia

multietnica. Presso ogni corner, infatti, si sono svolti micro-eventi a tema antirazzista (es. mostre fotografiche, piccoli spettacoli) che hanno coinvolto le comunità straniere del posto. Inoltre, in ogni gazebo è stata creata una parete di testimonianza ed adesione alla campagna in cui ognuno ha avuto la possibilità di attaccare una propria fotografia istantanea, accompagnandola da un messaggio contro il razzismo: sono state raccolte centinaia di testimonianze. Le città interessate dall'evento sono state Roma, Milano, Trieste, Genova, Torino, Prato, Cosenza, Palermo, Bari e Corigliano.

Dal 18 al 23 marzo ha avuto luogo anche "**Diversità al lavoro**", progetto promosso dall'UNAR, sul tema delle discriminazioni nel mondo del lavoro, che ha visto coinvolte nei vari incontri, seminari, dibattiti, le organizzazioni datoriali e i sindacati facenti parte della cabina di regia.

Con un altro evento intitolato "**Questa è l'Italia**", l'UNAR è entrato in numerosi istituti scolastici per raccontare a più voci il nuovo volto dell'Italia multietnica, invitando gli studenti a riflettere sui cambiamenti sociali e demografici che hanno interessato il loro territorio, per approfondire il tema del rapporto con la diversità, con l'identità nazionale e la cittadinanza, con la discriminazione e l'integrazione. Sui banchi della propria scuola sono ritornati a supportare l'iniziativa personaggi del mondo dello spettacolo come Filippo Solibello, Peppe Barra, Michele Venitucci, Bruno Morelli, il rapper Amir Isaaa, Brunori Sas e il gruppo Ratapignata.

Il 19 e 22 marzo l'UNAR, in collaborazione con il Centro Studi IDOS, ha promosso a Roma un incontro con la comunità romena e con la comunità albanese.

Il 20 marzo presso la Biblioteca della Libera Università LUSPIO di Roma si è tenuta la Cerimonia di premiazione dei vincitori della V edizione del **Premio per tesi di dottorato di ricerca UNAR-CRUI** in materia di promozione della parità di trattamento e rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica. Il 1° premio del valore di 5.000 euro, con pubblicazione della tesi nella Collana editoriale dell'UNAR, è stato conferito a Paola Gelormini, dottoressa di ricerca nella materia "Pedagogia e servizio sociale" presso l'Università degli Studi Roma Tre, che ha presentato la tesi dal titolo *Gli alunni con cittadinanza non italiana tra politiche educative e dinamiche di integrazione. Le percezioni, le aspettative e le ambiguità narrate*. Il 2° premio del valore di 3.000 euro a Sonja Elisabeth Haberl, dottoressa di ricerca nella materia "Comparazione giuridica e storico-giuridica" presso l'Università degli Studi di Ferrara, che ha presentato la tesi dal titolo "Zivilrechtlicher schutz vor diskriminierung im spiegel der europaischen entwicklung; deutschland und italien im vergleich" (*Tutela civile della discriminazione nell'ambito dello sviluppo europeo: comparazione tra Germania e Italia*). Il 3° premio del valore di 1.500 euro a Andrea Gelpi, dottore di ricerca nella materia "Culture della comunicazione" presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, che ha presentato la tesi dal titolo *L'Editoria delle minoranze etniche: un'etnografia della produzione televisiva nell'epoca della convergenza culturale*.

Il 20 e 21 marzo a Napoli è andata in scena la quarta tappa della campagna europea "**Dosta!**", iniziativa di sensibilizzazione promossa dal Consiglio d'Europa e coordinata e finanziata dall'UNAR nell'ambito del programma congiunto *Equal Rights and Treatment for Roma*, volta a combattere i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti attraverso una strategia globale di confronto e conoscenza reciproca.

L'obiettivo principale è quello di diffondere la conoscenza di tali comunità attraverso una diversa rappresentazione, più attenta alla loro quotidianità e meno agli aspetti folcloristici della loro cultura, con il coinvolgimento diretto degli interessati. L'Italia è stato il primo Paese dell'Europa occidentale ad aderire nel 2010 a tale campagna, che prende il nome da una parola in lingua romanì che significa "basta". La Campagna è stata pensata e condivisa con le principali reti di associazioni rom e sinte in Italia, all'interno

di un tavolo di coordinamento istituito dall'UNAR. Ogni tappa prevede spettacoli, iniziative seminari e convegni rivolti alle scuole, agli operatori del Terzo settore ed ai cittadini.

Il 21 marzo a Roma presso l'ITA Sereni, in collaborazione con ARCI, è stato presentato uno spettacolo dedicato agli istituti superiori della Capitale dal titolo "**Basta Razzismo, per una nuova cittadinanza**" che ha visto la partecipazione degli artisti Moni Ovadia, Amir, Piotta, Igiaba Scego, Dagmavi Yimer e Demir Mustafa, con le loro storie e le loro esperienze, e presentato dall'attore comico teatrale Dario Vergassola per una giornata all'insegna dell'antirazzismo.

Il 24 marzo l'UNAR, in collaborazione con il Centro Studi IDOS, ha promosso a Roma presso l'Ambasciata di Romania la conferenza dal titolo "**L'integrazione dei romeni in Italia tra famiglia e lavoro**".

Anche la **Regione Emilia Romagna** ha partecipato attivamente alla *Settimana di azione contro il razzismo*. Fra le tante iniziative che hanno coinvolto il territorio si segnalano, in particolare, il convegno del 21 marzo a Bologna "Rom e Sinti: discriminazioni, diritti e inclusione" e, sabato 23 marzo, sempre a Bologna, il convegno pubblico "Together against discrimination".

Il 24 marzo a Napoli, l'Arcigay Antinoo di Napoli Onlus ha organizzato un **quadrangolare di calcio a 5**, patrocinato dal Comune di Napoli, dal titolo "Un calcio alle discriminazioni". Si sono affrontate una squadra di giornalisti, una squadra di calcetto LGBT napoletana, la selezione Afronapoli united e la squadra della Consulta provinciale degli studenti.

La *Settimana di azione contro il razzismo* è stata presente in molti programmi televisivi e radiofonici. In particolare per tutto il mese di marzo, l'edizione mattutina di **Caterpillar su Radio2 Rai**, ha invitato tutti gli ascoltatori a calarsi nei panni di una persona straniera che vive in Italia e deve affrontare i tanti ostacoli e imprevisti della vita quotidiana attraverso il gioco **www.giocaneimieipanni.it**.

La campagna radiofonica ha coinvolto attivamente anche i radioascoltatori invitandoli simbolicamente il 21 marzo a testimoniare contro il razzismo. A Messina il 21 marzo all'interno dei portici del Palazzo dei Leoni (sede della Provincia), il gioco è stato messo in scena dal vivo attraverso un percorso didascalico corredato da gigantografie, videoclip, giochi di ruolo.

## CAPITOLO SETTIMO

### L'IMPEGNO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE DELL'UNAR

#### 7.1. Il network europeo degli organismi specializzati: Rete EQUINET

Il network europeo, denominato rete Equinet *European network of Equality Bodies*, ha iniziato la sua attività nel 2002 con l'intento di creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi specializzati nel contrasto alle discriminazioni. Attualmente Equinet mette in relazione 41 organismi nazionali di 31 Paesi europei sulle politiche di antidiscriminazioni per età, disabilità, genere, razza ed etnia, religione ed opinioni personali ed, infine, per orientamento sessuale. Anche l'UNAR, sin dalla sua costituzione, prende parte a tale rete ritenendo che lo scambio di esperienze ed informazioni tra gli Equality Bodies consenta di migliorare l'applicazione delle leggi sull'antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate. Gli obiettivi principali della Rete Equinet riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (*Equality Bodies*), al fine di:

- contribuire all'implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- approfondire le conoscenze comuni sull'interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;
- incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici affinché l'attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (Annual General Meeting - AGM) nella quale vengono definite le iniziative volte all'implementazione degli strumenti di tutela e l'adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni.

Accanto all'attività dell'AGM si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (*Executive Board*), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell'esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l'obiettivo di assicurare l'esecuzione delle decisioni assunte nell'ambito dell'AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (*Working Groups*) composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un *Executive director* che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell'AGM, che dell'*Executive Board* che dei *Working Groups*.

I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente quattro, con compiti specifici:

- *Working Group Equality Law in practice*, è una piattaforma permanente per gli staff legali degli *Equality Bodies* per lo scambio di buone pratiche e l'analisi del livello di protezione legale dei soggetti discriminati nei Paesi dell'Unione Europea. Il gruppo di lavoro si focalizza sull'interpretazione di problemi legali complessi e sull'analisi comparativa delle legislazioni nazionali e dell'Unione Europea su tematiche riguardanti uguaglianza e antidiscriminazione;
- *Working Group for Strategy Development*, gruppo di lavoro sulle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni;

- *Working Group for Communication Strategies and Practices*, è un gruppo di lavoro dove si discutono le strategie di comunicazione di Equinet. Il gruppo ha il compito di elaborare un report che servirà come base per uno studio di analisi comparata delle strategie di comunicazione e buone pratiche adottate in diversi Paesi europei;
- *Working Group for Policy Formation* è la piattaforma che si occupa di iniziare un dialogo costruttivo con le istituzioni europee, finalizzato a supportare le politiche di formazione al livello europeo per promuovere l'uguaglianza, i valori della diversità e contrastare le discriminazioni;

## **7.2. Obiettivi, metodologia e risultati nell'utilizzo dei fondi europei**

L'attività dell'Ufficio rispetto ai fondi europei si è articolata tra fondi diretti, indiretti programmazione 2007-2013, indiretti programmazione 2014-2020.

Rispetto alle possibilità derivanti dai programmi finanziati dai fondi diretti gestiti dalla Commissione Europea, l'UNAR ha partecipato, ove possibile, a Call for proposal ovvero dando divulgazione per avvisi destinati ad altri beneficiari (NGOs). Inoltre è stato sviluppato un lavoro di analisi e proposta relativo ai programmi per il periodo 2014-2020.

In particolare, è stato elaborato un progetto rispetto al Call for Proposal Progress congiunto con il National working group denominato DyMove – Diversity on the Move relativo alla sensibilizzazione e contrasto alle discriminazioni con un focus particolare nelle public utilities.

Un ulteriore progetto è stato presentato a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini dei Paesi Terzi (FEI) finalizzato al rafforzamento della Governance della Rete nazionale antidiscriminazione.

Rispetto ai fondi indiretti, ed in particolare strutturali, l'UNAR, in qualità di Organismo Intermedio del PON GAS FSE 2007-2013, ha presentato diversi progetti ed interventi a valere sulle differenti linee di attività.

Inoltre, sono stati avviati e/o conclusi interventi di indagine, valutazione e contrasto delle discriminazioni ed avvio di progetti pilota.

### Asse A "Adattabilità"

All'interno dell'obiettivo 1.3 "Favorire una migliore organizzazione, qualità e sicurezza del e sul lavoro", sono stati avviati due interventi finalizzati alla diffusione e promozione della sicurezza e della salubrità sui luoghi di lavoro e alla prevenzione dei rischi per le categorie svantaggiate. I due interventi sono stati avviati al fine dell'emersione di casi di discriminazione rivolti in particolare per "razza" ed etnia, e orientamento sessuale nei territori delle Regioni in obiettivo Convergenza.

### Asse B "Occupabilità"

All'interno dell'obiettivo 2.3 "Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati", sono stati avviati due interventi finalizzati al contrasto delle discriminazioni nel mercato del lavoro, in particolare rispetto ad imprese e parti datoriali. Gli interventi avviati sono finalizzati alla inclusività delle imprese ed alla sensibilizzazione ed implementazione di azioni di Diversity Management.

### Asse D "Antidiscriminazione e parità di genere"

All'interno dell'obiettivo 4.2 "Non discriminazione" sono stati avviati diversi interventi articolati nelle diverse linee di attività:

Azione 1- "Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza, dall'origine etnica, dalla religione, dalla diversità di



opinione, dalle disabilità, dall'età, così come dall'orientamento sessuale". Si è provveduto all'avvio di un centro interregionale con il coinvolgimento del mondo universitario e della ricerca per l'analisi dei casi di discriminazione all'interno delle Regioni in obiettivo convergenza, in particolare rivolto a media, new media e web.

Azione 5 – "Azione di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti da azioni di rafforzamento dei gruppi discriminati rivolti al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale", sono stati finanziati principalmente interventi di sensibilizzazione e contrasto alle discriminazioni in particolare rivolti ai giovani, quali ad esempio "Potere alle parole" con l'utilizzo della musica RAP attraverso l'intervento diretto di rapper nelle scuole. Nello specifico si veda la parte del rapporto relativa agli interventi comunicazione.

Azione 6 – "Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Caminanti", si è concluso nel 2013 l'intervento che ha riguardato la promozione di una rete di mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti, con l'obiettivo di favorire il rafforzamento di competenze per la cooperazione tra comunità rom e istituzioni locali e pervenire ad un Registro dei mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti. È stato avviato il progetto ISTAT-ANCI finalizzato all'elaborazione di un modello per la rilevazione di dati statistici relativi a RSC. Uno dei principali *gap* nell'elaborazione di politiche finalizzate all'inclusione di RSC è la assenza di dati numerici relativi alle comunità. Attraverso il progetto ISTAT-ANCI si vuole avviare un processo per colmare la disparità. È stata, infine, avviata l'elaborazione di un modello atto all'implementazione della buona pratica riconosciuta dall'Unione Europea "Programa Acceder" avviato sin dal 2000 in Spagna e co-finanziato dal FSE con risultati di grande rilevanza nel campo dell'inclusione occupazionale dei Rom spagnoli (Gitanos).

Il 2013 è stato inoltre un anno cruciale per tutti i passaggi propedeutici all'avvio della programmazione 2014-2020. Partendo dai documenti strategici e dalle indicazioni della Commissione Europea, in particolare all'interno del *Position Paper* l'UNAR ha lavorato sia con il Dipartimento Politiche dello Sviluppo e la Coesione territoriale, del Ministero dello Sviluppo Economico, che con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, competenti per l'elaborazione del *Partnership agreement* italiano con un doppio approccio: *mainstreaming* ed azioni positive. L'approccio di *mainstreaming* è stato utilizzato nella sensibilizzazione e nell'apporto a tutte le amministrazioni coinvolte di un contributo relativo alla particolare attenzione per fasce a rischio di discriminazione o esclusione sociale. La descrizione e la proposta di azioni positive è stata avviata partendo dai fabbisogni emersi nella attuale programmazione e dalle indicazioni emerse nelle proposte di regolamenti e documenti strategici della UE.

### **7.3. L'Agazia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)**

L'Agazia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha sede a Vienna ed è stata istituita dal Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007.

Il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è un valore comune, condiviso da tutti gli Stati membri dell'UE. Ai sensi dell'articolo 6 del trattato sull'UE: "*L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario*".

L'Agenzia ha lo scopo di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate.

L'Agenzia sviluppa le sue attività in linea con i seguenti compiti che le sono stati affidati:

- raccogliere, analizzare e diffondere dati obiettivi e attendibili;
- migliorare la comparabilità e attendibilità dei dati con nuovi metodi e norme;
- condurre e/o promuovere ricerche e studi nel campo dei diritti fondamentali;
- formulare e pubblicare conclusioni e pareri su argomenti specifici, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione;
- promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica ai diritti fondamentali.

L'Agenzia non ha invece la facoltà di pronunciarsi su ricorsi individuali o di emanare atti normativi.

Il programma di lavoro dell'Agenzia è definito in funzione di un programma quadro pluriennale di 5 anni, che deve essere approvato dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. La lotta contro il razzismo, la xenofobia e le forme di intolleranza costituisce uno dei principali settori d'attività dell'Agenzia.

L'Agenzia lavora a stretto contatto con altre istituzioni ed organi che operano a livello nazionale ed europeo e collabora con il Consiglio d'Europa e con la società civile mediante la creazione di una piattaforma per i diritti fondamentali.

L'Agenzia ha quattro organi:

- un Direttore, responsabile della gestione corrente dell'Agenzia e della preparazione ed attuazione del programma di lavoro annuale;
- un Consiglio d'Amministrazione, preposto al buon funzionamento dell'Agenzia, nonché all'elaborazione del progetto di bilancio e dei programmi di lavoro e al controllo della loro successiva attuazione;
- un Ufficio di presidenza, incaricato di prestare assistenza al consiglio d'amministrazione;
- un Comitato scientifico, con il compito di garantire la qualità scientifica dei lavori dell'Agenzia.

L'ambito di attività dell'Agenzia è circoscritto all'UE e ai suoi 28 Stati membri. Essa è, inoltre, aperta alla partecipazione, come osservatori, dei paesi candidati (Turchia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia).

L'Agenzia sostituisce il precedente Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC), istituito dal regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997 (GU L.151, del 10.6.1997). Operativo dal 1997 al febbraio 2007, l'Osservatorio ha fornito all'Unione europea e agli Stati membri informazioni e dati obiettivi, attendibili e comparabili sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo in Europa. Era stato istituito per aiutare l'UE e gli Stati membri ad adottare misure o a definire iniziative per combattere tali fenomeni. L'Osservatorio ha studiato la portata e l'evoluzione del razzismo e della xenofobia, analizzandone le cause, le conseguenze e gli effetti, in particolare mediante la creazione della rete europea di informazione sul razzismo e sulla xenofobia (RAXEN), incaricata di raccogliere informazioni a livello nazionale. L'Osservatorio ha elaborato strategie per combattere il razzismo e la xenofobia, evidenziando e diffondendo esempi di buone pratiche per far fronte a questi fenomeni.

L'UNAR, sin dalla sua costituzione, partecipa alle riunioni annuali insieme agli altri *Equality Bodies*. Inoltre, l'UNAR partecipa al gruppo di lavoro sulla comunicazione insieme agli altri *Equality Bodies* ed alle

Commissioni sui diritti umani istituite in alcuni Stati Membri. Nel 2013, l'UNAR ha partecipato ad uno Steering Group: CLARITY (*Complaints, Legal Assistance and Rights Information Tool for You*), che riguarda la creazione di uno strumento on line, facilmente accessibile, che può identificare l'istituzione che lavora con i diritti umani (Commissione diritti umani/Ombudsman/Equality body) per affrontare le questioni riguardanti diritti fondamentali e non discriminazione. Lo strumento aiuterà gli intermediari, come le ONG, a guidare le vittime e che vorrebbero segnalare le discriminazioni subite, verso l'istituzione di riferimento nazionale (l'UNAR). In modo interattivo, lo strumento pilota provvederà ad informare gli utenti o, a rivolgersi, in caso di una segnalazione, all'istituzione competente che si occupa di discriminazioni.