

# RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

---

ANNO 2012

# INDICE

## CAPITOLO PRIMO

RIMUOVERE LE BARRIERE ALL'INCLUSIONE: IL RUOLO DELL'UNAR NELLA PREVENZIONE E CONTRASTO DI OGNI DISCRIMINAZIONE	5
1.1. Un fenomeno in continua evoluzione	5
1.2. Il monitoraggio statistico	6
1.3. Funzioni, obiettivi e struttura	11
1.3.1. <i>La prevenzione</i>	11
1.3.2. <i>La rimozione</i>	12
1.3.3. <i>La promozione</i>	13
1.3.4. <i>La verifica</i>	14
1.3.5. <i>Le risorse</i>	14
1.4. Organizzazione e funzionamento del <i>Contact Center</i>	15
1.4.1. <i>L'approccio culturale</i>	16
1.4.2. <i>Dalla segnalazione alla rimozione della discriminazione</i>	16

## CAPITOLO SECONDO

IL MONITORAGGIO DELLE DISCRIMINAZIONI: LA STRATEGIA DI RACCOLTA DATI	19
2.1. Un anno di contrasto alle discriminazioni: le cifre del 2012	20
2.2. Fattori e ambiti degli atti discriminatori	27
2.3. I contesti delle discriminazioni	30
2.3.1. <i>Alloggio</i>	30
2.3.2. <i>Lavoro</i>	30
2.3.3. <i>Scuola e istruzione</i>	31
2.3.4. <i>Salute</i>	32
2.3.5. <i>Trasporti</i>	32
2.3.6. <i>Mass media</i>	33
2.3.7. <i>Vita pubblica</i>	33
2.3.8. <i>Altri ambiti di discriminazione</i>	34
2.4. Una lettura complessiva dei dati 2012	35

## CAPITOLO TERZO

IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE	37
3.1. Assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione	37
3.2. Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio	38
3.3. Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti	38

## CAPITOLO QUARTO

LA PROMOZIONE DI AZIONI POSITIVE E DI SETTORE PER IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI	40
4.1. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti	40
4.1.1. <i>UNAR come Punto di contatto della Strategia</i>	40
4.1.2. <i>Oltre l'emergenza</i>	41
4.1.3. <i>La creazione dei Tavoli di lavoro, nazionali e regionali, e i Piani di inclusione sociale</i>	42
4.1.4. <i>Le linee di azione specifica dell'UNAR</i>	43
4.1.5. <i>Lotta efficace contro la discriminazione</i>	43
4.1.6. <i>Il quadro finanziario</i>	44
4.1.7. <i>Stime, situazione giuridica e proposte normative</i>	46
4.2. La Strategia nazionale per il contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere	48
4.2.1. <i>Il percorso verso la Strategia Nazionale</i>	49
4.2.2. <i>La Strategia Nazionale LGBT: priorità, obiettivi e misure</i>	51
4.2.3. <i>Gli assi di intervento</i>	52
4.2.4. <i>Gli strumenti della Governance</i>	56
4.3. Azioni positive per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni	59
4.3.1. <i>Azioni positive contro le discriminazioni nel mondo del lavoro</i>	59

## CAPITOLO QUINTO

IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI	65
5.1. La Rete Nazionale Antidiscriminazioni	65
5.2. Gli Osservatori territoriali	66
5.3. I nodi territoriali	67
5.4. Sinergie tra UNAR e Osservatori territoriali	67
5.5. I Protocolli d'intesa	69
5.6. La Rete Nazionale nella Programmazione Europa 2020	69

## CAPITOLO SESTO

LE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	72
6.1. Web, social network e strumenti di comunicazione	72
6.2. Le campagne e le iniziative di sensibilizzazione	73
6.2.1. <i>VIII edizione della Settimana di azione contro il razzismo</i>	73
6.2.2. <i>Ciclo di incontri formativi Sgomberiamoli. Giornalismo e immigrazione: come evitare stereotipi, pregiudizi, discriminazioni</i>	75
6.2.3. <i>Sitcom Vicini (Il mondo inizia dalla porta accanto)</i>	75
6.2.4. <i>Rassegna Ci conosciamo?</i>	76
6.2.5. <i>Seminario Le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere</i>	76
6.2.6. <i>Interventi di formazione rivolti alle Forze dell'Ordine</i>	77

6.2.7. <i>Campagna Made in Italy</i>	78
6.2.8. <i>Indagine nazionale Gli immigrati visti dagli italiani</i>	78
6.2.9. <i>Campagna europea DOSTA! 2012</i>	79
6.2.10 <i>IV edizione della Settimana nazionale contro la violenza</i>	80
6.2.11 <i>Giornata internazionale dei diritti umani</i>	81
6.2.12 <i>Campagna contro l'omofobia Sì alle differenze. No all'omofobia</i>	81
6.3. Attività di prevenzione e contrasto delle discriminazioni nello sport	81
6.3.1. <i>Sport e razzismo</i>	81
6.3.2. <i>Contrasto alle discriminazioni da parte delle federazioni</i>	83
6.3.3. <i>Iniziative di sensibilizzazione e formazione</i>	83

## CAPITOLO SETTIMO

L'IMPEGNO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE DELL'UNAR	85
7.1. Il network europeo degli organismi specializzati: progetto EQUINET	85
7.2. Obiettivi, metodologia e risultati raggiunti nell'utilizzo dei fondi europei	86
7.3. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)	88
7.4. Casi di studio di interventi realizzati nel corso del 2012 attraverso il PON GAS FSE obiettivo 4.2.	89
7.4.1. <i>I progetti di ricerca sociale per il monitoraggio e la prevenzione delle discriminazioni</i>	89
7.4.2. <i>Sperimentazione e diffusione di strumenti e modelli di intervento di contrasto delle discriminazioni</i>	91

## 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

Sono passati ormai quasi dieci anni da quando l'UNAR è stato istituito con il compito di prevenire, contrastare e monitorare le discriminazioni in Italia. In questi anni, l'Ufficio si è impegnato a promuovere la consapevolezza dei diritti ed a far emergere le disparità di trattamento, grazie al meticoloso e costante intervento tipico degli *equality bodies*, nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni. Il suo cammino è partito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, attraverso il Decreto legislativo n. 215 del 2003 e, oggi, rappresenta molto più di uno strumento operativo per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale, con il potere di svolgere azioni di tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche e in grado di garantire l'eguaglianza *sostanziale* tra individui, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere o dall'origine etnico-culturale. In questi ultimi anni, infatti, l'Ufficio ha ampliato il suo ambito di intervento ad altri fattori di discriminazione, come quelli legati all'appartenenza religiosa, alle opinioni personali, alla condizione di disabilità, all'orientamento sessuale ed all'identità di genere, all'età. Nel suo percorso di allargamento degli ambiti d'azione, inoltre, ha rafforzato la fiducia dei vecchi e nuovi cittadini nelle istituzioni di tutela, la consapevolezza dei diritti sanciti dalla Costituzione e dalle normative vigenti, la voglia di partecipazione e il coraggio di denunciare chi perpetra una discriminazione.

In questo lungo cammino, l'UNAR ha saputo mostrarsi non solo come un presidio di garanzia dei diritti fondamentali, ma anche come un alleato a cui rivolgersi per avere un'occasione di ascolto, di orientamento e di supporto, una istituzione pubblica capace di offrire alle vittime la forza per far emergere un vissuto di discriminazione e di molestie difficile da ricostruire compiutamente senza far prevalere la paura, la diffidenza e il desiderio di ripensamento. Infatti, di fronte ad una discriminazione subita è molto frequente non ricorrere alla denuncia e abbandonare la voglia di riconoscimento dei propri diritti a vantaggio di una più facile rassegnazione nei confronti dell'ingiustizia subita.

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 e comuni, 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 dalla propria 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.

Anche nel 2012, l'UNAR ha affrontato con grande attenzione il problema della discriminazione per motivi etnici e razziali, sulla base dei compiti, poteri e limiti definiti dal legislatore. Il suo intervento si è sviluppato mediante strategie ampie e multidimensionali, che hanno accompagnato il contrasto di ogni forma di discriminazione con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del

razzismo negli ambiti più a rischio, dal lavoro, alla casa, alla convivenza abitativa, alla scuola, allo sport, alle risposte delle istituzioni nei confronti delle esigenze di integrazione dei cittadini stranieri, all'accesso a beni e servizi.

L'UNAR ha promosso in questi anni interventi di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale, con la consapevolezza dell'esigenza di un organico Piano Nazionale contro il razzismo. Su questo aspetto specifico, nel marzo 2012 ha lanciato a Ginevra, nel quadro della discussione del XVI – XVIII Rapporto periodico del Comitato di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), l'urgenza per l'Italia di avviare un Piano organico di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale. Per questo motivo, nel corso della seconda metà del 2012, l'UNAR ha promosso un dibattito ampio e fondato sulla partecipazione attiva di tutti coloro che, in qualità di istituzioni nazionali e locali o di enti, associazioni e volontariato, potessero dare il loro apporto sui contenuti del Piano, per contribuire alla redazione finale presentata nel 2013.

L'UNAR ha avuto modo, durante l'anno, anche di promuovere gli esiti del Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) a seguito della visita in Italia condotta nel novembre 2010, reso pubblico a febbraio 2012 e immediatamente pubblicato e diffuso dall'Ufficio, per dare ulteriori spunti al confronto pubblico per la stesura del Piano nazionale contro il razzismo. Altri stimoli in tal senso sono pervenuti dalla visita in Italia di due Relatori Speciali ONU (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti), che, con una nota congiunta rivolta al nostro Governo a fine 2011, richiedevano informazioni puntuali sulle misure adottate al fine di prevenire i reati a matrice xenofoba.

Sempre al fine di pervenire ad un Piano nazionale antirazzismo, la capillare consultazione con la società civile, le forze sociali e le comunità straniere è stata l'occasione di trovare una sintesi e la necessaria omogeneità per condividere quelle azioni ed attività che oggi sono realizzate dai diversi livelli istituzionali e dalla società civile stessa senza alcuna forma di coordinamento. I passi sviluppati hanno permesso di capire come mettere a sistema e rendere permanente la rete nazionale di centri e osservatori territoriali contro le discriminazioni; costruire un set di indicatori che consentano di misurare e quantificare i fenomeni di discriminazione razziale sui diversi territori e nei primari ambiti, quali ad esempio i luoghi di lavoro; pervenire ad un *assessment* del quadro normativo e giuridico del nostro Paese sul razzismo, al fine di definire un percorso istituzionale di rafforzamento dell'effettività della tutela; promuovere un sistema di coinvolgimento permanente e strutturato, ma non burocratico, delle comunità straniere e dell'associazionismo nel suo complesso, quale strumento di impulso, verifica e monitoraggio delle attività del Piano; ottimizzare e razionalizzare l'uso delle risorse finanziarie disponibili, pervenendo ad una loro compiuta identificazione ai livelli locali e regionali e stabilendo quale principio guida l'utilizzo sinergico e integrato delle diverse fonti finanziarie disponibili, inclusi i fondi strutturali ed altre risorse comunitarie.

## **1.2. Il monitoraggio statistico**

In questo dibattito, aperto alle istituzioni e all'associazionismo, l'UNAR ha ritenuto utile approfondire aspetti relativi alle forme e ai processi della discriminazione razziale, del razzismo e della xenofobia in Italia e alla percezione che gli italiani hanno della condizione di prossimità che caratterizza la convivenza interetnica.

Per questo motivo, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha presentato, nel luglio 2012, una ricerca commissionata all'ISTAT che conferma ulteriormente una situazione complessa in cui le dinamiche mediatiche e, soprattutto, i comportamenti politico-istituzionali hanno accresciuto nella società italiana, pur nella condanna esplicita di ogni forma di razzismo e xenofobia, paure ed insicurezze su cui possono innescarsi circuiti e reazioni spesso inconsapevoli

e pericolosi. Così la diffidenza diviene l'atteggiamento prevalente nei rapporti tra italiani e immigrati, sia da parte degli uni che degli altri, mentre, pur essendo generalizzata la condanna dei comportamenti discriminatori nei vari ambiti indagati (scuola, lavoro, casa, ricerca di lavoro), quando si parla di accesso al lavoro o di attribuzione di alloggi popolari è più che diffusa l'opinione che gli italiani debbano avere la precedenza. Le contraddizioni derivanti dall'assenza di un approccio non securitario e non emergenziale nel nostro Paese rispetto al fenomeno dell'immigrazione, si rilevano dalla consapevolezza della maggioranza degli italiani sui vantaggi che derivano all'economia del Paese e, in particolare per il mercato del lavoro, dalla presenza degli stranieri e soprattutto dal fatto che la maggioranza degli italiani è poco o per niente d'accordo con l'idea che gli immigrati tolgano lavoro agli italiani. Tuttavia, il 65% degli italiani pensa che gli stranieri siano troppi – invece i dati ISTAT ci dicono che non è così rispetto alla media europea - e la maggioranza degli italiani associa quasi sempre la presenza di immigrati al diffondersi della criminalità e al degrado dei quartieri in cui vivono. Anche la convivenza religiosa è accettata ma preoccupa l'apertura di luoghi di culto nelle vicinanze dell'abitazione, più se si tratta di moschee (41% contrari) che di altri (27% contrari) e circa un quarto dei rispondenti preferirebbe non avere come vicini immigrati di determinate nazionalità, più della metà nel caso dei rom.

Anche le consuete indagini Eurostat hanno dedicato nel 2012 una specifica attenzione al tema delle discriminazioni, con interviste a circa 1000 italiani su oltre 26.000 intervistati tra tutti gli Stati membri. Le richieste poste dall'indagine hanno approfondito gli atteggiamenti e le percezioni degli italiani verso la discriminazione, basata sulle differenze di genere, l'origine etnica, il credo o la religione, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale e l'identità di genere. L'impatto della crisi economica è stato affrontato dalla ricerca che ha sviluppato anche approfondimenti relativi all'implementazione delle politiche contro la discriminazione. La problematica rom è stata oggetto di quesiti specifici così come la discriminazione al di fuori del posto del lavoro e le discriminazioni contro i transessuali e i transgender. Il quadro che emerge dall'indagine Eurostat conferma alcuni aspetti dell'indagine ISTAT commissionata dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

In Italia, una percentuale superiore alla media europea considera molto evidenti le discriminazioni dovute all'origine etnico-razziale (61% contro il 56% della media UE), all'orientamento sessuale e all'identità di genere (il 63-64% contro il 45-46% della media UE) e alla disabilità (54% contro il 46% della media UE). Il 43% degli intervistati non conosce i propri diritti in caso subisca una discriminazione e, qualora si trovasse in tale condizione, si rivolgerebbe nel 35% dei casi alla polizia, nel 17% ad un avvocato, nel 12% ad un *equality body* come l'UNAR, nel 9% ad un sindacato e nel 5% ad una associazione. Per quanto riguarda la discriminazione nell'accesso al lavoro, secondo gli intervistati l'età superiore ai 55 anni pesa molto di più (32% dei casi) di altri elementi come la presenza di un handicap, il colore della pelle o l'origine etnica (26%), l'orientamento sessuale (23%). Anche l'impatto della crisi economica sembra influire maggiormente sugli over 55 rispetto alle altre categorie sociali. Per quanto riguarda invece il rapporto con i Rom, la metà degli intervistati segnala disagio nella eventualità di una relazione di prossimità tra i loro figli e studenti di origine rom e, al contempo, considera fallimentari le politiche di integrazione realizzate finora nei confronti di questa comunità. Il paradosso è che, se tra il 74% degli intervistati c'è la constatazione del grande rischio di discriminazioni verso i Rom, nel 51% dei casi gli intervistati non ritengono ci sarebbe alcun giovamento per la società nel caso di una loro integrazione, contro il 32% di coloro che la valuterebbero un vantaggio.

Proprio a causa del processo di stigmatizzazione e criminalizzazione delle comunità rom, l'UNAR aveva avviato dal 2010, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, la campagna di sensibilizzazione "Dosta!", volta a favorire una nuova immagine positiva delle comunità rom e a stimolare la loro attiva partecipazione alla vita culturale, sociale e politica. Il 2012 ha rappresentato per l'UNAR anche l'occasione per delineare vere e proprie strategie nazionali di

inclusione sociale e di non discriminazione, come nel caso delle comunità rom, sinte e caminanti, oggetto di una Strategia che, in qualità di Punto di Contatto Nazionale, l'UNAR ha redatto e presentato alla Commissione Europea il 28 febbraio 2012 in risposta alla Comunicazione CE n. 173/2011. La Strategia, valutata positivamente dalla Commissione Europea con la Comunicazione n. 226 del 21 maggio 2012, ha permesso all'UNAR di avviare un'opera di coordinamento degli interventi a favore dell'inclusione di Rom e Sinti, interventi che si svilupperanno fino al 2020 sui pilastri dell'educazione, del lavoro, della salute e dell'abitazione, secondo un approccio globale e multisettoriale 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, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia, 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. Nonostante gli sforzi profusi, il *Contact Center* dell'UNAR ha continuato a ricevere o identificare casi di antiziganismo, episodi di xenofobia o disparità di trattamento nei confronti di cittadini di origine rom e sinta, in particolare nell'ambito dei media, dell'accesso alla casa ed al lavoro, negli spazi pubblici e nei discorsi politici. Per questo motivo il tema della non discriminazione resta un approccio trasversale che interessa tutti gli aspetti della Strategia nazionale Rom.

Anche sul fronte delle discriminazioni nei confronti delle categorie LGBT, l'UNAR e il Dipartimento per le Pari Opportunità hanno avviato un grande impegno nel 2012, a partire dall'adesione al progetto per il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere promosso dal Consiglio d'Europa. Si tratta di un progetto pluriennale che prevede una collaborazione interistituzionale per l'implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT, 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. In questo contesto, l'Italia ha adottato una Strategia nazionale LGBT che prevede un piano di azioni integrate e multidisciplinari e si basa su un sistema di *governance* integrata 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.

La Strategia ha individuato 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.



Su questi temi l'UNAR ha commissionato e presentato nel 2012 un'indagine ISTAT sulla popolazione omosessuale in Italia. Dalla ricerca è emerso che circa il 43,9% degli italiani è d'accordo sul fatto che una coppia di conviventi omosessuali possa avere, per legge, gli stessi diritti di una coppia sposata. E la percentuale sale al 62,8% quando si parla di unioni di fatto. Maggiore è invece la contrarietà nei confronti dell'adozione dei figli: solo il 20% si dice favorevole. Circa un milione di persone si è dichiarato omosessuale o bisessuale. La maggior parte è di sesso maschile, è giovane e vive nel centro Italia. Sarebbero 2 milioni gli italiani che invece hanno sperimentato nella propria vita l'innamoramento o i rapporti sessuali o l'attrazione sessuale per persone dello stesso sesso. Chi fa coming out, rivelando la propria omosessualità, preferisce farlo con amici e colleghi di lavoro piuttosto che in famiglia. Per quanto riguarda le discriminazioni, gli italiani esprimono una sensibilità spiccata nei confronti dei disagi del mondo gay. Nonostante ripetuti episodi di cronaca che sembrerebbero indicare il contrario, l'omofobia sembra un atteggiamento molto limitato: il 74,8% della popolazione tra i 18 e i 74 anni non considera l'omosessualità una malattia, per il 73% non è immorale, per il 74,8% non è una minaccia per la famiglia. E il 65,8% pensa che si possa amare chiunque, l'importante è volersi bene. Il 61,3% dei cittadini ritiene che nel nostro Paese i gay siano "molto o abbastanza discriminati". L'80,3% pensa invece che lo siano le persone transessuali. Generale è poi la condanna per i comportamenti discriminatori: ad esempio il 73% degli italiani è contrario alla mancata assegnazione di un posto di lavoro basata sull'orientamento sessuale.

A seguito di incidenti a sfondo omofobico, l'UNAR ha avviato la seconda campagna nazionale di sensibilizzazione sul c.d. bullismo omofobico nelle scuole ed ha ampiamente diffuso i dati dell'indagine commissionata all'ISTAT.

I due fronti delle discriminazioni razziali e delle condotte discriminanti dovute all'orientamento sessuale e all'identità di genere rappresentano rispettivamente il 51,4% e l'11,2% dei 1283 casi pertinenti seguiti dall'UNAR nel corso del 2012, a cui si aggiungono il 25,4% dei casi di discriminazioni dovute all'età, il 7,3% determinate dalla condizione di disabilità, il 2,4% dovute al genere e il 2,3% causate dall'origine religiosa o dalle convinzioni personali.

I dati mostrano concretamente non solo l'ampliamento degli ambiti di intervento dell'UNAR nel corso del 2012 ma anche la fiducia nelle istituzioni di chi si rivolge all'ufficio e la volontà di denunciare una molestia, una discriminazione o un torto subito.

L'ampliamento delle funzioni dell'UNAR, ribadito nella direttiva 2012 del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con delega alle Pari Opportunità, ha permesso di combattere il razzismo, promuovere l'integrazione dei rom, dei sinti e dei caminanti 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.

Le segnalazioni pervenute nel corso del 2012 hanno riguardato ambiti come il lavoro (37,7%), che rispetto all'anno precedente ha fatto segnare un incremento del 18,1%, l'ambito dei mass media, che pur scendendo del 5,8% rispetto al 2011, arriva a raccogliere il 16,8% delle segnalazioni; la vita pubblica con il 13,6%; l'8,3% delle discriminazioni avvenute nell'erogazione di servizi da enti pubblici e il 6,2% dell'ambito del tempo libero.

L'ambito delle discriminazioni nel campo del lavoro interessa per l'85,3% dei casi il problema dell'accesso all'occupazione. Per quanto riguarda le discriminazioni nell'ambito della casa è interessante notare che sono scese al 4,6% rispetto all'8,9% del 2010, al 16,2% del 2007 e al 20,2% del 2005. Anche in questo ambito, bisogna sottolineare che il 55,9% delle denunce riguardano il rapporto di prossimità con il vicinato e il condominio, rispetto ad esempio al 15,3% dei casi che riguardano il mancato accesso all'affitto. Sembra, cioè, che la crisi economica abbia aumentato le difficoltà di accesso al lavoro, riducendo l'indisponibilità nell'offrire immobili sfitti ma accrescendo gli attriti e la conflittualità tra vicini. Questo dato deve però tenere in considerazione il fatto che negli ultimi anni l'UNAR ha cominciato a

ricevere denunce anche da persone discriminate per altri fattori oltre a quello etnico-razziale, che veniva registrato fino al 2010.

L'incremento del numero delle discriminazioni segnalate all'UNAR e 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; numerose 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 categorie LGBT; attività che hanno coinvolto, tra gli altri, le Forze di Polizia e gli agenti dei penitenziari, nonché la già citata campagna "Dosta!", incentrata sui diritti dei Rom.

Vale la pena anche menzionare 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; si consideri, inoltre, il superamento del call center e l'istituzione del *Contact Center* dell'UNAR, accessibile da un numero verde oltre che dal sito web dedicato, a cui è affidato il compito di raccogliere segnalazioni e testimonianze su fatti ed eventi di natura discriminatoria fornendo, al contempo, informazioni utili, sostegno psicologico ed assistenza legale; così, pure, l'istituzione di un servizio supplementare volto a monitorare i procedimenti giudiziari, al fine di sostenere ed aiutare sia le vittime che i loro rappresentanti legali. Anche l'istituzione di servizi di back office sulle problematiche dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, sulle denunce verso le comunità rom, dovute all'età, alla religione, ai richiedenti asilo e rifugiati, hanno permesso di rafforzare 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 2012, 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.

Nel corso del 2012, l'inasprirsi delle tensioni interetniche, delle rappresentazioni simboliche stereotipate nei confronti delle diversità culturali e delle condotte discriminanti, hanno reso necessaria un'opera di più efficace emersione del dato discriminatorio, di tutela delle vittime, di prevenzione dei fenomeni di intolleranza razziale e di rimozione degli ostacoli strutturali che li determinano. Per questo motivo, l'UNAR ha ritenuto indispensabile continuare a monitorare le problematiche interetniche locali e i processi socio-culturali che sono alla base delle condotte discriminanti e delle rappresentazioni e discorsi che ne legittimano la riproduzione. L'UNAR in questi anni ha mostrato come le istituzioni possano rappresentare un punto di riferimento imprescindibile nella lotta alla discriminazione e come, grazie al ruolo di garanzia offerto dall'Amministrazione dello Stato, sia possibile promuovere e favorire il coordinamento di politiche antidiscriminatorie mediante un forte raccordo tra istituzioni nazionali e realtà territoriali, istituzioni locali e società civile. A tale proposito, l'UNAR continua a promuovere, anche con l'ausilio dei fondi strutturali nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, 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.

L'UNAR, inoltre, 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. In conclusione, anche per il 2012 il bilancio delle attività portate avanti dall'Ufficio può essere considerato positivo. Il numero crescente di contatti ricevuti e i casi seguiti in un anno di attività sono emblematici per comprendere la fiducia che l'Ufficio ha maturato tra le popolazioni immigrate, Rom, Sinti, comunità LGBT, giovani e anziani, disabili e minoranze etniche. 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, garantisce una riduzione della distanza tra le istituzioni e tutti coloro che sentono di aver subito una qualche forma di discriminazione e, al contempo, favorisce una maggiore consapevolezza dei propri diritti e la rimozione degli ostacoli che sono alla base di ogni disparità di trattamento.

### **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 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 e dall'origine etnica.

Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Il D.Lgs n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente 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 dotato, 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, laddove si attribuisce all'Ufficio il compito di:

- 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, nonché
- 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*. Nato il 10 dicembre 2004 e raggiungibile tramite servizio telefonico gratuito al numero verde 800.90.10.10 e dal dicembre 2009 anche via *web*, il centro di contatto provvede a:

a) raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure ed azioni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone;

b) offrire un'assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico;

c) accompagnare le vittime delle discriminazioni nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

Il *Contact Center* è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, rumeno, polacco, cinese mandarino, hindi, urdu ed altre lingue o dialetti di stampo locale. Il servizio è 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 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 concessigli 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*

Da più di otto anni il *Contact Center* è il principale strumento utilizzato dall'UNAR per accogliere le segnalazioni di discriminazione. Nel corso di questi anni, e in particolare nell'ultimo biennio, la sua organizzazione è stata ripensata per meglio rispondere alle esigenze dei segnalanti, per avere un quadro il più possibile vicino alla realtà sul fenomeno delle discriminazioni e, non ultimo, per migliorare il raccordo con altri organismi istituzionali e territoriali impegnati nel contrasto alle discriminazioni. Per tali scopi, l'attuale gruppo di lavoro è composto da un responsabile, due esperti giuridici, una psicologa, un referente per la comunicazione, un referente per le reti territoriali e dieci operatori (alcuni a tempo pieno, altri *part time*) dedicati all'accoglienza delle segnalazioni e alla lavorazione dei casi al primo livello.

La lunga attività del *Contact Center* ne ha ormai accreditato la conoscenza almeno presso gli addetti ai lavori e l'ampio spettro di competenza lo ha predisposto ad intercettare un vasto raggio delle problematiche sociali del nostro Paese. Tutto questo espone il *Contact Center* ad un contatto diretto e quotidiano con il più diverso disagio sociale.

Gli operatori che lavorano presso il *Contact Center* debbono, in primo luogo, svolgere quotidianamente una selezione tra ciò che non rientra nelle competenze istituzionali dell'Ufficio e ciò che invece è compito proprio dell'UNAR. Le segnalazioni non pertinenti vanno comunque prese in carico, ma esclusivamente per orientarle verso i soggetti competenti ad intervenire in modo adeguato ed efficace su specifiche problematiche. Le altre segnalazioni ritenute di competenza, e quindi pertinenti, 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 per uno dei motivi rientranti nella competenza dell'UNAR. L'atteggiamento dell'operatore, di fronte a questa comunicazione, non può che essere improntato – da un lato – all'ascolto e all'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, che predispone mezzi di tutela contro i vari tipi di discriminazione. Questa normativa costituisce il 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 si esplica la discriminazione nella realtà, né è sempre preciso e di evidente 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 cambiamento, al fine di colmare le lacune della normativa e fornire ausilio nella difficile opera di interpretazione e applicazione della normativa alle diverse forme che la discriminazione assume. Tuttavia, anche questo strumento presenta dei limiti: se a volte una sentenza può fare da apripista verso una migliore tutela dei discriminati, essa si applica direttamente solo al singolo caso che ha dato origine al procedimento giudiziario. Inoltre, sino a che non si consolida un orientamento, corre il rischio di essere smentita e ribaltata. Per limitarsi ad un solo esempio, si veda in proposito l'annosa questione dell'accesso al pubblico impiego per gli stranieri.

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 superficiale. L'esperienza del *Contact Center* insegna che la ricostruzione della relazione tra persone, che la discriminazione ha contribuito a

minacciare e a volte a distruggere, necessita di un intervento più profondo per il quale è necessario ricorrere ad altri strumenti e risorse umane e professionali.

#### **1.4.1. L'approccio culturale**

Gli operatori del *Contact Center* sono ben coscienti dell'insufficienza del dato normativo e giurisprudenziale. L'esperienza di questi anni ha insegnato che ogni caso assegnato comporta un loro coinvolgimento in un conflitto che ha minato una relazione e, dunque, 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.

È di questa relazione che si occupano quotidianamente gli operatori del *Contact Center*. Sono, quindi, chiamati a compiere un lavoro "culturale", un intervento sulla cultura: ma di chi? Primariamente dello stesso operatore: gli è richiesta una sorta di sospensione del giudizio mediante la quale egli deve mettere momentaneamente tra parentesi la propria visione del mondo ed attivare un atteggiamento di ascolto empatico. Ogni operatore sa bene che deve maneggiare con cura e sottoporre a costante vaglio gli "attrezzi del mestiere" che la propria cultura gli fornisce. Il dialogo con il segnalante e poi, eventualmente, con il presunto responsabile della discriminazione, si trasforma 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 Direttiva n. 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*". È da tenere nel debito conto, quindi, 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 decreto attuativo in Italia n. 215 del 2003 affermano che questo consiste nel "*rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento*". Per garantire ciò, vengono identificati come necessari due presupposti che – con l'ausilio di alcuni documenti – si potrebbero così definire: innanzitutto, uno Stato che – come dice la Direttiva n. 43/2000 – "*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* costituisce un interessante laboratorio di questa sinergia.

#### **1.4.2. Dalla segnalazione alla rimozione della discriminazione**

Stante il divieto di discriminazioni dirette, indirette e di molestie, gli operatori del *Contact Center* sono chiamati a dare una risposta alle segnalazioni che giungono all'Ufficio e che lamentano uno di questi eventi. 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: e-mail, fax, lettere, segnalazioni provenienti da altri uffici, ecc.).



Il numero verde, che è attivo 24 ore su 24, ha due modalità di risposta:

- a) nell'orario di apertura del servizio all'utente (dalle 8 alle 20, tutti i giorni tranne il sabato e i festivi) rispondono direttamente gli operatori;
- 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.

La gestione del numero verde, che rappresenta la procedura più diretta con chi ha subito una discriminazione o con chi ne è stato testimone, comporta quindi le seguenti attività da parte degli operatori del *Contact Center*:

- ascoltare le telefonate in arrivo;
- chiamare i segnalanti che hanno lasciato un messaggio in segreteria telefonica per perfezionare l'inserimento della segnalazione;
- effettuare una prima valutazione del caso per determinare se rientra o meno nelle competenze dell'Ufficio; se viene giudicato pertinente, il caso viene inserito come tale nel sistema, se invece viene ritenuto non pertinente, non viene inserito e l'operatore si attiva per fornire un orientamento verso una soluzione alternativa. Se a questo livello non fosse ancora agevole definire con precisione le pertinenze o meno del caso, viene inserito come "dubbio" e sarà sottoposto a ulteriori approfondimenti durante la lavorazione del I livello;
- fornire orientamento in caso di chiamate classificate come "non evento", cioè quelle segnalazioni che riguardano questioni diverse dalla discriminazione (informazioni o altro);
- inserire nel database i casi "dubbi" o "pertinenti";
- 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 alla persona incaricata del caso relativo. Inoltre, da questa casella vengono inviate comunicazioni di diverso tipo ai segnalanti.

Per quanto riguarda, invece, le segnalazioni che giungono attraverso il sito web [www.unar.it](http://www.unar.it), queste avvengono anche nella lingua del segnalante e senza limitazioni di orario, attraverso la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al I livello del *Contact Center*. La pagina web è predisposta per due tipi di segnalazione:

- modulo di inserimento di segnalazione nel caso il segnalante sia stato vittima di discriminazione;
- modulo di inserimento di segnalazione nel caso il segnalante sia stato testimone di discriminazione.

Inoltre, attraverso gli stessi moduli, a seconda che il segnalante si ritenga vittima o testimone, è possibile segnalare link di siti internet o social network o blog in cui sono state notate pagine con espressioni razziste.

Come già 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: italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, rumeno, polacco e alcune lingue africane. Il cinese mandarino e il romanes sono lingue garantite attraverso il ricorso ad una soluzione "a chiamata".

Nel caso invece in cui gli operatori ritengono il caso "dubbio" o "pertinente" (quindi di competenza dell'UNAR), questo viene inserito in uno specifico database, sempre però a seguito di opportune verifiche e integrazioni tramite un callback da parte degli stessi operatori. Periodicamente, un esperto giuridico del gruppo di lavoro preleva dal database i casi ritenuti pertinenti e li assegna ai vari operatori.

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. L'esperienza di questi anni ha più volte confermato come sia utile tale 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* è infatti attento a garantire una costante collaborazione con tutti i soggetti che possono agire sullo stesso caso sul territorio. 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, anche al fine di avere una modalità quanto più unitaria possibile delle segnalazioni. A questo si dedicano soprattutto il responsabile del servizio, l'esperta psicologia e il responsabile delle reti territoriali.

Quando si ritiene opportuno che il caso venga lavorato dal livello locale e l'antenna territoriale corrispondente è abilitata all'utilizzo del database, esso passa al I livello locale. Se invece l'antenna non è abilitata o si decide che sia l'UNAR a occuparsi della segnalazione, il caso viene assegnato a un operatore del *Contact Center* di I livello che, dopo averlo lavorato, lo porta a conclusione. Nel caso ciò non fosse possibile, lo trasmette al Direttore, presentando una bozza di lettera da inviare a enti o soggetti implicati nel caso, o chiedendo un approfondimento da parte del II livello, ovvero di un funzionario, di un magistrato UNAR o di uno dei back office specialistici. Questi ultimi sono gruppi di esperti specializzati in singoli tipi di discriminazioni. Attualmente, sono attivi cinque back office che coprono sette ambiti: età, convinzioni religiose e personali (affidati alle ACLI), disabilità (affidato alla FISH), identità di genere e orientamento sessuale (affidati all'ARCIGAY), questioni inerenti alle comunità Rom, Sinti e Caminanti (affidato all'Unione forense per i diritti dell'uomo), questioni inerenti ai rifugiati e richiedenti asilo politico (affidato all'ARCI).

Dopo la lavorazione al II livello, il caso viene chiuso. Se, invece, 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.

Inoltre, in base alle convenzioni stipulate dall'UNAR, il gruppo di lavoro del *Contact Center* si può (a volte si deve) avvalere nella lavorazione dei casi di altri soggetti esterni, quali l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori) e la Consigliera Nazionale di Parità.

All'OSCAD viene chiesta collaborazione per i casi di rilevanza penale per i quali sia necessario acquisire documentazione altrimenti irrimediabile, utile all'istruttoria, anche per quanto riguarda le segnalazioni di competenza della Polizia Postale. La procedura è improntata a semplicità di forme e tempestività di scambio di informazioni.

La Consigliera Nazionale di Parità viene, invece, coinvolta in tutti i casi di discriminazione di genere nell'ambito del lavoro. Interessata del caso, mediante l'invio di una speciale scheda accompagnata da una formula di richiesta, la Consigliera nazionale provvede, a sua volta, a coinvolgere la consigliera regionale o provinciale più prossima alla vittima di discriminazione.

Infine, data la sempre maggiore rilevanza che sta assumendo la discriminazione attraverso il web, due volte al giorno un operatore monitora internet alla ricerca di notizie utili per l'eventuale apertura di casi di interesse dell'Ufficio, che avviene dopo le verifiche effettuate dal responsabile del progetto e da un esperto.

## CAPITOLO SECONDO

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

Il 2012 è stato un anno nel quale le importanti novità organizzative hanno prodotto degli effetti consistenti e duraturi sull'operatività dell'UNAR. La transizione verso un *Contact Center* multicanale può dirsi completata, così come l'ampliamento delle competenze tecnico-giuridiche dell'Ufficio attraverso i back office specialistici. Come si avrà modo di valutare in seguito, gli effetti di questo rinnovamento, in alcuni casi, hanno acquistato proporzioni macroscopiche.

L'incremento dello stock di segnalazioni trattate dall'Ufficio è stato difatti molto marcato. Oltre a conseguenze quantitative, l'attuale assetto ha indotto anche un miglioramento qualitativo, soprattutto in termini di capacità d'intervento su terreni di discriminazione che, in passato, l'UNAR riusciva a intercettare episodicamente. In altre parole, accanto ai casi eclatanti e marcatamente iniqui – rispetto ai quali l'attenzione continua a essere alta, soprattutto attraverso il monitoraggio dei procedimenti giudiziari –, oggi l'Ufficio riesce a monitorare anche fenomeni più mascherati, come ad esempio le discriminazioni nell'accesso al lavoro, fatte passare dalle aziende come strategie di selezione del personale.

Un altro elemento caratterizzante l'azione di tutela svolta nel 2012 è il ruolo della rete internet tanto nel veicolare le discriminazioni quanto nell'essere uno spazio dove la libertà d'espressione viene spesso fraintesa al punto da trasformarsi in uno strumento per danneggiare, disprezzare, ferire le persone. C'è anche da dire che la rete internet rappresenta un canale di comunicazione con l'Ufficio, veloce e flessibile, attraverso il quale pervengono un buon numero di segnalazioni. La predilezione di una fetta dell'utenza dell'Ufficio per le segnalazioni via web ha però delle conseguenze in termini di informazioni disponibili rispetto al profilo del segnalante: difatti, per questo genere di contatti non si dispone delle caratteristiche socio-anagrafiche di chi segnala, in quanto, al contrario di ciò che avviene per i contatti telefonici, per le segnalazioni via web non c'è bisogno di fornire informazioni socio-anagrafiche: Tale differenza è legata al fatto che nella progettazione del form web si è preferito limitare le informazioni da chiedere per facilitare gli utenti nella compilazione e incentivare così il complemento della segnalazione.

Infine, un ultimo spunto per leggere in controluce i dati presentati in questa edizione del Rapporto è dato dal riequilibrio tra casi istruiti d'ufficio e segnalazioni provenienti dall'esterno. Infatti, se negli ultimi due anni si era evidenziata una crescita delle segnalazioni istruite d'ufficio dall'UNAR, nel 2012, invece, a fronte di un forte aumento del numero di segnalazioni, si è ridotta la percentuale di casi trattati d'iniziativa. Ciò non significa che sia diminuito l'impegno diretto dell'Ufficio – in valori assoluti i casi istruiti d'ufficio crescono – bensì che sono aumentate le segnalazioni fornite da testimoni di casi di discriminazione, mentre sono rimaste relativamente stabili le denunce fatte dalle persone direttamente interessate da trattamenti discriminatori.

Tale tendenza sarà discussa approfonditamente in seguito. È comunque opportuno suggerire sin da ora due chiavi di lettura rispetto al rapporto tra le segnalazioni provenienti "dall'esterno" e quelle che partono "dall'interno". La prima riguarda il peso che nell'attività dell'UNAR ha la tutela nei confronti delle discriminazioni collettive, ossia trattamenti iniqui diretti verso gruppi o particolari categorie di persone. Si tratta per lo più di casi di

discriminazione istituzionale: in questo settore l'azione dell'Ufficio si concretizza in forme di *tutela anticipata* volte alla rimozione della discriminazione e alla salvaguardia del gruppo interessato. In pratica, quando un provvedimento, una misura, un criterio di accesso configurano una differenza di trattamento, l'intervento dell'Ufficio ripristina una condizione di parità evitando che altre persone risultino discriminate a causa della protratta applicazione del provvedimento. Questa tipologia di azioni si basa sulla tempestività dell'intervento e sull'efficacia dell'azione di *moral suasion* nei confronti dell'ente responsabile della discriminazione. La tutela nei confronti delle discriminazioni collettive è un'azione che spesso parte da segnalazioni individuali, ma in una fase successiva arriva a coinvolgere anche gruppi molto ampi di persone: si pensi al caso dei bandi per la selezione dei rilevatori per il Censimento della popolazione italiana (cfr. Rapporto UNAR 2011). In quel frangente, l'intervento dell'Ufficio ha avuto una funzione deterrente, facendo sì che molti enti locali non incorressero nell'errore di emettere bandi contenenti criteri di selezione discriminatori. Sotto il profilo tecnico, la tutela dalle discriminazioni collettive presenta problemi di contabilizzazione poiché non è possibile sapere con precisione "quanti" siano i soggetti salvaguardati dall'intervento dell'Ufficio.

La seconda chiave di lettura da mettere in evidenza prima di entrare nel merito dei dati dell'anno 2012, riguarda le segnalazioni provenienti non direttamente dalle persone che hanno subito la discriminazione. In generale, negli ultimi anni sembra che in Italia si stia radicando una cultura delle pari opportunità: cittadini e corpi intermedi della società hanno elevato la vigilanza sulle differenti e pervasive discriminazioni presenti nella società. Un contributo in questa direzione è stato offerto anche dalle campagne di sensibilizzazione e informazione realizzate dall'UNAR nel corso degli anni. Rimane però da fare un ultimo passo: tra gli obiettivi di una qualsiasi azione di *advocacy* c'è anche il sostegno nei confronti dei soggetti più vulnerabili affinché ci sia una presa di coscienza dei diritti e si sviluppi una capacità di farli valere attraverso i canali e le forme messi a disposizione dalla normativa. La sfida per i prossimi anni è, dunque, un innalzamento del numero di segnalazioni provenienti dalle vittime di discriminazione: è però evidente che il raggiungimento di questo obiettivo non dipende esclusivamente dall'efficacia dell'azione antidiscriminatoria, ma anche – e forse soprattutto – dal cambiamento di quel clima sociale che spesso minimizza, o addirittura legittima, alcune forme di discriminazione.

Nel primo paragrafo del capitolo si riportano i dati riferiti all'operatività dell'UNAR (istruttorie e modalità di chiusura dei casi), nel secondo si prendono in esame i casi di discriminazione evidenziandone ambiti e contesti nei quali si sono verificati, nel terzo si esaminano i casi più rilevanti trattati dall'Ufficio nel corso del 2012.

## **2.1. Un anno di contrasto alle discriminazioni: le cifre del 2012**

Il 2012 è stato un anno nel quale l'operatività dell'UNAR è nettamente aumentata: ciò conferma il trend inaugurato negli ultimi tre anni, anche se le proporzioni della crescita sono talmente marcate da segnare una discontinuità nel ritmo con il quale è progredito il servizio. I dati di flusso (tabella 1) dicono che il numero di segnalazioni di episodi di discriminazione è in costante aumento: nel 2010 sono pervenute 766 segnalazioni, innalzatesi a 1.000 nel 2011 (con un incremento del 30%) e giunte a 1.598 nel 2012 (con un incremento di quasi il 110% rispetto ai due anni precedenti).

Queste cifre evidenziano un'accresciuta capacità di intercettare le situazioni di discriminazione e, quindi, un rafforzamento del ruolo pro-attivo dell'Ufficio. Certamente l'entrata a regime dei back office specialistici, dedicati alle altre forme di discriminazione, ha contribuito in modo decisivo a tale crescita.

**Tabella 1 – Flussi di servizio UNAR: confronto 2010-2012**

Segnalazione eventi di discriminazione	2010	2011	2012
Pertinenti	540	799	1.283
Non pertinenti	193	160	250
Dubbi	33	41	65
Totale	766	1.000	1.598

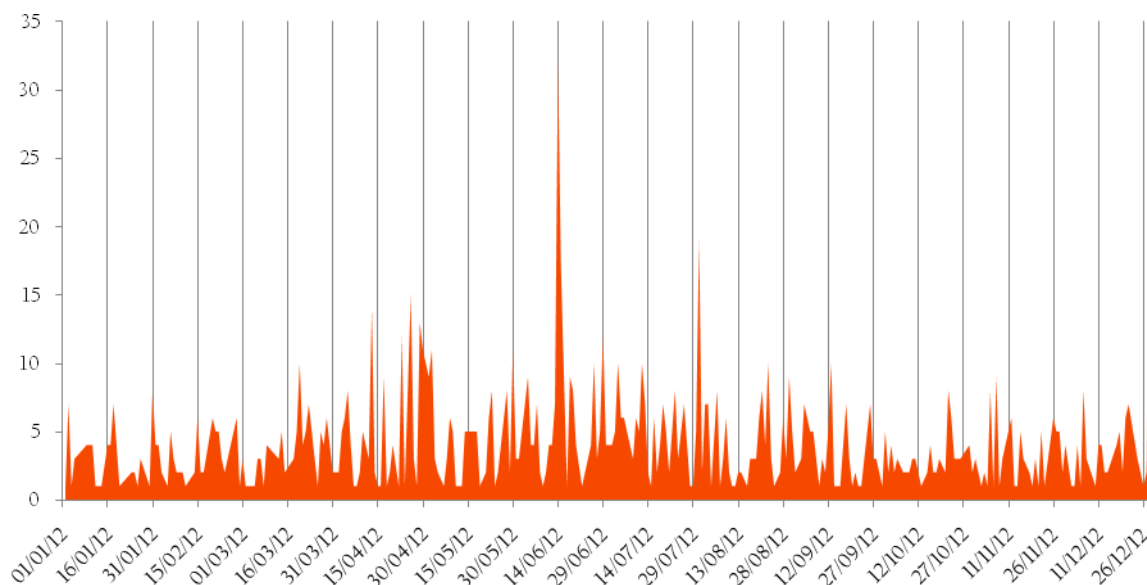
Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Tuttavia, occorre anche rimarcare che il raddoppio del numero di segnalazioni avvenuto tra il 2010 e il 2012 va anche collegato ad una maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte delle vittime di discriminazione. Questa considerazione risulta ancora più pertinente alla luce delle attività di sensibilizzazione e promozione dei diritti che l'Ufficio svolge, in parallelo, alle azioni di tutela. Infine, non è da trascurare il ruolo delle organizzazioni di *advocacy*, che, ciascuna per il proprio fattore di discriminazione, supportano e affiancano l'UNAR nell'attività di vigilanza, emersione e denuncia dei casi di discriminazione. Usando una metafora, il contrasto alle discriminazioni è un "lavoro di squadra" nel quale istituzioni e società civile collaborano e si supportano a vicenda.

Un altro modo per leggere l'attività dell'UNAR è considerare l'andamento delle segnalazioni pertinenti nel corso dell'anno (graf. 1). Usando un intervallo temporale di due settimane, si nota che l'Ufficio istruisce tra le cinque e le dieci pratiche. Esistono poi dei picchi di attività in cui il numero di casi aperti sale a 15/20. Infine, il culmine si è avuto nei primi quindici giorni di giugno 2012 quando sono state istruite 32 pratiche.

**Grafico 1 – Andamento delle segnalazioni pertinenti**

(v.a. per 2 settimane)

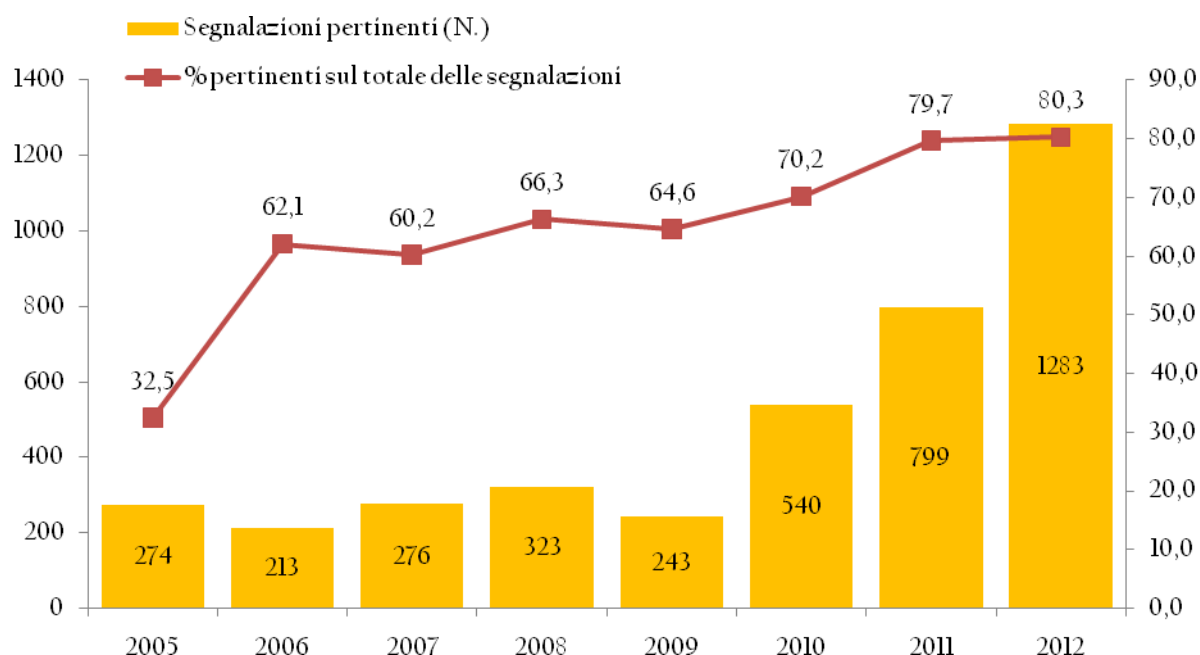


Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Per sostenere questi volumi operativi si ha bisogno di un supporto strumentale adeguato. In questo senso la strategia multicanale di apertura delle istruttorie sembra essersi rivelata premiante. Infatti, i dati sul canale di ricezione delle segnalazioni evidenziano che i casi di

discriminazione pervengono all'attenzione dell'Ufficio attraverso strade differenti. Tale eterogeneità non pregiudica però la capacità di “lavorare” tutti i casi con lo stesso livello di approfondimento e attenzione. Sulla questione dei canali di comunicazione si tornerà in seguito, poiché è necessario approfondire l'analisi dei dati generali attraverso due indicatori fondamentali per valutare la qualità del servizio UNAR: il numero di segnalazioni pertinenti (casi che quindi si configurano come effettive forme di discriminazione) e il tasso di pertinenza, cioè le segnalazioni valide sul totale dei casi (grafico 2).

**Grafico 2 – Eventi di discriminazione e % di eventi pertinenti sul totale: 2005-2012**



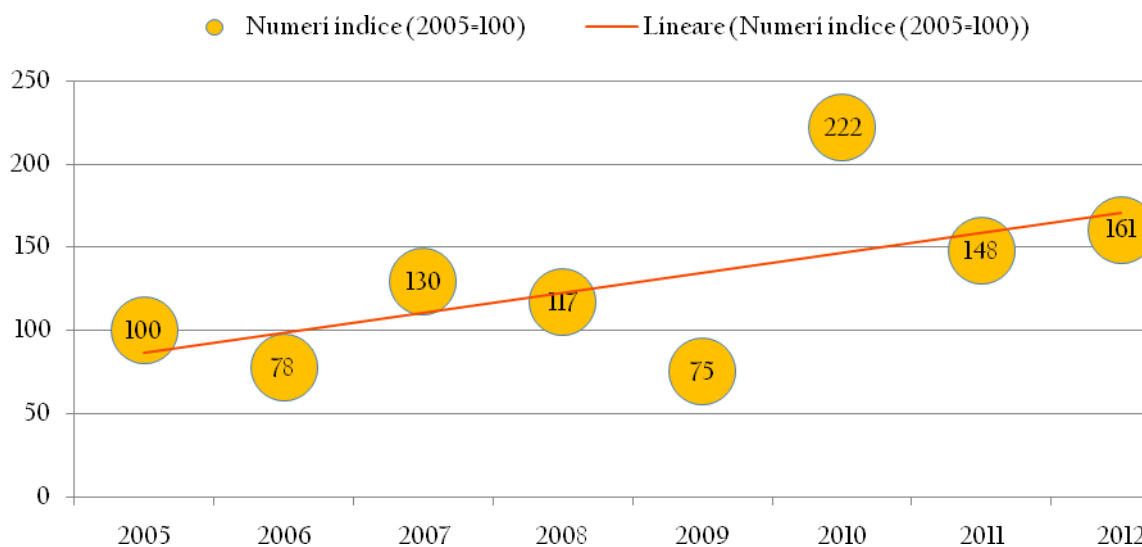
Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Nel 2012 gli eventi di effettiva discriminazione sono stati 1283, quasi 500 in più rispetto al 2011. Nel confronto con il 2010, i casi registrati quest'anno sono superiori di 2,3 volte. Si conferma quindi la crescita dei volumi di servizio, una tendenza che va specificata evidenziando che l'aumento procede di pari passo con una costante capacità di individuare casi nei quali le fattispecie discriminatorie sono evidenti. Difatti, se si guarda al tasso di pertinenza, si nota un leggero incremento rispetto al 2011: 80,3% contro 79,7%. Il fatto che, a fronte di un aumento delle segnalazioni pertinenti di circa il 60%, il tasso si mantenga stabile sta a significare una capacità di offrire un servizio qualitativamente adeguato anche nel caso di un forte aumento dei volumi di lavoro. Ciò è ancor più rilevante se si considera che l'attenzione sistematica verso tutti i terreni di discriminazione implica expertise diversi da quelli usati nel trattamento delle discriminazioni su base etnico-razziale.

Anche in questo caso, è possibile leggere i dati di servizio dell'UNAR attraverso la lente della cultura delle pari opportunità. L'andamento crescente delle denunce è un fenomeno di certo negativo. Tuttavia, ciò evidenzia anche una tenuta del senso civico del Paese: c'è una componente della società italiana che non è disposta a voltarsi o far finta di nulla di fronte alle palesi negazioni dei diritti delle persone. Al rafforzamento della cultura delle pari opportunità, ha contribuito anche il lavoro svolto dall'UNAR in questi anni. L'idea che esista uno strumento attraverso il quale rivendicare l'effettività dei diritti è uno stimolo poiché mitiga il senso di rassegnazione, o peggio, indifferenza che, in alcuni casi, coglie le persone quando si trovano di fronte a fatti che suscitano indignazione. In questo senso, le attività d'informazione e

sensibilizzazione promosse dall'Ufficio offrono la possibilità alle persone sensibili ai temi delle pari opportunità di affinare la conoscenza dei contesti in cui la discriminazione avviene, e di intervenire solo quando vi siano casi reali di discriminazione. Guardando, infatti, la seconda serie storica presente nel grafico 2, si nota come la quota di segnalazioni pertinenti è andata incrementandosi negli anni, passando dal 32% circa del 2005 all'80% di quest'anno. Non è quindi aumentata soltanto la quantità delle segnalazioni, ma anche la qualità. Si è evitato in tal modo di disperdere risorse e personale, concentrando gli sforzi solamente su casi acclarati di discriminazione e rendendo in tal modo più incisiva l'azione anti-discriminatoria.

**Grafico 3 – Andamento eventi pertinenti 2005-2012: numeri indice a base mobile e media mobile**



Differenze rispetto all'anno precedente (%)							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-	-22%	+30%	+17%	-25%	+122%	+48%	+61,0%

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

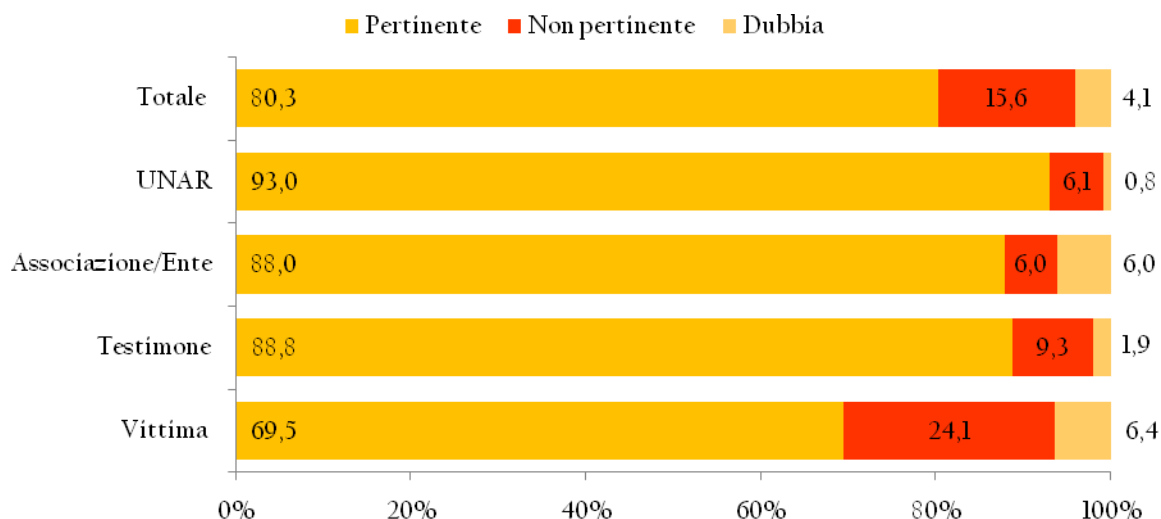
Un altro modo per leggere l'efficacia dell'azione dell'UNAR è comprendere l'evoluzione nel tempo degli eventi pertinenti (grafico 3). Questa evoluzione è rappresentata attraverso una serie storica di un numero indice a base mobile. L'indice a base mobile permette di ricavare due informazioni contemporaneamente: l'andamento crescente delle segnalazioni pertinenti e l'incremento percentuale di tali segnalazioni di anno in anno. Il trend di crescita avviato nel 2010 (+122%) è pienamente confermato: se nel 2011 l'incremento sull'anno precedente era stato del 48%, nell'anno passato il miglioramento è ancora più consistente: facendo segnare un significativo +61%<sup>1</sup>.

Considerando la serie storica nel suo complesso, si nota un andamento globalmente crescente, anche se si evidenzia una certa alternanza nelle percentuali di casi pertinenti. Ad esempio, nel 2006 (-22%) e nel 2009 (-25%), si è avuto un riscontro negativo, mentre nei rimanenti anni i riscontri positivi sono stati via via maggiori. La ragione di tale variabilità trova una spiegazione nei due grafici successivi. Nella prima rappresentazione grafica è riportata la pertinenza della segnalazione in base al tipo di segnalante – direttamente la vittima, oppure i testimoni o l'UNAR; nella seconda, l'andamento delle segnalazioni nel tempo, sempre per tipologia di segnalante.

<sup>1</sup> C'è da precisare che si riscontra un aumento numerico dei casi non pertinenti: nel 2011 pari a 160, diventati 250 nel 2012.

Il grafico 4, evidenzia la relazione che esiste tra pertinenza della segnalazione e fonte della segnalazione. Pur se la media generale di segnalazioni pertinenti quest'anno è, come già ricordato, pari a circa l'80%, incrociando questo dato con il tipo di segnalante, si nota come aumenti la percentuale delle segnalazioni pertinenti a seconda del tipo di segnalante.

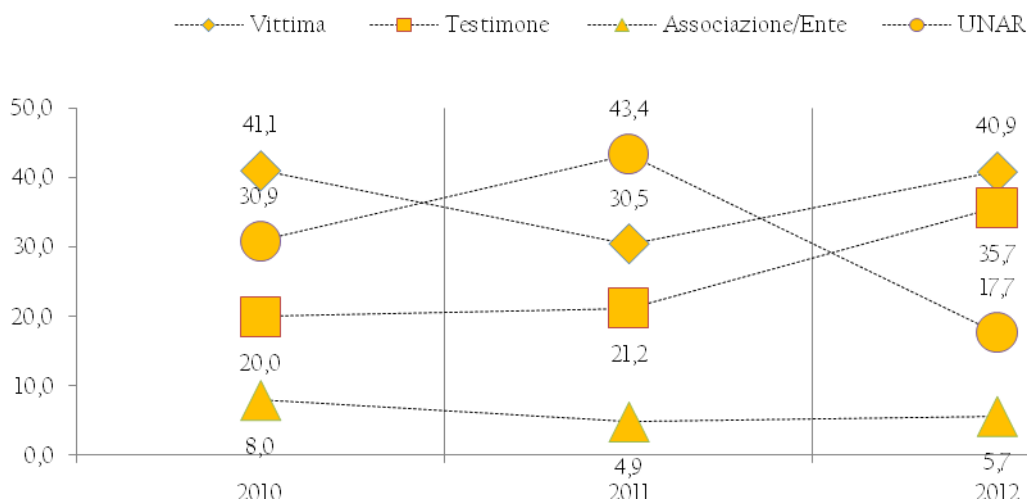
**Grafico 4 – Pertinenza della segnalazione per tipo di segnalante**



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

A fronte di un 69% di segnalazioni pertinenti quando la denuncia è fatta dalla vittima, si ha l'88% di segnalazioni di questo tipo quando la denuncia parte da testimoni del fatto o da associazioni ed enti di tutela; per arrivare al 93% quando le segnalazioni sono rilevate direttamente dall'UNAR. Ciò rende evidente il ruolo di filtro dell'Ufficio. Più in generale, il dato mette in luce quanto sia importante il ruolo di un ente terzo, istituzionale o associativo che sia, nell'accrescere l'esigibilità dei diritti di cittadinanza. La variabilità della pertinenza non è, peraltro, dovuta solo alla fonte della segnalazione. Infatti, anche l'andamento delle segnalazioni per tipo di segnalante (grafico 5) evidenziano la variabilità del fenomeno nel tempo. Si prendano in considerazione gli ultimi tre anni.

**Grafico 5 – Pertinenza della segnalazione per tipo di segnalante: confronto 2010-2012 (%)**



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013



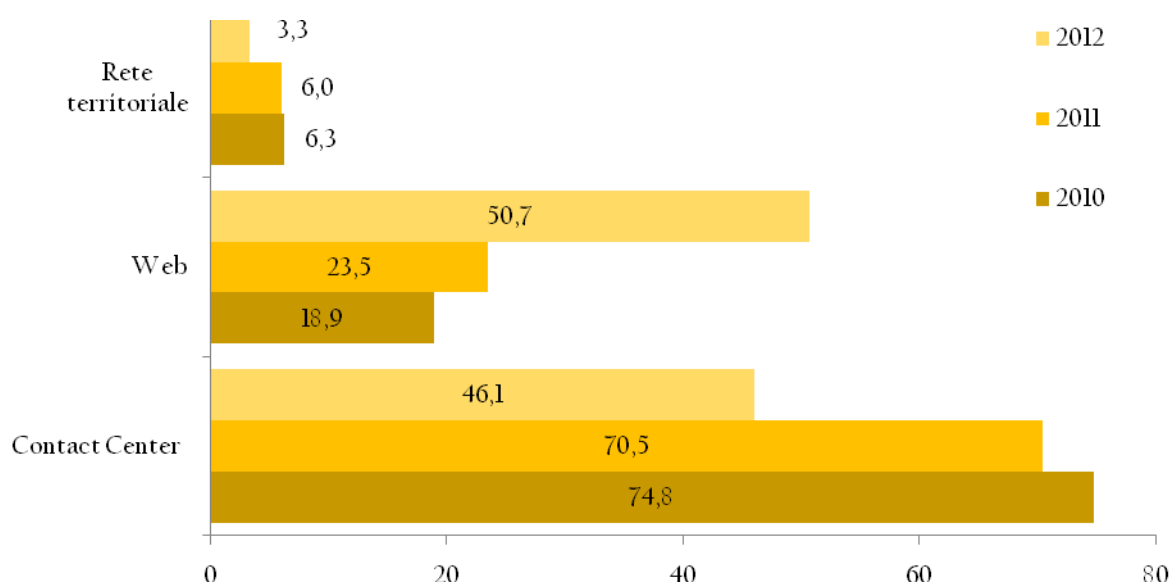
Dal 2010 al 2012, l'unica percentuale di segnalazioni pertinenti che abbia un certo grado di stabilità è quella che si riferisce alle segnalazioni da enti e associazioni, dato che oscilla tra l'8% e il 6% circa del totale. Le percentuali degli altri segnalanti, invece, variano fortemente, passando dal 41% al 30% al 41% delle segnalazioni da parte della vittima; dal 30% al 43% al 17% delle segnalazioni da parte dell'UNAR; dal 20%, al 21% al 35% delle segnalazioni da parte di testimoni.

Il tasso di pertinenza delle segnalazioni varia, quindi, secondo il segnalante. Se la tendenza generale va nella direzione di un progressivo aumento della qualità delle segnalazioni, vi è da dire che s'intravedono obiettivi di miglioramento, raggiungibili attraverso interventi di sensibilizzazione sempre più capillari, rivolti sia alle istituzioni sia alle organizzazioni della società civile. Inoltre, al di là della variabilità, si conferma la validità del doppio binario di contrasto alle discriminazioni: l'azione complementare di cittadini e istituzioni è la strada migliore per un contrasto reale alle discriminazioni.

Passando a considerare il canale di provenienza della segnalazione si nota che, in generale, il *Contact Center* dell'UNAR continua a costituire il principale punto di riferimento per la segnalazione di casi di discriminazione, costituendo in tal modo la fonte primaria. Tuttavia, analizzando i dati nel tempo (grafico 6), si nota una inversione di tendenza proprio quest'anno, con il canale web che supera il *Contact Center* di alcuni punti percentuali (50,7 contro il 46%). Si tratta di un salto notevole e, se la tendenza del punto di contatto web verrà confermata anche nei prossimi anni, esso si mostrerà come un eccellente canale di convergenza delle denunce, che si andrà ad affiancare e a integrare con il *Contact Center*, rendendo in tal modo più agevole l'esercizio dei diritti di cittadinanza dei soggetti discriminati. Il successo del sito internet conferma la bontà delle strategie comunicative dell'UNAR.

Infine, il terzo soggetto di ricezione delle segnalazioni è costituito dalla rete territoriale, il cui dato negli ultimi anni oscilla tra il 3% e il 6%.

**Grafico 6 – Provenienza della segnalazione: confronto 2010-2012 (%)**



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

I dati relativi al contributo delle reti territoriali vanno comunque letti all'interno di un contesto istituzionale che è profondamente cambiato. L'Ufficio negli ultimi tre anni ha ratificato

una serie di collaborazioni con gli enti locali, in particolare, province. Di recente, però, questo livello di governo è stato inserito all'interno dei piani di razionalizzazione della pubblica amministrazione italiana: è molto probabile che l'incertezza sul destino degli enti provinciali abbia inciso anche sulla capacità di questi ultimi di farsi garanti delle politiche delle pari opportunità e della non discriminazione sul proprio territorio. Comunque sia, c'è da notare che il contributo in valori assoluti della rete territoriale è rimasto sui livelli del 2011<sup>2</sup>.

Le strutture di ricezione delle segnalazioni costituiscono una faccia della medaglia, il lato istituzionale per così dire. L'altra faccia è costituita dai territori, dove avvengono gli episodi denunciati. Analizzando il dato per regione, viene sostanzialmente confermata la tendenza degli anni passati, con qualche piccola variazione a livello di ripartizione geografica (tabella 2 e grafico 7).

**Tabella 2 - Casi pertinenti per regione e ripartizione geografica**

Ripartizione geografica/Regione	%
<i>NORD-OVEST</i>	27,1
Liguria	1,2
Lombardia	19,1
Piemonte	6,6
Valle d'Aosta	0,2
<i>NORD-EST</i>	19,8
Emilia Romagna	8,0
Friuli Venezia Giulia	1,9
Trentino Alto Adige	0,5
Veneto	9,4
<i>CENTRO</i>	31,7
Lazio	23,0
Marche	1,7
Toscana	6,2
Umbria	0,8
<i>SUD E ISOLE</i>	15,2
Abruzzo	2,4
Basilicata	0,2
Calabria	1,2
Campania	3,0
Molise	0,2
Puglia	2,7
Sardegna	1,2
Sicilia	4,3
NON DISPONIBILE	6,2
TOTALE	100,0

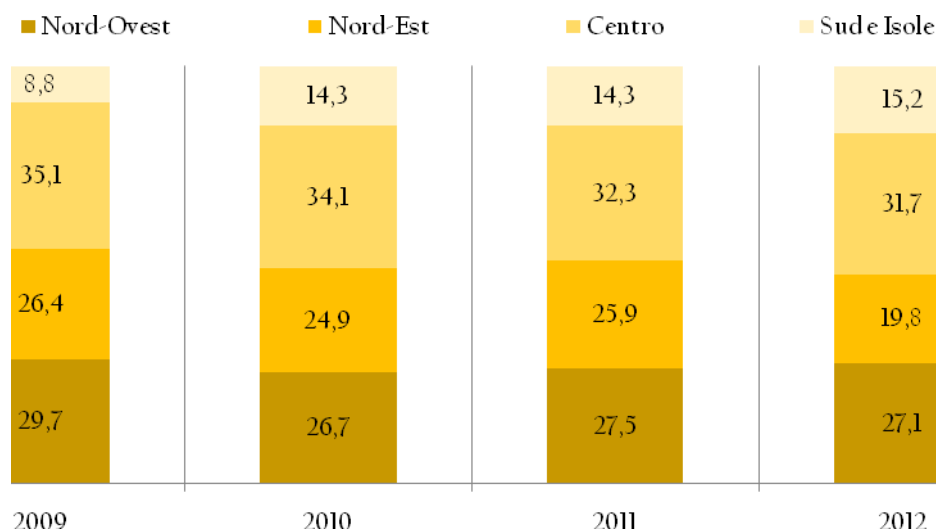
Fonte: UNAR/IREF-ACLI

Lazio e Lombardia si confermano le regioni con il maggior numero di denunce (rispettivamente il 23% e il 19%), scambiandosi le posizioni rispetto allo scorso anno, in cui la Lombardia era prima (21%) e il Lazio secondo (19%). Anche quest'anno le regioni di seconda fascia si attestano attorno al 10% sul totale, e sono le medesime dello scorso anno, ovvero Veneto (9%), Emilia-Romagna (8%) e Toscana (6%). Probabilmente, la presenza in queste regioni della Rete di antenne territoriali continua a svolgere un ruolo di collettore locale dell'esercizio dei diritti di cittadinanza e la rilevazione delle istruttorie ne certifica in qualche modo l'efficacia. In generale, Lombardia e Lazio (soprattutto Roma) sono le aree geografiche a maggiore concentrazione di immigrati, per cui non è da escludere una relazione tra forte presenza immigrata, da un lato, ed episodi di discriminazione, dall'altro. In termini di ripartizione geografica, il Centro si conferma come l'area con il maggior numero di casi

<sup>2</sup> Nel dettaglio: 42 casi nel 2012 e 48 casi nel 2011.

segnalati, circa il 31% del totale (grafico 6). Ovviamente, un peso rilevante è costituito dalla area metropolitana di Roma. La seconda area è il Nord-Ovest, che si attesta al 27%, mentre il Nord-Est (19%) e il Sud (16%) sono le ripartizioni che chiudono questa tabella. Confrontando i dati di quest'anno con quelli degli ultimi quattro anni, non si notano particolari novità, tranne che per il Nord-Est, in cui gli episodi denunciati scendono dal 25,9% circa dello scorso anno al 19,9% circa di quest'anno.

**Grafico 7 – Casi pertinenti per ripartizione geografica (%)**



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

## 2.2. Fattori e ambiti degli atti discriminatori

Dopo aver esaminato i dati relativi all'operatività del servizio UNAR, è necessario entrare nel merito dei casi trattati dall'Ufficio nell'ultimo anno. Si tratta quindi di esaminare le caratteristiche delle segnalazioni che i funzionari hanno considerato "pertinenti". Il tratto fondamentale dei dati 2012 è che, dopo due anni di sperimentazione, è entrato a regime il sistema di monitoraggio e supporto alle vittime di qualsiasi forma di discriminazione. Per cui, al contrario delle precedenti edizioni del Rapporto, nelle quali i dati sulle discriminazioni non etnico-razziali avevano una consistenza limitata, in questa edizione è possibile esaminare in modo sistematico e distinto le informazioni relative a tutte le forme di discriminazione previste dalla normativa.

Nel complesso, oltre la metà delle segnalazioni giunte all'attenzione dell'UNAR nel 2012 (51,4%) hanno riguardato casi di discriminazione su base etnico-razziale (tabella 4). Un quarto invece è rappresentato da discriminazioni per età (25,4%). L'11,2% dei casi raccolti nel 2012 riguarda disparità di trattamento legate all'orientamento sessuale delle persone. Percentuali minori raccolgono, infine, i casi di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità (7,3%). Relativamente basse sono anche le quote di segnalazioni che rimandano a discriminazioni sulla base del credo religioso e delle convinzioni personali (2,3%) e del genere (2,4%<sup>3</sup>). Scomponendo i dati a seconda della ripartizione geografica, si nota che il 61,2% delle segnalazioni per discriminazione etnico-razziale arriva dal Nord-Est e, in seconda battuta, dal

<sup>3</sup> Si precisa che, allo stato attuale, le segnalazioni di discriminazione sulla base del genere vengono trasferite dall'Ufficio alla Consigliera nazionale di parità, poiché non è previsto che vengano seguite in modo diretto dall'UNAR. Per quel che riguarda le discriminazioni su base religiosa, c'è invece da notare che in alcuni casi può sussistere una sovrapposizione con le discriminazioni per motivi etnico-razziali.

Nord-Ovest (55,6%): questi dati appaiono coerenti con la distribuzione della presenza immigrata sul territorio italiano. Come è noto circa la metà degli stranieri presenti in Italia risiede nelle regioni del Nord.

**Tabella 4 – Segnalazioni per terreno della discriminazione e ripartizione geografica (%)**

FATTORE	RIPARTIZIONE GEOGRAFICA				Totale
	Centro	Nord-Est	Nord-Ovest	Sud e Isole	
Disabilità	6,6	7,8	3,7	14,5	7,3
Età	38,3	20,8	26,2	6,7	25,4
Etnia/Razza	44,7	61,2	56,6	47,7	51,4
Genere	1,2	0,4	3,2	4,7	2,4
Orientamento sessuale	7,4	5,9	8,3	24,4	11,2
Religione o convinzioni personali	1,7	3,9	2,0	2,1	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Un'altra caratterizzazione geografica interessante è data dal fatto che poco meno di un quarto delle segnalazioni per orientamento sessuale proviene dal Sud Italia (24,4%), laddove la percentuale sul totale è, come già rilevato, dell'11,2%. Un legame statistico altrettanto rilevante è dato dal 38,3% delle segnalazioni per discriminazione su base anagrafica riscontrato nel Centro Italia. Per quel che riguarda gli altri terreni di discriminazione, non si rilevano connotazioni geografiche di un qualche interesse poiché le segnalazioni sono equidistribuite tra le diverse macroaree del Paese.

Una seconda informazione utile a capire le differenze tra i diversi fattori discriminatori è data dalla disaggregazione a seconda del tipo di segnalante (tab. 5).

**Tabella 5 – Fattore della discriminazione per tipo di segnalante (%)**

FATTORE	TIPO DI SEGNALANTE				Totale
	Vittima	Testimone	Associazione/Ente	UNAR	
Disabilità	48,4	31,2	7,5	12,9	100,0
Età	41,7	53,4	4,6	0,3	100,0
Etnia/Razza	41,0	27,8	5,8	25,5	100,0
Genere	67,7	25,8	0,0	6,5	100,0
Orientamento sessuale	25,0	42,4	6,9	25,7	100,0
Religione o convinzioni personali	56,7	10,0	10,0	23,3	100,0
Totale	40,9	35,7	5,7	17,7	100,0

Fonte: UNAR-IREF/ACLI 2013

Al riguardo, il primo dato da commentare è il diverso peso delle segnalazioni da parte delle vittime: nei casi di discriminazioni sulla base del genere le vittime rappresentano più dei due terzi del totale; all'opposto, il livello più basso di denunce da parte delle vittime si ha nelle discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale (25%); per le altre forme di discriminazione, il peso delle denunce presentate dal diretto interessato si mantiene a un livello medio, ossia attorno al 40%.

Il contributo dei testimoni si rivela invece determinante nei casi di discriminazione per età e orientamento sessuale: rispettivamente il peso delle segnalazioni da parte dei testimoni ammonta al 53,4% e al 42,4% del totale. Infine, le segnalazioni istruite direttamente dall'UNAR sono superiori al dato medio nei casi di discriminazione per orientamento sessuale (25,7%), per religione (23,3%) e per etnia/razza (25,5%). In sintesi, dall'analisi della tabella si evidenziano delle forme di emersione specifiche per ciascun fattore di discriminazione: ci sono ambiti dove appare più agevole la denuncia della discriminazione da parte del diretto interessato, in altri ambiti è invece necessaria l'intermediazione di un soggetto terzo (una persona, un'associazione

o un'istituzione). Queste caratterizzazioni inducono a pensare che probabilmente occorrerebbe differenziare le strategie per favorire l'emersione della discriminazione a seconda del fattore.

Entrando nel merito delle caratteristiche dei casi trattati nel 2012 dall'UNAR, la tabella 6 riporta il tipo di discriminazione (diretta o indiretta) a seconda del fattore. In generale, si ha una nettissima prevalenza di condotte discriminatorie attuate in forma diretta (93,8%). Se invece si esaminano i singoli fattori, si nota che tale quota si riduce all'87,1% nel caso delle discriminazioni rivolte verso le persone con disabilità.

**Tabella 6 – Tipo di discriminazione per fattore (%)**

FATTORE	TIPO		Totale
	Diretta	Indiretta	
Disabilità	87,1	12,9	100,0
Età	95,1	4,9	100,0
Etnia/Razza	93,2	6,8	100,0
Genere	93,5	6,5	100,0
Orientamento sessuale	96,5	3,5	100,0
Religione o convinzioni personali	100,0	–	100,0
Totale	93,8	6,2	100,0

Fonte: UNAR-IREF/ACLI 2013

Per quel che riguarda gli altri fattori, la percentuale di discriminazioni attuate in forma diretta è di poco superiore o inferiore al dato totale, fatta eccezione per i casi relativi alla disparità di trattamento a causa dei convincimenti personali (100%). La scarsa consistenza numerica di questi casi consiglia di considerare non rilevante questo dato. Nella tabella 7 sono riportati i dati relativi agli ambiti di discriminazione. La maggior parte delle segnalazioni del 2012 ha riguardato il lavoro (37,7%), un ambito che rispetto all'anno precedente ha fatto segnare un incremento del 18,1%.

**Tabella 7 – Ambito della discriminazione: confronto 2010-2012 (%)**

AMBITO	2010	2011	2012	diff. 2012-2011
Lavoro	11,3	19,6	37,7	+18,1
Mass Media	20,2	22,6	16,8	-5,8
Vita pubblica	17,8	16,7	13,6	-3,1
Erogazione servizi da enti pubblici	15,9	10,9	8,3	-2,6
Tempo libero	8,0	9,8	6,2	-3,6
Scuola e Istruzione	3,3	2,8	5,0	2,2
Casa	8,9	6,3	4,6	-1,7
Erogazione servizi da pubblici esercizi	5,4	4,3	2,7	-1,6
Trasporto pubblico	2,4	2,5	1,8	-0,7
Forze dell'Ordine	2,4	1,8	1,6	-0,2
Salute	1,1	1,8	1,1	-0,7
Erogazione servizi finanziari	3,3	0,9	0,5	-0,4
Totale	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

Segue l'ambito *mass media*, che pur scendendo del 5,8% rispetto al 2011, arriva a raccogliere il 16,8% delle segnalazioni. Il terzo ambito in ordine di grandezza è *vita pubblica* con il 13,6%. In generale, si nota come i primi tre ambiti siano da tre anni gli stessi. I rimanenti ambiti, invece, ottengono percentuali più basse, tra le quali occorre menzionare l'8,3% delle discriminazioni avvenute nell'ambito *erogazione servizi da enti pubblici* e il 6,2% nell'ambito *tempo libero*.

## 2.3. I contesti delle discriminazioni

### 2.3.1. Alloggio

Nella tabella 8.a sono riportati i contesti relativi alle discriminazioni nell'ambito *alloggio*. In oltre la metà dei casi si tratta di discriminazioni avvenute nelle relazioni di vicinato (55,9%). L'accesso a immobili in locazione raccoglie, invece, il 15,3%. Il 22% delle segnalazioni pervenute in quest'ambito è invece riferito ad altri contesti rispetto a quelli previsti dalla classificazione UNAR.

**Tabella 8a - Contesti di discriminazione ambito "Casa"**

CONTESTO	%
Affitto	15,3
Agenzie immobiliari	5,1
Case popolari	1,7
Condomini e vicini	55,9
Altro	22,0
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

#### *Una storia: il razzista della porta accanto*

Fraasi razziste, turpi minacce, cani aizzati, urla nella notte. Odiavano talmente tanto quella famiglia marocchina che si era trasferita nell'appartamento a fianco al loro. Non avevano pietà neppure per i figli dei vicini, di uno e cinque anni: quando passavano gli facevano il segno della gola tagliata proferendo gli insulti più atroci. I piccoli erano così terrorizzati da quella coppia diabolica e malvagia da dover ricorrere alle cure di un neuropsichiatra infantile. È una storia da incubo quella che il Pubblico Ministero si è trovato ad affrontare dopo la denuncia presentata dal padre di famiglia, ormai stremato anche economicamente: pur di sottrarsi a tali angherie si era trasferito con moglie e figli in un'altra zona della città, pagando così oltre al mutuo anche l'affitto di un altro appartamento. Ora l'incubo è finito, e la famiglia potrà tornare nella casa di proprietà nel quartiere San Donato. Perché ieri mattina, con l'accusa di *stalking* aggravato da razzismo, gli agenti del nucleo di prossimità della polizia municipale hanno notificato alla donna, siciliana di 51 anni, il divieto di dimora disposto dal Gip. La donna, considerata la più malvagia della coppia, non potrà più avvicinarsi alla propria casa. Ogni giorno i coniugi italiani rivolgevano un profondo odio razziale contro i vicini: «Marocchini sporchi, andate via, tornate al vostro paese». Al marito la donna diceva: «Se voglio ti faccio andare in galera, mi butto dalle scale e dico sei stato tu: tanto sei marocchino a te non ti crede nessuno. Io sono una donna e questo è il mio paese, voi avete sporcato tutto, siete tutti assassini». Poi «gettavano sale o grasso sul ballatoio per farli cadere, o spruzzavano deodorante, alcool e bruciavano incensi» - scrive il PM nella sua richiesta - asserendo di dover pulire e disinfettare il luogo sporco per la loro presenza». Di notte picchiavano contro il muro, urlando frasi razziste: «A questi qua gli faccio fare la fine di Erba, a questi mao mao gli brucio la casa». Quando i piccoli si svegliavano, la donna si metteva a ridere soddisfatta. Il piccolo terrorizzato, aveva cominciato a bagnare i pantaloni, a fare incubi e soffrire di insonnia. Ora, il giudice per le indagini preliminari ha disposto l'allontanamento della donna, che dovrà rispondere anche dell'accusa di atti persecutori con l'aggravante dell'odio "razziale". Il figlio della coppia, intanto, è seguito da uno psicologo a causa del trauma subito.<sup>4</sup>

### 2.3.2. Lavoro

La tabella 8.b evidenzia che la stragrande maggioranza delle segnalazioni dell'ambito *lavoro* riguarda discriminazioni nell'accesso all'occupazione (85,3%). Tutte le altre fattispecie discriminatorie fanno registrare percentuali nettamente più basse. Questo dato è il risultato sia di una capillare azione di monitoraggio sul web delle offerte di lavoro, sia delle segnalazioni da parte di privati cittadini. Nel primo caso si tratta soprattutto di annunci discriminatori rispetto

<sup>4</sup> Cfr. Sarah Martinenghi, *Stalking razzista contro i vicini: Via da qui*, in "La Repubblica" del 15 novembre 2012, p. 11, sez. Torino.

all'età della figura professionale richiesta; nel secondo caso, invece, vengono segnalate procedure di selezione del personale che escludono i lavoratori privi di cittadinanza italiana.

**Tabella 8.b - Contesti di discriminazione ambito “Lavoro”**

CONTESTO	%
Accesso all'occupazione	85,3
Condizioni lavorative	4,5
Condizioni di licenziamento	2,1
Retribuzione	0,2
Mobbing con aggravante	1,9
Altro	2,5
Collegli	3,5
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

### *Una storia: ma la dottoressa è straniera?*

Un'ASL del Nord-Italia emette un avviso pubblico per l'assunzione di un dirigente medico di ginecologia e ostetricia. Una dottoressa pensa di avere il profilo professionale adeguato e decide di partecipare. Purtroppo si vede respinta la richiesta per mancanza della cittadinanza italiana. Decide allora di consultare un avvocato che lavora presso un sindacato. Il legale inizialmente invia una lettera all'ente chiedendo di riesaminare i termini del bando: la sollecitazione non ha però alcun esito. A seguito di questo diniego, l'avvocato si rivolge all'UNAR. L'accesso al pubblico impiego da parte dei cittadini non comunitari è materia di ampia discussione e nel corso degli anni si sono succedute differenti posizioni. Il senso del dettato costituzionale (art. 51), per il quale è requisito fondamentale il possesso della cittadinanza per l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, ha avuto un'evoluzione temporale. Alcuni giudici amministrativi e parte della dottrina hanno interpretato il termine "cittadino" in modo flessibile, arrivando a parificare gli stranieri extra UE regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani. L'UNAR si è già espresso in materia di accesso al pubblico impiego per i cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti. Numerosi sono i pareri predisposti dall'Ufficio in simili fattispecie e tutti concludono affermando la valenza discriminatoria degli avvisi pubblici che prevedono l'ammissione soltanto ai cittadini italiani o agli appartenenti ad altro Stato UE: trattandosi di avvisi per posti di lavoro che non implicano l'esercizio di una funzione pubblica o di interesse nazionale, la richiesta della cittadinanza italiana è immotivata. Anche in questo caso, l'UNAR ha provveduto a inviare una nota scritta alla ASL. L'Azienda dopo qualche settimana ha comunicato di aver proceduto alla rettifica, disponendo l'ammissione al concorso pubblico della dottoressa.

### **2.3.3. Scuola e istruzione**

Nell'ambito *scuola e istruzione* (tabella 8.c), circa un caso su cinque (20,3%) riguarda discriminazioni messe in atto dal personale scolastico, mentre un quarto sono casi avvenuti tra studenti. Da rilevare che circa il 50% dei casi presenti in questo ambito rientra nella categoria “altro”: ciò sembra evidenziare una forte varietà delle condotte discriminatorie nell'ambito della scuola.

**Tabella 8.c - Contesti di discriminazione ambito “Scuola e istruzione”**

CONTESTO	%
Personale scolastico	20,3
Studenti	23,4
Genitori	1,6
Altro	53,1
Non disponibile	1,6
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

### *Una storia: razzismo, la materia della “prima ora”*

La protagonista è una ragazza peruviana di 13 anni, arrivata in Italia da poco più di una settimana. È il suo secondo giorno di scuola media, in un istituto del centro di Roma. Una professoressa entrando in classe le dice: “chi sei? Perché sei nella mia classe? Non dovresti essere qui, io conosco la tua razza, non voglio sapere niente della tua

razza". Gli altri ragazzi chiedono alla professoressa se è razzista e lei risponde di sì, lo è nei confronti di quella "razza". La mattina successiva il padre si reca a scuola per parlare con la Preside e consegna una denuncia dell'accaduto, ottenendo l'impegno della Preside a parlare con l'insegnante. La ragazza però sarà spostata una classe indietro, per facilitare l'apprendimento della lingua italiana. Intanto la giovane rimane a casa e non vuole tornare a scuola. Il padre decide allora di rivolgersi all'UNAR. L'Ufficio contatta la Preside della scuola media romana, la quale conferma che la professoressa ha spesso comportamenti aggressivi e che in passato ha avuto problemi con delle colleghe ebrae. Il padre della bambina nel frattempo riceve dagli altri genitori una lettera, inviata l'anno precedente dalla rappresentante di classe alla Preside, nella quale si fa riferimento ad altri comportamenti vessatori e umilianti messi in atto dalla professoressa nei confronti dei suoi alunni. Inoltre, nella stessa mattinata, da una testimonianza resa telefonicamente dalla mamma di una compagna di classe si apprende che l'unico alunno ad essere stato sentito dalla Preside è stato un ragazzino argentino, che a casa ha poi ammesso di aver mentito per paura di perdere l'anno. La mamma del ragazzo argentino conferma gli atteggiamenti violenti e discriminatori della docente nei confronti soprattutto degli alunni stranieri, ai quali pare abbia detto che "esistono le scuole per gli extracomunitari e che lei dopo 35 anni di insegnamento non la sposta nessuno". L'UNAR decide, quindi, di procedere inviando una lettera agli Uffici Scolastici Regionale e Provinciale e, per conoscenza, alla Preside. Dopo l'intervento dell'Ufficio, il padre riferisce di essere stato convocato dalla Preside e di aver ricevuto delle scuse, nonché la promessa da parte della scuola che la figlia sarà accompagnata e sostenuta nel suo percorso d'integrazione scolastica. La ragazza è ora più serena e s'impegna nello studio.

### 2.3.4. Salute

Anche nell'ambito *salute* (tabella 8.d), i contesti di discriminazione presentano una forte variabilità, con le segnalazioni classificate in "altro" che raggiungono il 42,9%, raggiungono invece il 21,4% del totale i casi riferiti ai sotto-ambiti "ospedale" e "pronto soccorso".

**Tabella 8.d - Contesti di discriminazione ambito "Salute"**

CONTESTO	%
Ospedale	21,4
Pronto soccorso	7,1
ASL	21,4
Specialisti	7,1
Altro	42,9
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

#### *Una storia: ma quale rispetto? È solo una paziente straniera!*

All'inizio di settembre, una donna si reca assieme alla madre al pronto soccorso di un ospedale del Sud Italia: ha dei forti dolori addominali. La donna è italiana, di religione musulmana, e indossa il velo per cui spesso viene considerata straniera. Quella mattina - mentre la donna è sulla barella in preda ai dolori - un operatore sanitario addetto allo spostamento dei pazienti strattone più volte la barella, acuendo così il dolore della donna. Interviene la madre per fermare l'operatore sanitario, lei non è musulmana, l'operatore non capisce che le due donne sono insieme e urla: "ma che ti frega, non vedi che è una straniera", poi continuando a sbattere la barella continua: "tu aspetta qua, stare zitta e non dare fastidio". La madre interviene nuovamente chiedendo rispetto, ma l'operatore sembra non capire che sulla barella c'è la figlia della donna con cui sta parlando, così continua a stratonare la barella facendo urlare la ragazza di dolore. Interviene l'addetta alla TAC. L'uomo continua a urlare fin quando non capisce che la donna è italiana e si zittisce.

### 2.3.5. Trasporti

Nell'ambito *trasporto*, più dei due terzi dei casi pervenuti all'attenzione dell'Ufficio riguardano eventi di discriminazione che hanno visto coinvolto il personale in servizio sui mezzi di trasporto pubblico (69,6% - tabella 8.e). Invece, il 26,1% delle segnalazioni ha riguardato discriminazioni che hanno visto il coinvolgimento diretto delle aziende di trasporto locale.



**Tabella 8.e - Contesti di discriminazione ambito “Trasporto pubblico”**

CONTESTO	%
Personale di servizio	69,6
Azienda di trasporto	26,1
Altri Utenti	4,3
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

#### *Una storia: sei rom e dal bus scendi solo quando dico io!*

Il giorno 14 giugno, verso le ore 8, un uomo di etnia rom si trova, insieme ai suoi due figli, sul bus 128, direzione Villa Bonelli. Alla fermata San Paolo l'autista apre le porte e fa scendere delle persone. Quando arriva il momento di far scendere l'uomo ed i suoi figli, chiude la porta della vettura in modo tale che non possano uscire dal bus. Di fronte alla richiesta di riaprire le porte, l'autista inizia a insultare proferendo parolacce ed altre offese riferite alla loro provenienza: “sporchi puzzolenti, andatevene nel paese vostro”. L'uomo si rivolge quindi all'UNAR denunciando l'accaduto e precisando che episodi simili gli sono capitati molto spesso. L'Ufficio invia una lettera formale all'Agenzia di trasporti chiedendo di essere messo a conoscenza di eventuali indagini e provvedimenti che l'Azienda valuterà di intraprendere, al fine di verificare la sussistenza dei fatti segnalati e stigmatizzare questo tipo di comportamenti per evitare il reiterarsi di simili episodi. L'Azienda, dopo qualche tempo, risponde che ha provveduto ad identificare l'autista e ad ammonirlo per l'accaduto.

### **2.3.6. Mass Media**

Nell'ambito dei *mass media* (tabella 8.f), nel 2012 si è riscontrata una netta prevalenza di discriminazioni avvenute nel contesto di internet (71,8%). Poco meno del 20% sono invece i casi afferenti alla stampa.

**Tabella 8.f - Contesti di discriminazione ambito “Mass-Media”**

CONTESTO	%
Stampa	19,4
Televisione	5,1
Radio	2,3
Internet	71,8
Altro	1,4
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

#### *Una storia: con il pretesto d'informare...*

È dal 2010 che l'UNAR riceve segnalazioni relative a un sito internet di informazione cattolica, che pubblica articoli fortemente discriminatori nei confronti delle donne, dell'omosessualità e degli immigrati. Le numerose segnalazioni pervenute per far rimuovere il sito (diciannove nel corso degli ultimi due anni) denunciano soprattutto la pretesa di far passare affermazioni ideologiche e discriminatorie per fatti scientifici. Il sito in questione viene oscurato per un periodo, per poi riprendere a funzionare. L'UNAR monitora costantemente i contenuti del sito, pronto a intervenire all'occorrenza.

### **2.3.7. Vita pubblica**

I contesti di discriminazione dell'ambito *vita pubblica* (tabella 8.g) evidenziano una preoccupante percentuale di aggressioni (36,2%), alla quale occorre aggiungere anche un 32,2% di casi avvenuti all'interno di spazi pubblici (come giardini, piazze, strade, ecc.). Inoltre, non bisogna trascurare che il 18,4% delle segnalazioni riguarda casi di discriminazione con protagonisti esponenti del mondo politico. Le scritte xenofobe su muri, manifesti e altri spazi raccolgono invece il 12,1% delle segnalazioni pervenute nel 2012.

**Tabella 8.g - Contesti di discriminazione ambito “Vita pubblica”**

CONTESTO	%
Politica	18,4
Scritte xenofobe	12,1
Spazi pubblici	32,2
Aggressioni	36,2
Tempo libero	1,1
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

### *Una storia: andate via, non siete degni di seguire la processione!*

Il paese è tutto riunito all’uscita della chiesa per seguire la processione, quando il Diacono si fa largo tra la folla per inveire con tono minaccioso verso due uomini: "Voi siete omosessuali! Non siete degni né di entrare in chiesa né di seguire la processione!". La coppia sa bene che il Diacono è a conoscenza del loro orientamento sessuale, in quanto nel piccolo centro è nota la loro unione sentimentale, ma non si aspettavano un’aggressione del genere, tanto più di fronte a tutte quelle persone. La coppia decide di sporgere denuncia ai carabinieri e, parallelamente, contatta l’UNAR. L’Ufficio, valutato il caso, decide di inviare una nota scritta al Vescovo locale, al Parroco e al Diacono stesso. La Curia vescovile, dopo qualche tempo, risponde con una lettera di aver provveduto a rimuovere il diacono ed esprime apprezzamento per il lavoro dell’UNAR. Nel frattempo, il procedimento giudiziario avviatosi con la denuncia ai Carabinieri va avanti; l’Ufficio ne sta seguendo l’evoluzione.

### **2.3.8. Altri ambiti di discriminazione**

Per quel che riguarda i rimanenti contesti di discriminazione, occorre precisare che le tabelle che seguono sono basate su un numero contenuto di casi, motivo per il quale le percentuali presentate di seguito vanno considerate statisticamente “poco robuste”. Pertanto, le si riporta a scopo informativo senza suggerire alcuna indicazione specifica.

**Tabella 8.h - Contesti di discriminazione ambito “Tempo libero”**

CONTESTO	%
Associazioni	2,5
Sport	95,0
Spettacolo	2,5
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

**Tabella 8.i - Contesti di discriminazione ambito “Erogazione servizi da pubblici esercizi”**

Contesto	%
Bar	17,6
Discoteca	11,8
Ristorante	2,9
Altro	67,6
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

**Tabella 8.l - Contesti di discriminazione ambito “Erogazione servizi da enti pubblici”**

CONTESTO	%
Servizi anagrafici	15,9
Servizi socio-assistenziali	41,1
Altro	43,0
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

**Tabella 8.m - Contesti di discriminazione ambito “Forze dell’ordine”**

CONTESTO	%
Polizia di Stato	19,0
Carabinieri	28,6
Polizia Municipale	23,8
Altro	19,0
Non disponibile	9,5
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

**Tabella 8.n - Contesti di discriminazione ambito “Erogazione servizi finanziari”**

CONTESTO	%
Mutui	14,3
Finanziamenti	14,3
Polizze assicurative	14,3
Altro	57,1
Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2013

## 2.4. Una lettura complessiva dei dati 2012

I dati dell’anno 2012 evidenziano un consolidamento della modalità operativa dell’UNAR. La strategia perseguita dall’Ufficio negli ultimi anni poggia su due pilastri.

Il primo consiste in un forte investimento nelle azioni di monitoraggio attivo del fenomeno discriminatorio: i casi istruiti d’ufficio rappresentano una parte fondamentale dell’azione di contrasto alle discriminazioni. Tale scelta è motivata dal fatto che in alcuni ambiti più che in altri le discriminazioni lasciano delle tracce tangibili: si pensi ad esempio a internet e ai media in genere, contesti nei quali le condotte discriminatorie possono essere monitorate a partire da una capillare attività di osservazione e analisi delle dinamiche comunicative. Sotto questo profilo è evidente che l’azione dell’Ufficio viene supportata anche dalla vigilanza dei privati cittadini e delle organizzazioni della società civile. Un altro fronte di intervento è dato da quelle discriminazioni che usano la rete come canale: si pensi ad esempio ai criteri discriminatori contenuti negli annunci di lavoro: in questo caso per contrastare queste disparità di trattamento è indispensabile una quotidiana azione di monitoraggio attivo.

Il secondo pilastro riguarda l’attenzione a tutti i fattori di discriminazione. Questa scelta ha allineato l’azione dell’Ufficio a quella degli omologhi europei, rispondendo alle esigenze di tutela espresse da gruppi sociali particolarmente discriminati e con a disposizione pochi strumenti di contrasto, se non la protesta e la denuncia da parte delle organizzazioni di *advocacy*. L’istituzionalizzazione delle azioni di contrasto a quelle che sino all’anno scorso lo stesso UNAR definiva “altre discriminazioni” è un passaggio a suo modo storico per l’Italia, poiché viene recepita appieno la normativa europea e si equiparano forme di discriminazione nel senso comune molto differenti fra loro, ma identiche sotto il profilo giuridico. Questo passaggio porta con sé difficoltà che non possono essere minimizzate. L’emersione e la denuncia delle condotte discriminatorie – così come l’identificazione della fattispecie discriminatoria – in alcuni fattori è più agevole, mentre in altri lo è meno. Esistono ancora delle barriere sociali e culturali che condizionano le vittime e limitano la libertà e la capacità di rivendicare i propri diritti: è questo il caso delle discriminazioni per orientamento sessuale. Ci sono delle forme di discriminazione che è, invece, difficile contrastare a causa delle modalità con cui si manifestano. Soprattutto nel mercato del lavoro si fanno passare per legittime richieste, criteri di selezione del personale che invece sono discriminatori: il sesso o l’età del lavoratore non possono in alcun modo condizionare la scelta di un candidato per un posto di lavoro. Su questo fronte, il lavoro da

fare è molto: si tratta infatti di cambiare convinzioni radicate nella cultura d'impresa italiana e non solo.

A ben vedere, entrambe le strategie messe in campo dall'UNAR sembrano poter essere rafforzate puntando in modo deciso sulle campagne di informazione, educazione e sensibilizzazione. La diffusione di una cultura delle pari opportunità va supportata e incentivata attraverso azioni comunicativamente efficaci, rivolte verso il grande pubblico così come verso target specifici.

In futuro occorrerà prevedere degli investimenti *ad hoc* e commisurati alla portata della sfida alla quale si intende rispondere.

Si tratta di argomenti impopolari in tempi di risorse pubbliche contingentate, un problema che potrebbe essere affrontato se si riuscisse a coinvolgere maggiormente soggetti privati nel contrasto alle discriminazioni: è questo un fronte nuovo e ancora tutto da esplorare.

## CAPITOLO TERZO

### IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE

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

L'assistenza alla vittima di discriminazione, così come già evidenziato nel capitolo primo, ha inizio nel momento stesso in cui l'Ufficio viene interessato ad un caso. Il primo supporto è di tipo empatico nei confronti della vittima, cercando di metterla a suo agio, nella consapevolezza che, nei casi relativi alla discriminazione, sono purtroppo ancora significativi i fenomeni dell'*under-recording* (la tendenza delle persone addette alla registrazione dei casi a sottovalutare la portata discriminatoria dell'evento) e dell'*under-reporting* (ovvero la non segnalazione della discriminazione da parte della vittima, per motivi legati alla scarsa fiducia nelle istituzioni, alle difficoltà di esplicitare una situazione per molti versi traumatica, ecc.). Riuscire ad avere un rapporto di fiducia con la vittima, quindi, è sicuramente il primo passo per garantire una adeguata assistenza alla rimozione della discriminazione. Altrettanto importante è la conoscenza e la consapevolezza, da parte della vittima, dei propri diritti in materia di non discriminazione.

Proprio per i compiti istituzionali dell'Ufficio, l'azione volta a rimuovere la discriminazione avviene prioritariamente attraverso la conciliazione tra soggetto discriminato e autore della discriminazione. Nel corso di questi anni di attività, sono ormai numerosi i casi di risoluzione di episodi di discriminazione attraverso la mediazione tra la vittima e il responsabile della discriminazione.

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, ben sapendo che, così come stabilito dal D.Lgs n. 215/2003, non può essere direttamente l'Ufficio ad agire in giudizio. 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.

Da un punto di vista procedurale, si sottolinea che competente a giudicare è il giudice monocratico del luogo in cui l'istante ha eletto il proprio domicilio (art. 28, comma 2) e che nel giudizio di primo grado viene attribuita alle parti la possibilità di stare in giudizio personalmente (art. 28, comma 3). Spetta poi al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori (art.

28, comma 4). In tal modo, viene ampliata la casistica relativa all'onere probatorio dal momento che il ricorrente non è più obbligato a fornire elementi in grado di fondare “in termini gravi, precisi e concordanti” la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori.

Nel caso in cui il giudice accerti il carattere discriminatorio del comportamento, dell'atto o della condotta, con l'ordinanza che definisce il giudizio può condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, e ordinare la cessazione del comportamento, dell'atto o della condotta, adottando ogni provvedimento idoneo alla rimozione degli effetti della discriminazione e ad impedirne la ripetizione (art. 28, comma 5).

### **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.

A dicembre 2012, risultano legittimati ad agire oltre 500 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 suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

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 2012 risultano iscritte 307 associazioni. Di queste, ben 43 si sono iscritte nell'arco del 2012 (+14%). Da un punto di vista territoriale, prendendo in considerazione la sede legale delle associazioni e degli enti iscritti al Registro, la regione con il più alto numero di associazioni iscritte è il Lazio, con 99 associazioni, pari al 32,2% del totale. Seguono il Piemonte (con 31 associazioni iscritte, pari al 10,1%), la Lombardia (26), la Toscana (23), l'Emilia Romagna (22), la Campania (16) e la Sicilia (12).

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

Oltre all'attività di assistenza legale di cui si è detto ed alle attività di prevenzione di cui si dirà più avanti, un importante filone perseguito dall'UNAR riguarda le azioni positive.

Si tratta di iniziative a sostegno di comunità svantaggiate, allo scopo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità. Il presupposto teorico di queste azioni è, ovviamente, il comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione, che considera la lotta alle discriminazioni e la promozione dell'uguaglianza sostanziale come compiti congiunti e fondamentali della Repubblica. Più articolata è invece l'individuazione delle comunità svantaggiate, poiché, se inizialmente l'attenzione era rivolta essenzialmente alla piena parità tra gli uomini e le donne, nel corso degli ultimi decenni sono stati ampliati i fattori di discriminazione, e, di conseguenza, anche le comunità da ritenersi discriminate.

In tale ottica, la Direttiva 2000/43/CE, all'articolo 5, dedicato specificatamente all'azione positiva stabilisce che: *“Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica”*.

Nel D.Lgs n. 215/2003, tale indicazione è ripresa nell'articolo 7, quando inserisce tra i compiti dell'UNAR anche quello di promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati, di *“progetti di azioni positive, dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica”*. Essendo le azioni positive una sorta di *“discriminazione positiva”*, dato che rischiano di violare lo stesso principio di non discriminazioni, è fondamentale che queste azioni siano attentamente valutate e monitorate.

In base alle indicazioni e alle osservazioni avanzate dalle istituzioni internazionali ed europee, confermate anche dall'analisi del contesto italiano, l'Ufficio ha elaborato due Strategie specifiche per alcune comunità di persone vulnerabili e a forte rischio di discriminazione: le comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC) e le persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT).

Inoltre, l'Ufficio ha elaborato un'azione di settore che si è concretizzata in una specifica strategia per il mercato del lavoro, che rappresenta un settore strategico per l'inclusione.

#### **4.1. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti**

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

Il 24 febbraio 2012 è stata elaborata la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (RSC), 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”*, con la quale gli Stati membri venivano sollecitati ad elaborare strategie nazionali di inclusione delle popolazioni romane. 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 (Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con delega alle Pari Opportunità, Ministro dell'Interno, Ministro della Salute, Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Ministro della Giustizia) hanno istituito quindi 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 "housing" e di servizi di mediazione culturale e di 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. In particolare, 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, laddove il Tavolo nazionale sulla Casa - si è deciso - partirà con il nuovo Governo.

L'UNAR si è inoltre attivato, a partire dalla seconda metà del 2012, per favorire la cooperazione tra Regioni e città, prevedendo interventi espliciti per le comunità RSC nella cornice della programmazione dei fondi strutturali, nel quadro delle azioni rivolte a gruppi a rischio di marginalità sociale.

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

La Strategia, nella quale viene data specifica attenzione 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 dello status giuridico.
- 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, con cui si è 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 si sono 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**

A seguito di un primo monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti in corso, le Autorità italiane, anche su impulso dell'UNAR, hanno creato dei gruppi di lavoro nazionale, 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 sulla Salute (coordinato dall'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.

In osservanza del sistema di *governance* delineato nella Strategia nazionale, l'UNAR ha previsto anche la creazione di un Tavolo nazionale (regionale), a cui potessero partecipare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e della Conferenza unificata Stato-Regioni. In questa cornice, il primo incontro del Tavolo nazionale delle Regioni, che ha coinvolto tutte le Regioni italiane, unitamente alla Conferenza Stato-Regioni (che lo ha anche coordinato), ha avuto luogo il 5 dicembre 2012.

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 Regioni 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. Tra i rappresentanti vi era anche il Prefetto di Firenze, in rappresentanza di tutte le Prefetture della Regione. In modo più specifico, i Tavoli regionali sensibilizzeranno le Autorità locali e provinciali per attuare la Strategia nazionale, a livello locale, e dovranno elaborare i Piani locali. Specifica attenzione e priorità saranno assicurate per quelle aree precedentemente interessate dalla c.d. Emergenza Nomadi, ossia Lazio, Campania, Lombardia, Piemonte e Veneto, oltre alle città di quelle Regioni che rientrano nel Programma Obiettivo Convergenza (a cui sono dedicati i fondi strutturali 2007-2013).

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 gli RSC, che saranno poi coinvolti anche negli istituendi 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 firmato 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.

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 nel dicembre 2012. 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. È stato definito uno specifico progetto pilota, da replicarsi in altre città, 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**

Nella cornice del Programma Operativo Nazionale “FSE Governance ed Azioni di Sistema, Obiettivo Convergenza, Asse B Occupabilità”, l'UNAR ha deciso di avviare una “Azione volta a facilitare modelli positivi di formazione, orientamento ed inclusione lavorativa”, in linea con quelle già testate - anche in altri Paesi UE - al fine di facilitare l'inclusione dei Rom e degli altri gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro. In particolare, sono riprese le modalità operative messe in atto dal progetto ACCEDER – già testato in maniera positiva in Spagna, tra il 2000-2012, coordinato dal Segretariato della “*Fundación Gitano*” – che mirava a ridurre gli alti tassi di disoccupazione presenti nelle comunità RSC, in modo da superare i limiti dell'auto-imprenditorialità e dei lavori di natura familiare. Nell'esperienza italiana, si sta sviluppando uno studio sulla base del quale prenderanno forma delle misure specifiche, al fine di aiutare soprattutto le donne ed i giovani ad accedere al mondo del lavoro.

Inoltre, al fine di ampliare l'azione di monitoraggio della Strategia nazionale, sarà sviluppato un progetto pilota di analisi dei dati relativi alle misure legate al lavoro per le persone svantaggiate, inclusi i Rom. Questo progetto, rientrante nell'Asse B, riguarda le Regioni Obiettivo Convergenza, ed è in seno alla Task Force dedicata al monitoraggio ed alla valutazione delle politiche di inclusione, in collaborazione con FRA, UNAR, ISTAT, ANCI, UPI, ed i Ministeri e le Autorità regionali e locali interessate. La stessa Task Force statistica elaborerà degli indicatori per il monitoraggio, al fine di facilitare una migliore raccolta dei dati prestando al contempo attenzione alle fonti statistiche già esistenti a livello locale, soprattutto ai 4 assi principali della Strategia nazionale, ossia il lavoro, l'istruzione, la salute e l'alloggio.

Inoltre, allo scopo di sradicare la discriminazione contro le comunità RSC, l'UNAR ha avviato, sul finire del 2012, 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 rivolgeranno al *Contact Center* dell'UNAR potranno anche beneficiare di un servizio di consulenza giuridica ad hoc.

#### **4.1.5. Lotta efficace contro la discriminazione**

Diverse sono le attività collegate ai due progetti:

- 1) “**CominRom**”, che ha l'obiettivo di accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno riguardante le comunità RSC. Il progetto rientra nei Fondi FESR (per un ammontare pari a 700.000 Euro) - Programmazione Operativa "Sicurezza per lo Sviluppo", Obiettivo Convergenza 2007-2013, Obiettivo Operativo 2.6 “Contenimento degli effetti delle manifestazioni di devianza” – ed è amministrato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, mentre l'associazione NOVA lo esegue materialmente. Questo progetto, iniziato nel 2011, continuerà fino al marzo 2013, focalizzandosi su 4 Assi principali (organizzazione, formazione, reti e comunicazione), da sviluppare in 14 province delle Regioni Obiettivo Convergenza 2007/2013. Per quanto riguarda la formazione/training, sono state concluse 12 sessioni ad hoc (Napoli, Bari, Lecce, Crotone, Catanzaro, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Foggia, Barletta, Andria, Trani) mentre 6 nuove sessioni sono attualmente in corso (Napoli -II edizione, Caserta, Bari -II edizione, Siracusa,

Catanzaro, Cosenza). Per quanto riguarda la creazione di una rete/networking, alcune iniziative sono in fase di definizione a Bari, Foggia, Lecce, mentre altre saranno presto avviate a Barletta-Andria-Trani, Catania, Catanzaro, Crotone, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria.

- 2) **“Campagna DOSTA!” (“Basta!”)**, avviata nel 2010, è una campagna di sensibilizzazione, informazione e formazione, promossa dal Consiglio d’Europa (si rimanda anche al Capitolo Sesto dedicato alle attività di informazione e sensibilizzazione). È qui però utile evidenziare come la Campagna sia stata inserita a pieno titolo nella Strategia nazionale (per una più dettagliata descrizione della campagna “Dosta!” si rimanda al capitolo 6).

Per attuare misure ed azioni positive ad hoc per l’inclusione sociale dei ROM, si ricordano tre diversi interventi, due dei quali attivati dal Ministero dell’Interno e dal Dipartimento per le Pari Opportunità, in base al programma 2007-2013 del PON "Sicurezza" e "Governance". Il terzo ed ultimo progetto sarà avviato dal Ministero della Giustizia – Direzione della Giustizia Minorile, nella cornice dei Fondi europei di Integrazione per i cittadini stranieri, 2007-2013.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità – incaricato di gestire l’Azione 6 dell’Ob. 4.2 del PON-FSE "Governance", basandosi sulle precedenti esperienze di formazione dei mediatori Rom e Sinti del progetto Romed del Consiglio d’Europa, ha già formalizzato lo start-up di un progetto-pilota per il biennio 2012-2013 portato avanti dall’Istituto di Ricerca IREF, volto alla promozione della rete dei mediatori culturali-linguistici RSC.

Relativamente ai servizi di mediazione culturale, la DGM ha presentato sei progetti nella cornice del Fondo Sociale per l’Integrazione dei Paesi-Terzi del Ministero dell’Interno, 2007-2013, prevedendo la pianificazione di interventi per mediatori socio-linguistici-culturali nei Servizi per i Giovani, in Veneto, Roma, Firenze, Palermo, Napoli e Catania (biennio 2012-2013). Inoltre, l’UNAR ha firmato un Protocollo di Intesa con il Consiglio Forense Nazionale, per avviare corsi di formazione ed aggiornamento per gli avvocati, che coprano anche la lotta alla discriminazione, da estendersi al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, coinvolgendo il personale di 18 Centri di detenzione sia per adulti che per i minori.

Quanto alle campagne di sensibilizzazione, si ricordano i progetti avviati nell’ambito dell’Azione 6 – Asse D da parte di due istituti di ricerca, l’ISTISSE e l’IREF, dedicati rispettivamente all’informazione ed alla formazione di mediatori. In particolare, l’UNAR e l’ISTISSE stanno finalizzando la traduzione dei *Fact-sheets* del CoE sulla storia dei Rom, che saranno distribuiti nelle scuole italiane.

#### **4.1.6. Il quadro finanziario**

Quanto alle risorse finanziarie - in linea con la Strategia nazionale -, si ricorda che:

- a seguito della ricordata sentenza del Consiglio di Stato del novembre 2011, le risorse residue pari a 17 milioni di euro, inizialmente date per la c.d. “Emergenza Nomadi”, sono state restituite nel 2012 al Ministero dell’Interno, attraverso le Prefetture competenti per la destinazione ai Comuni interessati dai piani di azione locale. Successivamente, il Ministero dell’Interno le ha restituite al Ministero dell’Economia che, a sua volta, le ha allocate nuovamente al Ministero dell’Interno per la relativa redistribuzione (originariamente derivanti dal Fondo per la Sicurezza delle Municipalità – c.d. *Fondo Sicurezza Città*) proporzionale alle Municipalità ed alle Prefetture interessate precedentemente dalla c.d. “Emergenza Nomadi”. Tali risorse rientrano nel Fondo delle “risorse ordinarie”, volto alla amministrazione “ordinaria” del settore, al fine di superare definitivamente qualsiasi approccio che possa ricordare la ormai superata situazione emergenziale. Ed è in questa cornice che sono stati allocati due milioni e mezzo di euro alla città di Lamezia Terme per le soluzioni abitative di settore, circa quattro milioni al Comune di Milano e uno al Comune di Torino;

- a seguito della mappatura condotta dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, tale amministrazione ha indicato 117 aree del Sud Italia dove maggiore è il tasso dell'abbandono scolastico. Per affrontare il problema, oltre alle misure esistenti, con pubblico incanto, ha deciso di promuovere specifiche reti orizzontali (“*corti*”), che coinvolgono scuole, settore privato, terzo settore ed autorità pubbliche incaricate di progettare misure *ad hoc* per gruppi specifici ma anche per singoli studenti.

Si stanno attualmente definendo le misure che rientrano nella c.d. Azione F-3, unitamente ai progetti pilota da svilupparsi in 9 aree delle c.d. Regioni Obiettivo Convergenza, ossia Lamezia Terme, Rosarno, Caserta, Napoli, Lecce, Bari, Catania, Palermo, Irpinia. Il 20 dicembre 2012, il MIUR ha pubblicato la lista delle scuole che hanno partecipato alla gara pubblica e che saranno incluse nei progetti-pilota che partiranno entro il primo semestre del 2013.

Per quanto riguarda le risorse utilizzate dall'UNAR derivanti dal PON-GAS 2007-2013, vale la pena ricordare che le azioni di settore, che rientrano soprattutto nell' “Asse D – Azione 6” (con un budget di circa 786 mila euro), mirano a promuovere le politiche di *governance* e gli strumenti di inclusione, così come gli strumenti di lotta alla discriminazione contro le comunità RSC.

L'obiettivo delle attività previste nella citata Azione 6 è di promuovere modelli e strumenti di *governance* per sostenere le Regioni da un punto di vista legale, amministrativo ed organizzativo, al fine di rimuovere gli ostacoli esistenti, a livello locale, alla inclusione delle comunità RSC. Tra le attività di settore, si ricorda che l'UNAR, oltre a pubblicare sin dai primi mesi del 2012, e attraverso dei progetti ad hoc, documentazione di interesse generale, sta promuovendo:

- la mediazione linguistico-culturale;
- la campagna di comunicazione;
- un registro per i mediatori linguistici Rom e Sinti;
- una crescente cooperazione tra le Autorità locali, inclusi i Provveditorati regionali, le Prefetture, e le comunità RSC, soprattutto nelle Regioni Obiettivo Convergenza;
- le reti di sensibilizzazione.

Peraltro, l'UNAR sta già lavorando sulla programmazione dei Fondi 2014-2020. A tal fine, si sta dialogando con le Autorità di gestione, affinché le comunità RSC ricevano il necessario sostegno dalle azioni nazionali di settore.

In termini di sfide per il futuro, una delle priorità dell'UNAR riguarda la **raccolta di dati disaggregati**. È un compito tanto difficile quanto vitale, come sottolineato dalla prima inchiesta di settore condotta dalla Commissione Straordinaria del Senato per la protezione e la promozione dei diritti umani. Tale Commissione, nel 2011, ha sottolineato che “*il vacuum di conoscenza*” rimane il più grande ostacolo per valutare le condizioni di vita e per analizzare l'impatto delle politiche e delle misure nazionali di settore.

Altra priorità è analizzare ed affrontare le problematiche relative alla **eterogenea situazione giuridica** che contraddistingue dette Comunità, poiché spesso nello stesso nucleo familiare insistono diverse realtà giuridiche foriere di disparità interna al nucleo stesso e, spesso, anche di discriminazione esterna al nucleo.

Il naturale pendant delle considerazioni di cui sopra porta a focalizzarsi sulla normativa internazionale e regionale di settore che dovrà incidere sulla normativa interna, come dimostrato dalle varie proposte di legge presentate nelle ultime legislature in favore delle comunità RSC, e su cui si dovrà riflettere e agire, a livello legislativo, nel corso della XVII Legislatura.

#### **4.1.7. Stime, situazione giuridica e proposte normative**

##### **a) Stime**

Il Consiglio d'Europa ritiene che il tasso numerico delle popolazioni RSC in Europa si attesti intorno alle 11.155.000 unità. Per quanto riguarda l'Italia, il Consiglio d'Europa stimava, nel settembre 2010, la presenza media di circa 140.000 Rom, dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 180.000 unità, corrispondenti allo 0.23% della popolazione totale. Tale dato risulta, peraltro, confermato dall'indagine condotta dalla Commissione Straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani. Nel 2010, secondo il Ministero del Lavoro erano presenti in Italia circa 130.000/150.000 Rom e Sinti, di cui all'incirca 70.000 italiani. Secondo un recente studio, dall'analisi comparata dei dati a disposizione nel 2010, risulta che:

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

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

In definitiva, sono comunque oggi presenti in Italia circa 140 mila persone tra Rom, Sinti e Caminanti (circa lo 0,23% della popolazione), in maggioranza minorenni e giovani, di cittadinanza italiana e per lo più stanziali. Esse possono essere distinte in tre gruppi principali, in relazione alla cittadinanza ed al periodo di immigrazione:

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

##### **b) Situazione giuridica**

La situazione giuridica dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia è alquanto eterogenea. Si riportano qui di seguito le varie situazioni emerse ad oggi:

- 1) RSC fuggiti dai Paesi extra-comunitari, in quanto vittime del conflitto o di persecuzioni interne, i quali hanno accesso a: il diritto di asilo; la protezione sussidiaria; il permesso di soggiorno, per motivi umanitari (D.Lgs n. 251/1997), in attuazione della Direttiva comunitaria recante norme minime in materia di concessione dello *status* di rifugiato (Direttiva 2004/83/CE), nonché in osservanza della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 (ratificata dall'Italia, con Legge n. 722/54). A tal proposito, occorre rilevare la immediata applicabilità delle norme della Direttiva di cui sopra, che non può essere preclusa neanche in presenza di precedenti penali. Qualora non sia possibile riconoscere la protezione internazionale prevista dalle Direttive di settore ai Rom provenienti da Paesi, nei quali possono trovarsi esposti ad una discriminazione generalizzata o a trattamenti inumani, si potrà loro garantire il rilascio di un permesso di soggiorno, per motivi umanitari, ex art.5, comma 6, del T.U. sull'Immigrazione;

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

### **c) Proposte normative**

Nel nostro Ordinamento giuridico, il concetto generale di minoranza è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”. A seguito di un non facile dibattito parlamentare, la Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche” riconosce e tutela dodici minoranze linguistiche: albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda (tenendo conto sì dei criteri linguistico-storici, ma soprattutto del criterio della territorialità/stanzialità - in pratica, della *localizzazione in un dato territorio*). Nell'interpretazione dell'articolo 6 è prevalso il principio della “territorialità”, che di fatto esclude dal dettato normativo la minoranza Rom, in quanto “minoranza diffusa”, ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile<sup>5</sup>.

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

<sup>5</sup> Si rinvia a Dell'Agnese, Vitale 2007 e Loy 2009, citati da Catania D. e Serini A, in *Circuiti della Separazione*, Armando Editore, UNAR, Roma, 2011.

- **A.S. 2558** “Modifiche alla legge 20 luglio 2000, n.211, in materia di “Estensione del Giorno della Memoria al popolo dei Rom e dei Sinti”;
- **A.S. 2562** “Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n.482, in materia di riconoscimento e di tutela della minoranza linguistica storica dei Rom e dei Sinti”<sup>6</sup>;
- **P.d.L.** n. 4446, per: “L’integrazione scolastica dei giovani Rom”<sup>7</sup>.

In considerazione delle istanze internazionali e nazionali ed alla luce delle risultanze del Tavolo giuridico RSC nella cornice della Strategia Nazionale, l’UNAR ritiene che nel corso della XVII Legislatura occorrerebbe focalizzarsi sulle opzioni normative riportate qui di seguito:

1. Legge omnibus di protezione della minoranza RSC;
2. Modifica della Legge sulla cittadinanza;
3. Ratifica della II Convenzione internazionale sull’apolidia del 1961;
4. Estensione della Legge sulla minoranza linguistica alle comunità RSC presenti in Italia.

#### **4.2. La Strategia nazionale per il contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere**

L’indagine condotta dall’ISTAT sulla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere in Italia<sup>8</sup>, finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e presentata il 17 maggio 2012, fornisce elementi molto significativi per comprendere le tendenze della società italiana nel processo di accettazione e valorizzazione delle differenze.

L’indagine ha analizzato, da un lato, la percezione della discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT) e l’attitudine a discriminare della popolazione nel suo complesso, dall’altro lato, la discriminazione percepita e subita dalle persone omosessuali.

Il quadro che emerge mette in evidenza la percezione da parte della popolazione italiana di una maggiore discriminazione a cui sono esposte le persone LGBT, anche in riferimento nei diversi ambiti della vita. Il 61,3% dei cittadini tra i 18 e i 74 anni ritiene che in Italia gli omosessuali siano molto o abbastanza discriminati, l’80,3% che lo siano le persone transessuali. La condanna di atteggiamenti discriminatori è generalizzata: il 73% è in totale disaccordo con il fatto che non si assuma una persona perché omosessuale o non si affitti un appartamento per lo stesso motivo.

Indubbiamente, vi è una certa apertura della società rispetto alle istanze di riconoscimento di diritti delle coppie dello stesso sesso (il 62,8% è favorevole alle unioni civili), maggiore nelle donne e nelle fasce di popolazione più giovani, ma emerge anche il persistere di pregiudizi e stereotipi che rappresentano un forte ostacolo alla realizzazione di una società aperta e inclusiva. Ad esempio, per alcune categorie di lavoro o ruoli nella società, il 41,4% degli intervistati ritiene poco o per niente accettabile che una persona omosessuale eserciti la professione di insegnante elementare, il 28,1% di medico e il 24,8% di politico.

Dal punto di vista delle persone omosessuali/bisessuali, si evidenzia che queste dichiarano di aver subito discriminazioni durante la ricerca di un alloggio nei rapporti con i vicini,

<sup>6</sup> Per un approfondimento, si fa rinvio all’Indagine del Senato della Repubblica – Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, intitolata “Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti, in Italia”, del 9 febbraio 2011.

<sup>7</sup> Presentata dalla parlamentare del Partito democratico, Maria Letizia De Torre, e sottoscritta, tra gli altri, dal vicepresidente della Camera Maurizio Lupi, nell’agosto 2011.

<sup>8</sup> La ricerca è disponibile al link <http://www.istat.it/it/archivio/62168>.



nell'accesso a servizi sanitari, oppure in locali, uffici pubblici o mezzi di trasporto, in percentuali generalmente maggiori rispetto agli eterosessuali. La condizione di discriminazione delle persone LGBT è confermata anche dai dati delle segnalazioni pervenute al *Contact Center* dell'UNAR, che costituisce indubbiamente un osservatorio privilegiato della situazione. Tali dati, pur non essendo esaustivi del fenomeno, danno comunque conto della sua dimensione e delle sue caratteristiche. Come già rappresentato nel cap. II, l'11,4% delle istruttorie trattate nel 2012 (pari a 144 casi su un totale di 1.283) riguarda atti discriminatori per motivi di orientamento sessuale e identità di genere, con una prevalenza negli ambiti della vita pubblica, dei mass media e dell'educazione.

Gli elementi sinteticamente sopra rappresentati evidenziano la necessità che le politiche pubbliche affrontino tale problematica, mediante la predisposizione di un piano strategico per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, con azioni sistematiche e coordinate, in linea con le indicazioni europee e internazionali, dando una risposta concreta alle istanze poste dalla società civile.

#### **4.2.1. Il percorso verso la Strategia Nazionale**

L'Italia ha aderito, mediante l'UNAR in qualità di *Focal point* nazionale operante presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, al 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. 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.

Di particolare importanza è il richiamo al principio secondo il quale non può essere invocato nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né qualsivoglia precetto derivante da una "cultura dominante" per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi altra forma di discriminazione, ivi comprese quelle fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. Agli Stati membri si richiede, quindi, di riparare a qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, rivedendo le proprie leggi e promuovendo nuovi interventi legislativi finalizzati a combattere in modo efficace ogni discriminazione e a garantire il rispetto dei diritti umani delle persone LGBT, in tutti gli ambiti della vita.

In applicazione della suddetta Raccomandazione, il Consiglio d'Europa ha avviato un importante e significativo programma pluriennale di assistenza tecnica e finanziaria, rivolto a 5 - 10 Stati membri individuati come beneficiari sulla base della valutazione dei bisogni e previa consultazione delle autorità, finalizzato all'implementazione delle politiche di contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT. Mediante la cooperazione tra Stati membri, il programma del Consiglio d'Europa intende sviluppare un piano dettagliato di proposte, incluse azioni a livello nazionale, relative a:

- a) attività di incremento della consapevolezza tra i *policy makers* e le strutture nazionali di promozione dell'uguaglianza circa il divieto di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, inclusa l'omofobia e la transfobia;
- b) proposte di assistenza "su misura", incluse attività di training, sul rafforzamento dei meccanismi di protezione delle persone LGBT;
- c) analisi dei principali strumenti normativi nazionali e delle iniziative in tema di non discriminazione;
- d) organizzazione di meeting per lo scambio di buone prassi tra gli Stati beneficiari.

L'impegno assunto dall'Italia con l'adesione a tale programma è stato formalizzato nelle Direttive del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità per l'attività amministrativa per gli anni 2012 e 2013, che assegna all'UNAR l'attuazione dell'obiettivo operativo "Attuazione delle azioni di sistema individuate nel programma in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", specificamente dedicato alla definizione di una Strategia nazionale in materia in collaborazione con il Consiglio d'Europa.

Il percorso di definizione della Strategia nazionale ha seguito un iter molto articolato, prevedendo il coinvolgimento e la consultazione della società civile, delle istituzioni a livello nazionale, regionale e locale, le parti sociali e altri attori a diverso titolo coinvolti (si veda il paragrafo sulla *Governance*).

Il 16 febbraio 2012, si è tenuto a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il meeting per il lancio del progetto "Combattere la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", proposto dal Consiglio d'Europa. L'evento pubblico, aperto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità *pro tempore*, ha visto la partecipazione di istituzioni europee e nazionali e di numerose associazioni LGBT. Nel contempo, si sono svolti singoli incontri tra l'Unità LGBT del Consiglio d'Europa, l'UNAR e realtà istituzionali e associative coinvolte a vario titolo nel progetto, in particolare con: la Commissione Diritti umani del Senato, l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti discriminatori – Direzione Centrale Polizia criminale), il rappresentante in Italia dell'UNHCR, la Consigliera Nazionale di Parità, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana – FNSI, le Parti sociali, le Associazioni LGBT. A seguire, nel mese di marzo 2012, come da accordi con il Consiglio d'Europa, si è proceduto ad una prima consultazione *on line* di tutte le associazioni LGBT al fine di rilevare la situazione delle persone LGBT in Italia, le principali criticità e le sfide attuali, nonché eventuali proposte di azione da inserire nella Strategia nazionale in via di definizione.

In occasione della *Giornata internazionale contro l'omofobia*, il 17 maggio 2012, presso la Camera dei Deputati sono stati presentati i risultati della prima indagine nazionale sulla discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere in Italia, finanziata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e condotta dall'ISTAT. I risultati della ricerca, particolarmente significativi nella rappresentazione della realtà italiana sul tema, oltre ad ovviare alla carenza di dati statistici rimarcata in più occasioni anche a livello europeo, hanno costituito una base di analisi a supporto della definizione della Strategia.

Nel contempo, sono stati individuati gli strumenti più efficaci per la costituzione di un sistema di *Governance* della Strategia, nell'ottica della più ampia partecipazione e condivisione degli obiettivi tra i diversi soggetti. A tal fine, sono state avviate le procedure per l'individuazione dei gruppi nazionali di lavoro, sia coinvolgendo la società civile, sia le pubbliche amministrazioni, sia le parti sociali. Il 20 giugno 2012 è stato pubblicato sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità il primo "Avviso di manifestazione di interesse per la partecipazione al Programma *Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale o l'identità di genere* promosso dal Consiglio d'Europa per l'implementazione della Raccomandazione CM/Rec (2010)5", rivolto alle associazioni che svolgono attività inerenti alla promozione dei diritti ed alla tutela delle persone LGBT. Al fine di favorire la più ampia e rappresentativa partecipazione, è stato pubblicato un secondo Avviso in data 26 ottobre 2012. Sulla base delle adesioni, con decreto direttoriale del 20 novembre 2012, è stata formalizzata la costituzione del Gruppo nazionale di lavoro composto da 29 associazioni LGBT. Il 12 dicembre 2012, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è tenuto il primo meeting del Gruppo nazionale di lavoro, nel corso del quale sono state presentate e discusse le linee generali, la struttura e gli obiettivi della Strategia. Sono stati, inoltre, organizzati quattro workshop tematici corrispondenti agli assi Educazione e Istruzione, Lavoro, Sicurezza e Carceri, Media e Comunicazione, per la definizione degli obiettivi e delle misure di ciascuno di essi.

Si è provveduto, nel contempo, ad individuare i soggetti istituzionali coinvolti per competenza sulle materie oggetto della Strategia, ai fini dell'istituzione di un Tavolo di coordinamento interistituzionale delle politiche LGBT, e ad avviare i contatti con le parti sociali. Una prima stesura della Strategia nazionale è stata presentata nei diversi Tavoli e gruppi di lavoro e condivisa on line. Inoltre, è stato siglato, in data 19 dicembre 2012, un Protocollo di intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Comune di Torino, in qualità di Segreteria nazionale della rete RE.A.DY - Rete nazionale delle Pubbliche Amministrazioni contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, ai fini della promozione e attuazione degli obiettivi e delle misure della Strategia. Il coinvolgimento delle amministrazioni locali rappresenta, infatti, un elemento indispensabile per l'efficacia degli interventi previsti, per cui è stata prevista la consultazione di tutte le amministrazioni partner della rete RE.A.DY.

Il percorso di definizione della Strategia sul piano nazionale è stato affiancato 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.

In particolare, l'impegno con il Consiglio d'Europa ha previsto la partecipazione ai seminari multilaterali tra i rappresentanti dei Paesi partner che hanno aderito al Progetto promosso dal Consiglio d'Europa (Italia, Polonia, Serbia, Albania, Montenegro e Lettonia). I seminari, coordinati dalla Unit LGBT del Consiglio d'Europa, si sono svolti ad Oslo (settembre 2012) e Budva (dicembre 2012). L'Italia ha, inoltre, partecipato agli incontri del Network informale dei *Focal Point* LGBT che si sono svolti a Strasburgo (marzo 2012) e Oslo (settembre 2012), in cui sono stati approfonditi i principali aspetti della tematica da un punto di vista tecnico e delle politiche nazionali.

#### **4.2.2. La Strategia Nazionale LGBT: priorità, obiettivi e misure**

La Strategia nazionale costituisce un documento programmatico pluriennale (2013-2015) volto a definire un quadro integrato di priorità, obiettivi e misure in tema di orientamento sessuale e identità di genere, in linea con la citata Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC (2010)<sup>5</sup> che costituisce il punto di riferimento del lavoro svolto dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dall'UNAR.

Il documento, elaborato e condiviso con tutti gli *stakeholder* maggiormente coinvolti in tale ambito, rappresenta uno strumento di supporto delle politiche nazionali e locali nella materia in questione, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo. In questa ottica, si è deciso di limitare il campo di azione alle misure attuabili 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, come sottolineato da più parti.

Nell'ambito di quanto previsto dalla Raccomandazione del CM/REC (2010)<sup>5</sup>, a partire dalla situazione di contesto e dall'analisi delle maggiori criticità, sono stati individuati **quattro ambiti strategici** di intervento, quali l'educazione e istruzione, il lavoro, la sicurezza e le carceri, i media e la comunicazione, che costituiscono gli Assi di intervento della Strategia nazionale. Per ciascuno di essi sono stati definiti gli obiettivi e le misure specifiche da mettere in campo per promuovere la parità di trattamento e contrastare la discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, dando forte impulso ad un processo di cambiamento culturale profondo, fortemente auspicato. L'approccio utilizzato tiene in considerazione anche due aspetti di carattere trasversale, talora collegati, che riguardano il fenomeno delle discriminazioni multiple e l'approccio di genere, senza tralasciare, quindi, altre forme di discriminazione che riguardano le persone LGBT migranti, quelle diversamente abili, quelle anziane, che vivono in una condizione, ancor più grave, di solitudine, marginalità sociale e vulnerabilità.

La Strategia definisce, dunque, gli obiettivi prioritari e presenta 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 per le Pari Opportunità del 4 dicembre 2012.

### 4.2.3. *Gli assi di intervento*

#### *a) Educazione e istruzione*

La Raccomandazione CM(2010)5 del Consiglio d'Europa invita gli Stati membri a voler garantire il diritto all'istruzione, senza discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, nel rispetto del diritto dei bambini e dei giovani all'educazione in un ambiente scolastico sicuro, al riparo dalla violenza, dal bullismo o dall'esclusione sociale.

La scuola rappresenta certamente l'agenzia fondamentale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni e per la promozione dei diritti umani. Essa è, infatti, centrale nel processo di costruzione di una società aperta e pienamente inclusiva, che valorizzi la cultura delle differenze e del rispetto dell'altro, ma anche la consapevolezza dei propri diritti, favorendo un clima accogliente e sicuro che contribuisca al benessere psicofisico delle singole persone e alla coesione partecipativa della collettività. Pregiudizi e stereotipi, che stanno alla base della discriminazione, generano intolleranza e, spesso, violenza che, in ambito scolastico, si esprimono soprattutto sotto forma di bullismo omofobico e transfobico con effetti devastanti per chi ne è fatto oggetto, quali disagio, isolamento, dispersione scolastica fino al suicidio. In questa prospettiva, l'intervento nell'ambito educativo risulta essere fondamentale, soprattutto mediante l'attivazione di percorsi di informazione, formazione e sensibilizzazione che coinvolgano tutte le componenti scolastiche: studenti, genitori, docenti e dirigenti scolastici. Ciò potrà consentire di realizzare un ambiente sicuro, accogliente e inclusivo per tutti, offrendo anche sostegno ai fini dell'elaborazione del processo di accettazione del proprio orientamento sessuale e della propria identità di genere, senza essere costretti all'invisibilità.

A tale proposito, si evidenzia che il Dipartimento per le Pari Opportunità finanzia ogni anno le attività della *Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione*, che si svolge presso le scuole di ogni ordine e grado, in attuazione del Protocollo di intesa tra il Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, rinnovato nel mese di gennaio 2013. Il nuovo Protocollo ha esteso le attività della *Settimana* alle diverse forme di discriminazione, tra cui l'orientamento sessuale e l'identità di genere, con particolare riguardo ai fenomeni di bullismo anche a sfondo omofobico e transfobico.

La Strategia nazionale ha individuato alcuni obiettivi strategici, in particolare relativi a:

- la diffusione delle conoscenze e competenze di tutti gli attori della comunità scolastica sulle tematiche LGBT;
- la prevenzione e il contrasto dell'intolleranza e della violenza, con particolare riguardo al bullismo omofobico e transfobico;
- la promozione di un ambiente scolastico sicuro e *friendly*, al riparo dalla violenza, dall'esclusione sociale o da altre forme di trattamenti discriminatori;
- la conoscenza delle nuove realtà familiari;
- la prevenzione e il contrasto dell'insuccesso e della dispersione scolastica dei giovani LGBT;
- la conoscenza delle dimensioni e delle ricadute del bullismo a carattere omofobico e transfobico nelle scuole, a livello nazionale e territoriale.

La realizzazione di questi obiettivi prevede l'attuazione di misure concrete che sono state dettagliate in relazione ad alcune aree di intervento: la raccolta dati e il monitoraggio del fenomeno del bullismo omofobico e transfobico nelle scuole, a livello nazionale e locale; i percorsi di formazione e aggiornamento per il personale docente e non docente, gli alunni, le famiglie, i dirigenti scolastici sulle tematiche LGBT (tra cui bullismo omofobico e transfobico e cyber-bullismo), valorizzando l'*expertise* delle associazioni LGBT e prevedendo anche apposito riconoscimento di crediti formativi; l'informazione e la sensibilizzazione, mediante

l'implementazione della *Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione*; la costituzione di una rete tra agenzie educative diverse; le campagne di informazione nazionali e locali.

#### **b) Lavoro**

L'ambito lavorativo presenta molte criticità per le persone LGBT, in particolare per quanto riguarda la discriminazione nell'accesso al lavoro e le condizioni di lavoro (*mobbing*, demansionamento, blocco nella progressione di carriera, discriminazioni multiple). Occorre differenziare 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. Le persone gay e lesbiche in ambito lavorativo hanno difficoltà nel *coming out*, generalmente per timore di ripercussioni e ritorsioni sulle possibilità di accesso al lavoro e di carriera, a causa del pregiudizio persistente e della scarsa informazione sulla tematica dei datori di lavoro e dei livelli dirigenziali. A tale proposito, si evidenzia l'importanza delle pratiche di *diversity management*, che, oltre al benessere delle persone, favoriscono l'attivazione dei talenti e incrementano la produttività aziendale.

In riferimento alle persone transessuali e transgender, alcune criticità sono riconducibili all'applicazione della normativa in vigore (Legge n.164/1982), ad esempio per ciò che riguarda i tempi per la riattribuzione anagrafica, generalmente molto lunghi e difficilmente compatibili con le dinamiche del mercato del lavoro. Uno dei problemi principali, connesso alla "visibilità" delle persone transessuali e transgender, si evidenzia, infatti, nei molti casi in cui i documenti anagrafici non concordano con l'aspetto esteriore delle persone. Se la persona decide di affrontare il percorso di transizione quando già lavora, è spesso soggetta ad incomprensione ed a *mobbing*. È necessario pertanto vigilare sulle condizioni di accoglienza e stabilire condizioni di lavoro che tengano conto del rispetto della *privacy*.

Notevoli differenze si riscontrano anche rispetto ai contesti territoriali (aree metropolitane/contesti poco urbanizzati, aree del nord e centro Italia/sud Italia).

La normativa vigente a livello nazionale, per ciò che concerne l'orientamento sessuale, prevede la tutela antidiscriminatoria in ambito lavorativo di cui al D.Lgs n.216/2003. Essa definisce la discriminazione diretta, indiretta, la molestia, per le quali è prevista un'apposita tutela giurisdizionale, che si applica sia nel settore pubblico che privato. Per quanto riguarda le discriminazioni nei confronti delle persone transessuali e transgender, secondo quanto previsto dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con sentenza C-13/94 del 30 aprile 1996, il campo d'applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne deve considerarsi esteso anche alle discriminazioni nei confronti delle persone transessuali e transgender.

L'ambito del "Lavoro" risulta, quindi, essere strategico per l'inclusione socio-lavorativa e la parità di trattamento delle persone LGBT. Al fine di individuare gli obiettivi e le misure più efficaci e di dividerne la futura attuazione, è stata prevista la consultazione delle parti sociali (datoriali e sindacali).

La Strategia ha individuato tra i principali obiettivi strategici:

- la promozione di una Cabina di regia, sulla base di un nuovo Protocollo con le parti sociali, per le tematiche LGBT, replicando la positiva esperienza dell'UNAR per la prevenzione e contrasto delle discriminazioni su base etnico-razziale;
- gli studi e i monitoraggi per conoscere le dimensioni e le caratteristiche della discriminazione nei confronti delle persone LGBT, a livello nazionale e territoriale, nonché il monitoraggio dell'applicazione della normativa antidiscriminatoria vigente;
- le azioni positive per la formazione professionale e l'accesso al lavoro delle persone LGBT come uno dei *target* vulnerabili delle politiche attive del lavoro, anche attraverso il ricorso ai fondi strutturali europei;

- le politiche di *diversity management* e azioni di sensibilizzazione sulle tematiche LGBT dei datori di lavoro, delle figure dirigenziali, dei lavoratori e delle lavoratrici, delle associazioni di categoria;
- le linee specifiche di azione nella nuova programmazione dei fondi strutturali europei, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla inclusione lavorativa di categorie vulnerabili;
- la valorizzazione e riproduzione di buone prassi internazionali e territoriali.

Gli obiettivi sopra esposti si concretizzano nelle misure riconducibili a cinque aree di intervento: la raccolta dati e monitoraggio, per ciò che attiene sia l'accesso al lavoro e le condizioni di lavoro delle persone LGBT, sia la discriminazione nel mondo del lavoro e l'applicazione della tutela antidiscriminatoria prevista dalla normativa vigente (D.Lgs n.216/2003; art. 21 L. 183/2010 - Comitati Unici di Garanzia) sia nella contrattazione nazionale e di secondo livello; la promozione del *diversity management* nelle aziende, anche potenziando le azioni positive già realizzate dall'UNAR quali "Diversità lavoro", "Pari merito" e *Career Forum* territoriali; la formazione sulle tematiche LGBT ai diversi livelli; la messa in atto di azioni positive per valorizzare e diffondere progetti già sperimentati, valutabili e replicabili per l'inclusione socio-lavorativa delle persone LGBT in quanto soggetti vulnerabili, in particolare azioni mirate per le persone transessuali e transgender; l'informazione e la sensibilizzazione mediante campagne nazionali, linee guida e raccomandazioni rivolte alle aziende, alle istituzioni del mercato del lavoro in generale alle pubbliche amministrazioni.

### **c) Sicurezza e carceri**

Per quanto riguarda la sicurezza e la protezione dalla violenza delle persone LGBT, l'ordinamento italiano non prevede ad oggi il riconoscimento del reato di omofobia e transfobia. In assenza di una normativa specifica, sono state adottate alcune politiche volte a prevenire e contrastare i "crimini d'odio", mediante campagne di sensibilizzazione nazionali realizzate dal Dipartimento per le Pari Opportunità, percorsi mirati di formazione della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri attuati da UNAR e OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori), rilevazione delle segnalazioni di discriminazione e violenza e interventi specifici di assistenza da parte del *Contact Center* UNAR e dell'OSCAD, in raccordo con le associazioni LGBT.

Per ciò che attiene la sicurezza, le criticità maggiori riguardano la situazione delle persone transessuali e transgender, data la particolare vulnerabilità legata alla maggiore visibilità, la frequente marginalità sociale e l'alta possibilità che siano vittime di tratta, sfruttamento, racket, con conseguenti difficoltà nella denuncia degli abusi subiti, nella raccolta di testimonianze e nel rivolgersi ai servizi di sicurezza.

Per quanto riguarda la situazione delle carceri, si evidenzia che la difficoltà a tutelare l'incolumità fisica di persone LGBT è particolarmente problematica, soprattutto per le persone transgender, in quanto più frequentemente vittime di pregiudizi e stereotipi ed esposte a discriminazione o violenza. In alcune realtà carcerarie sono utilizzate prassi di segregazione in celle specifiche, che, se da un lato aumentano il livello di protezione, dall'altro, possono causare ulteriore discriminazione ed emarginazione. Tuttavia, non vi è una prassi univoca o procedure uniformi per l'inserimento di persone LGBT in reparti carcerari.

Nella Strategia nazionale, nell'Asse Sicurezza e Carceri sono stati individuati obiettivi trasversali relativi a: raccolta e analisi di dati sia sul tema della violenza e della sicurezza, sia sulla condizioni delle persone LGBT nelle carceri, nei CIE e nelle strutture di detenzione dedicate ai minori, con un particolare *focus* sulle persone trans; valorizzazione di buone prassi internazionali e territoriali; implementazione di strumenti di risposta da parte delle Forze di Polizia, della magistratura e dei servizi sociosanitari e ospedalieri; inserimento del concetto di

“crimini d’odio”, compresi i “discorsi d’odio”, relativi all’orientamento sessuale e all’identità di genere, nei documenti di programmazione e nei bandi relativi.

Data la specificità dei temi, l’individuazione degli obiettivi strategici e delle misure di attuazione è stata sviluppata in modo dettagliato distintamente per la linea “Sicurezza” e la linea “Carceri”.

In particolare, per la linea “Sicurezza”, gli obiettivi e le conseguenti misure attuative si incentrano sulle seguenti aree:

- la conoscenza ed analisi dell’intolleranza e della violenza a carattere omofobico e transfobico, a livello nazionale e territoriale, mediante la rilevazione e raccolta sistematica dei dati;
- l’emersione degli atti di omofobia e transfobia, anche mediante l’accesso facilitato delle persone LGBT ai servizi relativi alla sicurezza e per il supporto alla denuncia di eventuali reati o violenze subite;
- l’informazione, formazione e sensibilizzazione delle Forze di Polizia, del personale della Procura della Repubblica e dei servizi di supporto (ospedali, servizi sociali, ecc.) per persone vittime di violenza, rispetto alle specifiche tematiche LGBT;
- la promozione di un Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto della violenza basata sull’orientamento sessuale e sull’identità di genere.

Per la linea “Carceri”, si sono identificati i seguenti obiettivi e misure:

- la raccolta dati e monitoraggio della situazione delle persone LGBT in regime di detenzione e nelle strutture dedicate ai minori;
- la diffusione della cultura del rispetto dei diritti umani e della non discriminazione nell’ambiente penitenziario, mediante specifici interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione rivolti al personale dell’amministrazione penitenziaria ai vari livelli;
- l’accesso ai servizi della salute, in particolare per le persone transessuali e transgender;
- la promozione di azioni di tutela e percorsi di reinserimento socio-lavorativo delle persone ex detenute.

#### **d) Media e comunicazione**

La Raccomandazione CM (2010)<sup>5</sup> invita gli Stati membri ad “adottare le misure adeguate per combattere qualsiasi forma di espressione, in particolare nei mass media e su internet, che possa essere ragionevolmente compresa come elemento suscettibile di fomentare, propagandare o promuovere l’odio o altre forme di discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali o transessuali”.

La previsione di un asse dedicato ai Media e alla Comunicazione appare strategico per la prevenzione e il contrasto del c.d. discorso d’odio, al fine di scardinare gli stereotipi e i pregiudizi diffusi che alimentano l’intolleranza, la discriminazione e la violenza, come confermato anche dal lavoro di monitoraggio e di rilevazione delle segnalazioni di discriminazione e violenza da parte del *Contact Center* dell’UNAR. A tale proposito, si segnala che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha adottato alcune iniziative di prevenzione e contrasto degli stereotipi relativi alle persone LGBT, mediante campagne di sensibilizzazione nazionali, quali la campagna contro l’omofobia “Sì alle differenze. No all’omofobia”.

Sul piano della rappresentazione, se da un lato le persone LGBT sono diventate oggetto di maggiore attenzione nelle *fiction*, nei programmi di intrattenimento, nei servizi di informazione, dall’altro lato, persistono stereotipi e luoghi comuni. Particolarmente critica è la rappresentazione delle persone transgender, solitamente identificate con il mondo della prostituzione, di cui viene sottolineato l’aspetto eccentrico, trasgressivo e caricaturale.

La non conoscenza delle problematiche e della corretta terminologia, nonché l’utilizzo di toni scandalistici e luoghi comuni, fanno sì che spesso l’informazione ricada in facili e degradanti stereotipi anche nell’uso del linguaggio, non rispettoso delle differenti identità.

Inoltre, il riferimento alla sfera sessuale delle persone, anche quando ciò non è di interesse per l'informazione, pone indubbiamente un problema di rispetto della *privacy*.

Si segnala, inoltre, l'ambito dei *social network*, in cui le persone LGBT sono particolarmente esposte. L'ampiezza e la novità del panorama, unita all'assenza di una legislazione adeguata, fa sì che il mondo virtuale sia il terreno ed il veicolo più fertile per messaggi e propagande di tipo omofobico e transfobico rispetto ai quali la tutela è particolarmente problematica.

La specifica previsione di un asse della Strategia dedicato ai Media e alla Comunicazione sottolinea l'importanza di tale ambito, fondamentale per favorire un cambiamento culturale di accettazione e valorizzazione delle differenze.

Gli obiettivi strategici riguardano in particolare:

- la prevenzione e il contrasto degli stereotipi che alimentano il cd. discorso d'odio nei confronti di persone LGBT;
- l'implementazione e valorizzazione delle campagne di informazione e sensibilizzazione e di buone prassi di comunicazione dei mass media nazionali ed internazionali;
- la rilevazione sistematica dei dati sul linguaggio omofobico e transfobico usato dai mass media a livello nazionale e territoriale e sul *web* e *social network* ;
- l'informazione, formazione e sensibilizzare di giornalisti e operatori della comunicazione sulle specifiche tematiche LGBT, anche mediante il coinvolgimento attivo del mondo associativo LGBT per la diffusione di un linguaggio appropriato.

Tali obiettivi potranno essere realizzati mediante l'attuazione di misure relative a: azioni di costante monitoraggio dei media; creazione di un *database* delle buone pratiche e del materiale prodotto da enti e associazioni; percorsi formativi rivolti agli operatori dell'informazione e predisposizione di strumenti operativi; campagne nazionali di comunicazione e sensibilizzazione, con il coinvolgimento del Gruppo nazionale LGBT.

#### **4.2.4. Gli strumenti della Governance**

Il processo di definizione della Strategia nazionale ha previsto l'azione sinergica delle istituzioni, della società civile, delle parti sociali e di altre associazioni a diverso titolo interessate alle politiche in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione per motivi di orientamento sessuale e identità di genere.

Si è proceduto, quindi, a predisporre un modello articolato di *governance* sussidiaria, integrata, e multilivello, al fine di condividere gli obiettivi e ottimizzare l'efficacia degli interventi, utilizzando il metodo della cooperazione e della partecipazione attiva.

Il sistema di *governance*, coordinato dall'UNAR in qualità di *Focal Point* nazionale per il contrasto ad ogni forma di discriminazione ed autorità centrale delegata al coordinamento delle attività inerenti la Strategia, è costituito da gruppi di lavoro stabili, quali il Gruppo Nazionale di Lavoro delle associazioni LGBT, il Tavolo di coordinamento interistituzionale, il Gruppo di lavoro delle Parti sociali, il Gruppo di lavoro con i *partner* della rete RE.A.DY. - Rete nazionale delle Pubbliche Amministrazioni contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

Ulteriori strumenti di *governance* potranno essere i tavoli di lavoro settoriali individuati su tematiche specifiche e costituiti dai referenti dei Ministeri competenti e dai rappresentanti del terzo settore. Tale modalità è finalizzata ad affrontare e a risolvere singole questioni, facilitando il contatto diretto tra associazioni e istituzioni in un contesto collaborativo di *problem solving*.

Inoltre, i quattro Assi prioritari richiedono il coinvolgimento, di volta in volta, di una pluralità di attori con cui condividere gli obiettivi e le azioni di attuazione della Strategia, quali, ad esempio, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana e l'Ordine dei Giornalisti per l'ambito Media. Sarà cura del Dipartimento e dell'UNAR, nelle sue funzioni di coordinamento e monitoraggio della Strategia, identificare, d'intesa con le altre Amministrazioni competenti, gli



*stakeholder* e gli interlocutori più qualificati per l'analisi, elaborazione, attuazione o valutazione delle singole misure previste.

Per promuovere efficacemente le misure proposte anche a livello locale risulta utile coinvolgere le reti di prossimità quali, ad esempio, i centri regionali antidiscriminazione, i nodi provinciali, le antenne UNAR e le altre strutture messe in campo dagli organismi del decentramento amministrativo (circoscrizioni, municipi, ecc.), con l'obiettivo di intercettare e raggiungere in modo capillare i bisogni, offrendo ad essi una risposta adeguata con le competenze di differenti realtà pubbliche o private già esistenti sul territorio.

#### ***a) Il Gruppo Nazionale di Lavoro LGBT***

Il coinvolgimento della società civile costituisce un aspetto fondamentale nel processo di costruzione della Strategia. Si è inteso stabilire un rapporto costante di consultazione e condivisione tra le istituzioni e le numerose associazioni di settore, mediante la costituzione di un Gruppo nazionale di lavoro stabile rappresentativo delle diverse realtà LGBT operanti sul territorio nazionale, il cui apporto fattivo e propositivo ha indubbiamente rappresentato un punto di forza dell'intero processo.

Come già evidenziato, nella realizzazione del percorso che porta all'attuazione della Strategia, la collaborazione tra le istituzioni centrali e la società civile è di fondamentale importanza ed ha un forte valore simbolico e culturale di legittimazione per soggetti ancora troppo spesso marginalizzati e stigmatizzati, oltre ad avere una validità intrinseca perché contribuisce a rendere l'azione pubblica più rispondente alle priorità ed ai bisogni dei cittadini, rendendo questi ultimi protagonisti della loro stessa emancipazione da ogni forma di esclusione e discriminazione. In tale ottica, è stata preziosa la consultazione delle Associazioni LGBT, che hanno svolto un ruolo attivo e propositivo nell'elaborazione della Strategia nel suo complesso, sia per quanto riguarda l'identificazione degli obiettivi sia la previsione delle azioni positive da realizzare.

Il Gruppo nazionale di lavoro è stato individuato con decreto direttoriale del 20 novembre 2012, a seguito di due Avvisi pubblici di manifestazione di interesse, sopra citati, rivolti alle associazioni che svolgono attività inerenti alla promozione dei diritti ed alla tutela delle persone LGBT. Si è inteso, attraverso questo strumento, favorire la più ampia partecipazione della società civile nell'ottica della trasparenza.

Il Gruppo nazionale è composto da 29 associazioni di settore individuate sulla base delle richieste pervenute, rappresentative delle diverse realtà territoriali e portatrici di specifiche istanze. Sono componenti del Gruppo nazionale, che ha funzioni principalmente consultive, le seguenti associazioni:

- Comitato provinciale Arcigay “Chimera Arcobaleno” Arezzo
- Ireos – Centro Servizi Autogestito Comunità Queer
- Arcigay
- Comitato provinciale Arcigay “Ottavio Mai” Torino
- A.GE.DO - Associazione GENitori Di Omosessuali
- Parks - Liberi e uguali
- Equality Italia - Rete trasversale per i diritti civili
- ALA milano onlus
- Arci Gay\_Lesbica Omphalos
- Polis Aperta
- Di'Gay Project – DGP
- Circolo culturale omosessuale “Mario Mieli”
- Gay Center/Gay Help line
- Famiglie Arcobaleno
- Arcilesbica associazione nazionale

- Rete Genitori Rainbow
- Shake Igbte
- Circolo culturale Maurice (Maurice Centro per la comunità gblt)
- Associazione Icaro onlus
- Circolo Pink
- CGIL Nuovi Diritti
- MIT – Movimento Identità Transessuale
- Associazione radicale Certi Diritti
- Avvocatura per i diritti Igbt Rete Lenford
- Gay.net
- I-Ken
- Consultorio Transgenere
- Libellula
- Gaylib

È prevista la partecipazione alle sessioni di lavoro, qualora si ravvisi la necessità, di esperti e rappresentanti di altre associazioni o altri enti individuati dall'Ufficio, con specifiche competenze nelle tematiche relative all'orientamento sessuale e all'identità di genere.

Sono stati, inoltre, previsti incontri consultivi in plenaria del Gruppo nazionale LGBT, nonché la collaborazione tra le associazioni e l'Amministrazione attraverso strumenti on line.

#### ***b) Il Tavolo di coordinamento interistituzionale***

Strumento fondamentale per la pianificazione strategica delle politiche in materia di contrasto alla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere è il Tavolo di coordinamento interistituzionale, coordinato dall'UNAR, e costituito dai referenti delle amministrazioni centrali e degli enti locali coinvolti nelle varie aree tematiche.

Le amministrazioni sono coinvolte sia nella fase di definizione della Strategia sia nella fase di attuazione delle misure previste. Ciò consente, oltre la necessaria condivisione degli obiettivi e delle misure, di massimizzare l'efficacia degli interventi utilizzando un approccio di *mainstreaming*.

Partecipano ai lavori del Tavolo i referenti delle seguenti amministrazioni:

- 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

#### ***c) Il Tavolo di lavoro con le parti sociali***

Per quanto riguarda l'ambito strategico del Lavoro, si è proceduto ad avviare un confronto con le parti sociali (organizzazioni sindacali e parti datoriali), in quanto attori strategici per l'individuazione e la successiva attuazione delle misure di inclusione socio-lavorativa delle persone LGBT. A tal fine l'UNAR, partendo dalla positiva esperienza della Cabina di Regia istituita nel 2009 con Protocollo di intesa per contrastare le discriminazioni su base etnico-

razziale nei luoghi di lavoro, ha ritenuto di coinvolgere attivamente le parti sociali avviando un tavolo consultivo.

Al Tavolo sono stati invitati a partecipare sia i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative: CGIL – CISL – UIL – UGL, sia i referenti delle organizzazioni datoriali nazionali: Confindustria – Confcommercio – Coldiretti – Confartigianato – Confesercenti – Confcooperative – Confapi – Legacoop – Cna – Confagricoltura.

#### ***d) La rete READY***

La rete RE.A.DY – Rete nazionale delle Pubbliche Amministrazioni contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere è stata individuata come soggetto privilegiato in rappresentanza delle amministrazioni locali per l’attuazione di alcune misure previste dalla Strategia nazionale.

A tale proposito, in data 19 dicembre 2012 è stato siglato un Protocollo di intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Comune di Torino, in qualità di Segreteria nazionale di RE.A.DY, per la promozione di alcune attività comuni volte all’attuazione della Strategia nazionale. Sulla base di tale collaborazione, il Dipartimento, tramite l’UNAR, nello svolgimento delle funzioni di coordinamento della Strategia nazionale si avvale del supporto tecnico-operativo del Comune di Torino, che provvederà a realizzare le attività concordate per l’attuazione della Strategia, mediante il coinvolgimento dell’associazionismo di settore e delle amministrazioni locali facenti parte della rete RE.A.DY.

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

#### ***4.3.1. Azioni positive contro le discriminazioni nel mondo del lavoro***

##### ***a) La Seconda Settimana di azione contro il razzismo nei luoghi di lavoro: il progetto pilota Campania***

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 D.Lgs n.215/2003, 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 alla discriminazione.

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 diverse da quelle realizzate nel 2011. Nella seconda edizione della *Settimana contro il razzismo nei luoghi di lavoro* ci si è voluti concentrare su una particolare area territoriale, la Regione Campania, dove il lavoro nero a basso costo e lo

sfruttamento lavorativo, soprattutto ai danni di persone di origine straniera, sono particolarmente significativi. In questo modo, si è dato più risalto alle associazioni territoriali.

Nel 2012, quindi, l'UNAR in collaborazione con le Parti sociali è riuscito a realizzare, dopo un lungo lavoro di organizzazione, una settimana di eventi territoriali dedicati alla promozione di azioni positive ed al contrasto delle discriminazioni etniche e razziali nei luoghi di lavoro denominata *Settimana di azione contro il razzismo nei luoghi di lavoro*, nella Regione Campania, come progetto pilota.

Il lavoro è stato articolato in tre fasi: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. La prima delle fasi ha riguardato la scelta della tipologia di attività da porre in essere e l'individuazione dei soggetti da sensibilizzare e coinvolgere. Il secondo momento è stato incentrato sulla organizzazione degli eventi e sulla predisposizione di un piano di comunicazione. La terza fase è stata dedicata al *follow up*.

### **I. Prima fase - *ex ante***

Lo sportello immigrazione della Confesercenti di Giugliano (NA) ha visto crescere, dal 2009, il suo bacino di utenza con numerosi soggetti che vi si rivolgono per ottemperare alle diverse pratiche burocratiche e per chiedere supporto alle numerose difficoltà che incontrano nella quotidianità. Per rendere il servizio offerto più efficace ed efficiente, si è pensato di creare una rete con i diversi soggetti istituzionali che operano nel settore. In questo modo, alla richiesta di un cittadino straniero, regolare o irregolare, si riesce a dare una risposta concreta in tempi brevi. Per tale motivo, si è deciso di chiamare al tavolo di confronto i dirigenti dell'ASL Napoli 2 che serve l'area Nord della provincia di Napoli, i sindaci dei comuni del comprensorio subgiuglianese, i rappresentanti della Caritas che operano in zona, i rappresentanti di associazioni di categoria come Ascom, CNA, Compagnia delle Opere, i rappresentanti della Prefettura e una, tra le prime in Italia, delle associazioni che si occupano di adozioni internazionali. Da più parti si è evidenziata l'importanza di fornire informazioni corrette circa gli uffici dove recarsi per ricevere assistenza e la necessità di lavorare per diffondere una cultura dell'accoglienza e dell'integrazione.

Unitamente alle riunioni con i soggetti invitati a partecipare al convegno, si sono mantenuti i contatti con gli altri gruppi di lavoro presenti nel progetto: Confapi Caserta in collaborazione con Confesercenti Caserta, Confartigianato Caserta e Coldiretti Caserta e LegaCoop Campania in collaborazione con Confcooperative e AGCI. Con loro si è lavorato per coordinare gli eventi e la predisposizione della documentazione a supporto delle attività progettuali.

### **II. Seconda Fase - *in itinere***

La seconda fase è stata quella della realizzazione delle attività programmate. Il 22 marzo Confapi Caserta in collaborazione con Confesercenti Caserta, Confartigianato Caserta e Coldiretti Caserta ha organizzato una giornata di confronto in cui sono emerse le esigenze degli immigrati in termini di capacità e forza lavoro, sono state messe in evidenza le specificità produttive, le disponibilità da parte dei lavoratori stranieri di collaborare fattivamente con le imprese del territorio, dall'altra parte, ma mai in contrapposizione, attraverso testimonianze di rilievo, si sono evidenziate le reali necessità da parte delle imprese di utilizzare manodopera straniera, non solo per la realizzazione di produzioni che gli "italiani" non vogliono più eseguire, ma cercando di sfruttare altre potenzialità negli anni messe da parte, come la conoscenza di lingue e mercati un tempo non importanti ma che potrebbero diventare strategici per il futuro. Per le nuove classi imprenditoriali, guardare a nuovi mercati dell'est e/o dei paesi mediorientali deve rappresentare una opportunità irripetibile.

Tra gli obiettivi trasversali dell'iniziativa non si può non evidenziare la necessità da parte delle organizzazioni datoriali coinvolte di combattere in modo deciso e concreto il mondo del

lavoro nero, in linea con i percorsi di legalità sviluppati in Provincia (con tutte le parti sociali e con il forte contributo della Camera di Commercio).

Il 27 marzo si è svolto, presso la sala dell'ASL Napoli 2 Nord di Giugliano, il convegno "I servizi del territorio per gli immigrati" organizzato da Confesercenti Giugliano in Campania in collaborazione con CNA Napoli, Ascom Napoli e Compagnia delle Opere Campania. Poi, presso il centro Caritas di Giugliano, si è svolta la seconda parte del programma, con lo spettacolo di canti e musica popolare ucraina del gruppo *Zorepad* seguito dalla degustazione di pietanze ucraine e giuglianesi.

È stato interessante confrontare la tradizione di cucina povera giuglianese che deriva dalla sua antica vocazione rurale con quella dell'est Europa. Accanto alla tradizione gastronomica si sono potuti ammirare alcuni prodotti dell'artigianato artistico che le donne ucraine avevano messo in mostra: ricami, artigianato in legno, decorazioni su legno. I componenti del gruppo musicale hanno anche raccontato la storia di alcuni strumenti musicali tipici che hanno utilizzato.

Nella stessa giornata del 27 marzo si è svolto l'evento organizzato da Legacoop Campania in collaborazione con Confcooperative e AGCI: uno spettacolo teatrale tratto da alcune tra le più popolari fiabe zigane, con il coinvolgimento dei cinquanta ragazzi Rom che frequentano la Scuola Media Carlo Levi di Scampia.

L'attività rappresenta la conclusione di una serie di incontri svolti all'interno della Scuola per la preparazione dei ragazzi partecipanti allo spettacolo, la realizzazione delle strutture scenografiche e dei costumi per la messa in scena teatrale, la regia e la riscrittura teatrale del testo originale, con il coinvolgimento di professionisti nella compagnia teatrale e nel gruppo musicale che ha eseguito le musiche dello spettacolo.

### **III. Terza Fase- *ex post***

L'ultima fase è stata dedicata al *follow up*. All'indomani della manifestazione, la direzione della Confesercenti di Giugliano ha calendarizzato dei momenti di lavoro con i partecipanti al convegno per migliorare i rapporti in rete. Si è tenuto un incontro nel quale è stato presentato il DVD realizzato e si sono scambiati strumenti di informazione (volantini) da distribuire agli immigrati che si recano presso i rispettivi uffici. In questo modo, i cittadini stranieri che si sono recati presso lo sportello immigrazione della Confesercenti sono stati informati sui giorni in cui le persone che non sono fornite di regolare permesso di soggiorno possono recarsi presso l'ambulatorio dove lavorano anche dei mediatori culturali.

#### ***b) Campagna di sensibilizzazione "L'uguaglianza non ha prezzo"***

Fra le importanti iniziative, nate dalla collaborazione fattiva con le Parti sociali e previste dal protocollo d'intesa, va ricordata la campagna di sensibilizzazione nel mondo del commercio che si poneva l'obiettivo di diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti offerti dal panorama normativo nazionale nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni e quella relativa alla promozione del *Contact Center* dell'UNAR. Grazie, quindi, al continuo e stretto rapporto con le Parti Sociali, e in modo particolare in questo caso con Confcommercio, Confesercenti e CNA, l'UNAR ha realizzato, caratterizzandola con lo slogan "L'uguaglianza non ha prezzo", una importante campagna di sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione, con la creazione di 200.000 vetrofanie, che sono state apposte in altrettanti negozi, accompagnate da un *flyer* esplicativo dell'attività dell'UNAR, per promuovere il numero verde antidiscriminazioni 800.90.10.10.





# l'uguaglianza non ha prezzo.

se assisti a una discriminazione o ne sei vittima chiama  
**800 90 10 10** [www.unar.it](http://www.unar.it)





### c) Campagna di sensibilizzazione “Il razzismo non conviene”

*Il razzismo non conviene* è stato il claim della campagna di sensibilizzazione nazionale promossa dall'UNAR e Coop in occasione della *Settimana di azione contro il razzismo* ed è stata presentata il 21 marzo dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione ed il vicepresidente vicario Ancc-Coop presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questa campagna di sensibilizzazione ha rappresentato un esempio virtuoso di sinergia pubblico-privato, l'incontro tra due realtà che operano in contesti diversi sul terreno del reciproco impegno per la rimozione dei pregiudizi nei confronti di ogni discriminazione (razziale, di genere, religiosa, ecc.). La campagna si è esplicitata attraverso la realizzazione di depliant, manifesti e shopper, con la promozione del numero verde dell'UNAR per denunciare eventuali episodi di discriminazione razziale di cui si è vittime o testimoni. Sono stati 500 i punti vendita Coop coinvolti nella campagna, 2 milioni e 300.000 gli shopper che sono stati distribuiti, 1500 i manifesti e 300.000 i depliant.

L'adesione alla campagna è stata coerente con i principi di Coop che non è solo la prima catena della grande distribuzione in Italia ma anche un'organizzazione di consumatori forte di oltre 7 milioni e mezzo di soci.





**Il razzismo non conviene**




**SE ASSISTI AD UNA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE  
O NE SEI VITTIMA CHIAMA**

**800.90.10.10**

**www.unar.it**

#### *d) 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.

La novità dell'evento *Diversità al lavoro*, giunto nel 2012 alla sua nona edizione, è stata proprio quella di aver aperto questo importante *Career day* ad una delle categorie più discriminate nell'accesso al mercato del lavoro, le persone di origine transgender.

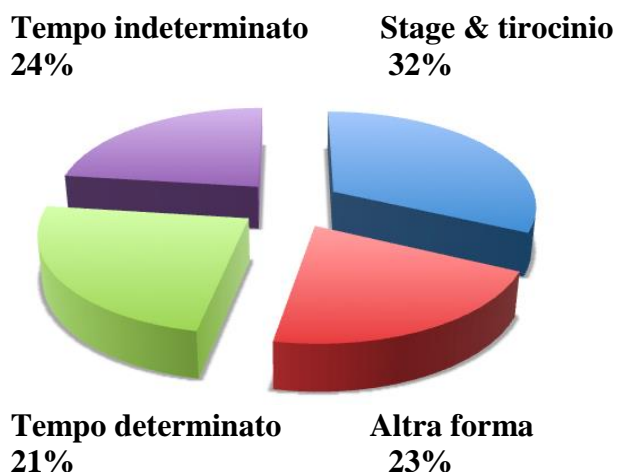
“Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro” è stato lo slogan delle due iniziative svoltesi a Milano e Roma. Il successo mediatico, il crescente interesse delle aziende e l'estrema efficacia quale strumento di *recruitment*, hanno spinto i promotori (UNAR, Sodalitas, Synesis e Fondazione Adecco per le pari opportunità) a raddoppiare l'impegno e le energie profuse per il progetto. Nel corso delle due edizioni del 2012, 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 due 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.

L'evento *Diversità al Lavoro* nelle due edizioni del 2012 è arrivato ai seguenti importantissimi risultati: 162.039 visualizzazioni sul sito [www.diversitalavoro.it](http://www.diversitalavoro.it), di cui 21.859 visitatori unici e 13.436 iscritti alla mailing list. Inoltre, 4.580 candidati per gli eventi, di cui 915 selezionati per gli eventi e 755 partecipanti agli eventi. In termini percentuali, i 755 partecipanti erano per il 67% laureati, l'8% studenti universitari e il 5% avevano frequentato un master. Tra i partecipanti, il 69% era composto da persone con disabilità, il 29,5% da persone di origine straniera e l'1,5% da persone transgender.

Per quanto riguarda gli inserimenti lavorativi di *Diversità al lavoro* nel 2012, 31 persone sono entrate in azienda, pari al 4,1% dei partecipanti agli eventi.



***e) Azioni positive a favore di aziende e imprese pubbliche e private***

Nel mese di dicembre 2012, l'UNAR ha avviato una serie di iniziative nel mondo del lavoro grazie all'Avviso pubblico per la promozione dell'adozione, da parte di aziende e imprese pubbliche e private, di progetti di azioni positive per ognuno dei 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 aziende che hanno partecipato all'avviso pubblico hanno individuato come obiettivo principale quello di avviare iniziative finalizzate a promuovere la gestione delle diversità all'interno delle aziende attraverso: la creazione della figura di *Diversity Manager*; la ricognizione del clima aziendale con un questionario da distribuire a tutto il *management* ed 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. Tutte le iniziative si svolgeranno nel 2013.



## CAPITOLO QUINTO

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

#### 5.1. La Rete Nazionale Antidiscriminazioni

La Rete Nazionale Antidiscriminazioni (RNA) è costituita da **Osservatori** regionali, provinciali e comunali, per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale e l'identità di genere.

Obiettivo della RNA è:

- ^ costituire un centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, con il contributo attivo di amministrazioni e realtà associative;
- ^ elaborare e testare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni di discriminazioni;
- ^ acquisire ed analizzare dati statistici omogenei e comparabili, allo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione;
- ^ promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;
- ^ assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione;
- ^ promuovere localmente e sull'intero territorio nazionale un processo di cambiamento e di crescita culturale nella direzione della parità di trattamento e del principio di non discriminazione che coinvolga e responsabilizzi i diversi attori sociali in un processo di integrazione e coinvolgimento di responsabilità interistituzionali.

Le azioni svolte dalla RNA hanno fatto riferimento, durante l'anno 2012, alle Linee guida per l'istituzione degli osservatori e alle Linee guida per la lavorazione dei casi di discriminazione.

Inoltre, le Reti realizzano le seguenti azioni:

- a) **coordinamento** delle attività delle antenne territoriali (sportelli legali e Associazioni di settore) operanti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni;
- b) **esame di eventuali segnalazioni** di fenomeni discriminatori che possono pervenire anche da parte di singoli cittadini o da realtà associative e denuncia degli stessi qualora ne ricorrano i presupposti di legge;
- c) elaborazione di strumenti per il **monitoraggio**, l'analisi ed il contrasto legale di qualsiasi fenomeno discriminatorio;
- d) **raccolta di dati**, elaborazione e analisi degli stessi attraverso la messa in rete con il sistema informatico del *Contact Center* dell'UNAR, tale da consentire la più efficace raccolta, lettura ed elaborazione dei dati concernenti il fenomeno sul territorio locale (regionale/provinciale/comunale);
- e) **ricerca e studio** sul fenomeno del razzismo e delle altre forme di discriminazione sia a livello regionale che a livello nazionale;
- f) progettazione e realizzazione di iniziative di **sensibilizzazione** e di **informazione** sul tema delle discriminazioni;

- g) **monitoraggio della stampa locale e dei social media e rassegna stampa**, analizzando e operando in sinergia con i media come strumento di sensibilizzazione della società civile al riconoscimento delle discriminazioni, come attore nel costruire e promuovere una cultura che riconosce e valorizza le diversità, come ambito da cui raccogliere notizie di condotte discriminatorie, come veicolo di messaggi discriminanti;
- h) **monitoraggio** degli atti amministrativi per la rilevazione di eventuali **discriminazioni istituzionali**.

## 5.2. Gli Osservatori territoriali

L'amministrazione territoriale che sottoscrive il Protocollo con l'UNAR, attraverso l'Osservatorio, attiva e coordina azioni di rete con istituzioni, associazioni, organizzazioni sindacali e datoriali, forze dell'ordine, associazioni di immigrati di prima e seconda generazione, consigliere di parità, istituzioni scolastiche, enti di formazione, e di tutte le risorse di servizi e di associazioni di settore operanti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime e testimoni di discriminazioni, garantendo risorse adeguate e sostenendo l'attività dei nodi territoriali.

Il lavoro sinergico dell'UNAR, delle regioni, delle amministrazioni locali e delle realtà del territorio, persegue il rafforzamento e l'ottimizzazione delle risorse e dei servizi già esistenti a livello locale, attraverso la condivisione e la messa in rete di metodologie e strumenti di intervento, la condivisione di dati e risorse, l'attivazione di azioni coordinate e sinergiche tra i diversi livelli istituzionali e della società civile.

Gli Osservatori antidiscriminazioni attivati su tutto il territorio nazionale rappresentano:

1. organismi di **monitoraggio** delle azioni antidiscriminatorie sui territori locali;
2. luoghi di **condivisione** delle esperienze in ambito di prevenzione e rimozione delle discriminazioni, che forniscono strumenti e formazione alle strutture già presenti sul territorio;
3. organismi di **informazione e tutela** nei confronti di cittadini vittime di discriminazioni;
4. organismi di **prevenzione e rimozione** delle discriminazioni.

Gli Osservatori svolgono una funzione di sintesi e monitoraggio delle tante azioni già presenti sul territorio, con i seguenti obiettivi:

- diffondere una cultura della non discriminazione;
- monitorare la diffusione delle discriminazioni, prevenirne gli sviluppi e contrastarne l'impatto;
- sviluppare e coordinare la rete locale di associazioni e amministrazioni sul tema della parità dei diritti e della prevenzione e contrasto delle discriminazioni;
- favorire una maggiore comunicazione tra comunità straniere, Enti Locali, Consigli Territoriali per l'Immigrazione e amministrazione centrale dello Stato, promuovendo forme di sensibilizzazione, informazione e formazione sul sistema dei diritti e doveri da incorporare per una sana e pacifica convivenza all'interno della società italiana;
- implementare lo scambio di informazioni di dati e di buone prassi, al fine di contribuire allo sviluppo, attuazione, monitoraggio e alla valutazione delle politiche e degli interventi attuati a livello nazionale e nei diversi territori ai fini dell'integrazione, con una attenzione particolare, come previsto dalle direttive europee e dal programma nazionale, alla prospettiva di genere e alla bidirezionalità degli interventi di integrazione;
- mettere in rete le iniziative locali coordinandole e operando per favorire le sinergie tra di esse attraverso lo scambio di idee e soluzioni;
- valorizzare al massimo le competenze e le esperienze di ciascun Ente pubblico, del terzo settore e degli altri soggetti che siano disponibili a partecipare a tale iniziativa.

### 5.3. I nodi territoriali

Nel 2012, il sistema di Rete territoriale si è basato essenzialmente su punti di riferimento, i **nodi territoriali**, che si distinguono in: “nodi di raccordo”, “antenne territoriali” e “punti informativi”. Tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte.

I **nodi di raccordo** hanno il compito di costituire la rete territoriale su base provinciale, comunale o distrettuale. Rappresentano, quindi, il punto di riferimento principale per ciascun territorio per quanto riguarda sia la diffusione di una cultura antidiscriminatoria (attraverso attività di informazione, promozione e sensibilizzazione), sia la raccolta degli episodi di discriminazione (accompagnata da un'attività di orientamento e consulenza). Se tali episodi sono considerati pertinenti, vengono trasmessi, direttamente o attraverso le antenne territoriali, all'Osservatorio/Centro.

Le **antenne territoriali**, che possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc., oltre ai compiti svolti dai nodi di raccordo, possono utilizzare il software direttamente connesso al *Contact Center* UNAR.

I **punti informativi** hanno invece il compito di informare e orientare le persone che vogliono segnalare un caso ad una antenna territoriale o al nodo di raccordo della rete locale. Anche in questo caso, possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria.

L'Ente pubblico sottoscrittore del protocollo con l'UNAR (Regione/Provincia/Comune), in armonia con le linee guida formulate dall'UNAR, stabilisce in particolare i requisiti minimi di uniformità, gli standard organizzativi e professionali necessari, la modulistica atta ad assicurare una raccolta dei dati omogenea e compatibile ai fini statistici, nonché i criteri per la concessione di eventuali contributi finalizzati ad interventi volti ad accrescere l'attività nell'ambito degli specifici compiti dell'Osservatorio/Centro stesso.

Le modalità di selezione o creazione degli osservatori con i relativi nodi e antenne sono individuate dall'Ente locale secondo le specificità, le risorse e le esperienze già attive sul territorio.

### 5.4. Sinergie tra UNAR e Osservatori territoriali

Le azioni realizzate sinergicamente dall'UNAR e dagli Osservatori territoriali, ed oggetto dei protocolli, 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) **Mappatura dei territori.** È stata avviata una ricerca sulle realtà istituzionali esistenti e sulle realtà associative per identificare a livello territoriale: gli strumenti legislativi ed amministrativi istitutivi; le modalità di intervento; le strategie di rilevazione socio/statistica; gli strumenti di tutela legale e di promozione sociale contro ogni forma di discriminazione. La mappatura sta producendo anche l'identificazione degli interlocutori chiave da coinvolgere a livello istituzionale e associativo e delle risorse locali da attivare nei processi di dialogo a livello territoriale.
- c) **Gruppi di lavoro interistituzionali.** Sono tavoli tecnici previsti in ogni protocollo stipulato e ogni gruppo è composto da due persone nominate dall'ente firmatario e due persone nominate dall'UNAR. I Gruppi di lavoro interistituzionali hanno l'obiettivo di affrontare potenzialità e criticità regionali e locali per il funzionamento della Rete delle

antenne territoriali esistenti e costituenti e hanno la funzione di programmazione e monitoraggio delle attività sul territorio e dell'attuazione del protocollo con l'UNAR.

- d) **Informazione e sensibilizzazione.** Su tutto il territorio nazionale, a seguito degli accordi sottoscritti e a partire dalle specificità territoriali, vengono promossi periodicamente seminari che coinvolgono *decision makers*, dirigenti e rappresentanti politici regionali e provinciali delle politiche sociali e delle pari opportunità, funzionari impegnati nella gestione dei servizi informativi e degli sportelli territoriali, responsabili degli uffici giuridici, responsabili dei rapporti con il pubblico e del sindacato, realtà associative ed enti impegnati contro le discriminazioni. Ai seminari partecipano anche rappresentanti delle comunità straniere e delle associazioni impegnate nella tutela contro tutte le discriminazioni, con un coinvolgimento diretto delle associazioni già iscritte al Registro Nazionale delle Associazioni presente presso l'UNAR, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs n. 215/2003.
- e) **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 efficace 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. Dall'esperienza formativa e dalla relativa valutazione emerge quanto le iniziative formative possano essere uno strumento per attivare processi di cambiamento culturale, luoghi di dibattito e confronto per la programmazione condivisa di azioni sul tema dei diritti, strumento di rilevazione, sensibilizzazione e comunicazione in specifici ambiti di azione (forze dell'ordine, società di trasporto, sanità, agenti immobiliari, imprese, sindacati, ecc.) o in un dato territorio (formazione alle reti locali antidiscriminazioni). L'attività di formazione è focalizzata su una esposizione dei maggiori ambiti di criticità per l'accesso ai servizi pubblici, per fornire agli operatori coinvolti una mappatura delle prassi e dei comportamenti a maggior rischio che mettono a repentaglio la parità di trattamento tra utenti a maggior rischio di discriminazione razziale. Nei percorsi formativi, che sono coprogettati con l'ente firmatario del protocollo di intesa e definiti anche attraverso un'analisi dei bisogni formativi del territorio, vengono trattate, inoltre, le criticità e le potenzialità territoriali, per un reale innalzamento del riconoscimento del diritto alla parità e alla non discriminazione; per un rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni; per un maggiore riconoscimento, rispetto e valorizzazione di ogni forma di diversità.

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

## 5.5. I Protocolli d'intesa

Al 31 marzo 2013 sono stati sottoscritti protocolli per la costituzione della RNA con:

- *11 Regioni*: Emilia Romagna, Piemonte, Liguria, Sicilia, Puglia, Toscana, Lombardia, Lazio, Calabria, Campania, Molise;
- *36 Province*: Enna, Agrigento, Messina, Trapani, Siracusa, Catania, Caltanissetta, Pistoia, Pisa, Prato, Siena, Firenze, Arezzo, Pavia, Como, Sondrio, Mantova, Varese, Frosinone, Latina, Roma, Rieti, Viterbo, Pesaro Urbino, Crotone, Catanzaro, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Cosenza, Trieste, Gorizia, Palermo;
- *7 Comuni*: Catania, Venezia, Arezzo, Pavia, Milano, Mantova, Roma.

Inoltre, sul territorio nazionale sono attive 350 antenne territoriali, presso amministrazioni pubbliche, sindacati, associazioni, già connesse al software per la gestione dei casi del *Contact Center* nazionale. Circa 200 sono in fase di attivazione e saranno connesse al software nazionale entro il 2013.

Ad integrazione e supporto di questa strategia, in particolare, nelle regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia, sono stati attivati e messi in rete con le antenne territoriali, i back office specialistici tematici gestiti da FISH Onlus, Arcigay, ACLI e Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo, come ulteriore supporto nell'attività di informazione, sensibilizzazione, ascolto e orientamento dei cittadini rispetto ai fenomeni di discriminazione su base etnico-razziale, oppure legati alla disabilità, all'età, all'orientamento sessuale, all'identità di genere, alla religione e alle convinzioni personali, alle tematiche inerenti alla popolazione romani.

A luglio 2012 si è tenuto a Roma il Primo incontro della RNA che ha visto la partecipazione di tutti i referenti nominati dagli enti locali. L'incontro è stato un momento di scambio su quanto fatto e una occasione di costruzione e organizzazione delle attività future. Nella seconda giornata è stato proposto un lavoro in gruppi con l'obiettivo di analizzare alcuni temi con i quali gli osservatori e i centri antidiscriminazioni, insieme ai diversi referenti dell'UNAR, si sono confrontati in questi ultimi mesi. È stata proposta la costituzione di gruppi di lavoro e di approfondimento trasversali e temporanei il cui prodotto diventi patrimonio comune. Si sono così costituiti i seguenti gruppi di lavoro: 1) formazione, ricerche e strumenti nazionali ed internazionali/sensibilizzazione; 2) scuole giovani e seconde generazioni; 3) discriminazioni istituzionali; 4) gestione casi; 5) linee di finanziamento e progettazione.

## 5.6. La Rete Nazionale nella Programmazione Europa 2020

L'attività della RNA ha coinciso, nel corso del 2012, con le prospettive proposte dalla Programmazione Europa 2020, che promuove e sostiene strategie di attivazione e funzionamento di reti di attori diversi. La Programmazione si propone di migliorare il coordinamento delle politiche nazionali con il contributo attivo e partecipativo delle amministrazioni regionali e locali, delle parti sociali e di tutti i soggetti interessati, in modo che venga a crearsi un'ampia base di sostegno all'attuazione delle politiche. Questo spirito che permea tutta la Programmazione è particolarmente evidenziato nella Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione.

Il dialogo tra le amministrazioni nazionali, regionali e locali consentirà di avvicinare alle persone le priorità dell'UE, rafforzando il senso di appartenenza e partecipazione necessario per spingere l'Europa al raggiungimento degli obiettivi fissati per il 2020, in particolare per le amministrazioni regionali e locali che sono competenti per politiche collegate alla Programmazione Europa 2020. È indispensabile che ogni livello di governo sia consapevole della necessità di attuare efficacemente la strategia sul campo, in modo da favorire una crescita intelligente, solidale e sostenibile, e che ciascuno faccia la sua parte introducendo i necessari cambiamenti. Il successo della Programmazione Europa 2020 dipende dal coinvolgimento di

tutte le parti che compongono la società: amministrazioni, imprese, sindacati, organizzazioni non governative, enti locali, società civile, singoli cittadini.

Il lavoro di rete consente anche di facilitare il raggiungimento degli interventi prioritari definiti nella piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione attraverso questi strumenti:

- a) *Migliorare l'accesso al lavoro, alla sicurezza sociale, ai servizi essenziali (assistenza sanitaria, alloggi, ecc.) e all'istruzione.* La rete tra attori pubblici e privati che operano su uno stesso territorio consente di mettere concretamente al centro la persona che, portatrice di bisogni complessi, necessita di interventi integrati e di messa a punto di politiche e azioni "di rete" intorno al proprio disagio. Il primo livello di inclusione è da perseguire tra i servizi che spesso spezzettano gli interventi costringendo la persona a svolgere una azione di raccordo, perdendo di fatto efficacia e risorse a rischio di sovrapposizione di interventi. In alcuni territori, in particolare, l'immigrazione è percepita come una minaccia sociale. Per sostenere processi di inclusione di persone a rischio di discriminazione e per riconoscere e tutelare i loro diritti, è necessario costruire luoghi e opportunità di conoscenza, di scambio, di vita e di lavoro condivise, di partecipazione alla vita politica e istituzionale e alla cosa pubblica: azioni capillari, radicate nei contesti di vita delle persone e sul territorio, pensate non come interventi "progetto" ma come interventi di processo. È questa l'unica possibilità che esiste per garantire sicurezza sociale nella quotidianità e nei luoghi dove viviamo e lavoriamo, concorrendo tutti insieme alla implementazione della coesione sociale.
- b) *Perfezionare l'uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione e combattere le discriminazioni.* Un migliore utilizzo dei fondi europei per il sostegno dell'integrazione e il contrasto delle discriminazioni passa anche attraverso l'implementazione di competenze del pubblico e del privato sociale per integrare funzioni, dati, analisi, azioni, strumenti e a costruire partenariati efficaci ed efficienti condividendo obiettivi e finalità.
- c) *Favorire soluzioni innovative nell'Europa post crisi, specie per individuare forme più efficaci ed efficienti di sostegno sociale.* Il lavoro di rete su specifici territori e la creazione di un sistema reticolare di raccordo regionale, interregionale e nazionale tra le reti territoriali consente di creare un sistema funzionante ed efficace di raccolta dati, analisi di bisogni, elaborazione di politiche ed interventi, azioni di monitoraggio e verifica degli interventi e delle politiche. Consente, inoltre, una azione di programmazione effettivamente corrispondente da un lato ai bisogni delle persone e, dall'altro, alle visioni di sviluppo e di cambiamento culturale che necessariamente richiedono una visione multifocale, una condivisione delle responsabilità e una partecipazione attiva ai processi di cambiamento. Il sostegno sociale è una azione complessa che non può prescindere da un processo di integrazione interistituzionale in vista del raggiungimento di obiettivi coprogettati e corealizzati; richiede processi di conoscenza e di integrazione fra servizi, professionalità, culture linguaggi e va, quindi, favorito non solo con indicazioni normative ma anche con istanze orientate alla rielaborazione e riconfigurazione dei problemi. Se non vi è questo processo di rielaborazione, anche il "lavoro per progetti", acquisito da tempo nella terminologia delle organizzazioni sia pubbliche che private, corre il rischio di aumentare la frammentazione, contrastando di fatto i processi di coesione sociale.
- d) *Ricerca nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato.* La collaborazione tra pubblico e privato strutturata in reti territoriali per l'inclusione sociale rappresenta una concreta possibilità di dare un nuovo impulso all'innovazione in ambito sociale e di verificare e valutare l'efficacia delle riforme. Questo consente inoltre di sfruttare al meglio le potenzialità dell'economia sociale. In questo processo le amministrazioni pubbliche potranno meglio coordinare le loro politiche e i loro interventi.

Nei lavori di costruzione della prossima programmazione, ancora in corso, sono stati inseriti alcuni risultati attesi inerenti alla RNA, nella convinzione che la rete tra attori pubblici e privati che operano su uno stesso territorio consente di mettere concretamente al centro la persona che, portatrice di bisogni complessi, necessita di interventi integrati e di messa a punto di politiche e azioni “di rete” intorno al proprio disagio, sperimentando al contempo una funzione di partecipazione attiva al progetto personale nel proprio contesto sociale. Il primo livello di inclusione da perseguire è tra i servizi, che spesso spezzettano gli interventi costringendo la persona a svolgere un’azione di raccordo, perdendo di fatto efficacia e risorse a rischio di sovrapposizione di interventi. Ciò dipende anche dal fatto che le tematiche inerenti alla discriminazione, all’inclusione ed alla coesione sociale sono portatrici di livelli di complessità che non possono essere assunti singolarmente: molti soggetti, servizi, organizzazioni, persone sono in contatto con lo stesso problema ma ciascuno senza che l’altro lo sappia. Ognuno è collegato in modo unilaterale al problema, a modo suo, senza che le visioni, i dati, le soluzioni, le ipotesi, le interazioni di ciascuno siano valorizzate ed esplicitate in una visione del problema, delle possibili soluzioni, delle risorse che sia più aperta ed inclusiva di tutti gli attori.

Dopo la prima fase sperimentale della Rete avviata attraverso i Protocolli stipulati con le autonomie territoriali, l’UNAR punta a creare, nell’ambito delle nuove programmazioni, un network dei Centri regionali antidiscriminazioni che avranno il compito di coordinare le singole realtà locali.

## CAPITOLO SESTO

### LE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

Le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 2, del D.Lgs n.215/2003 prevedono, tra i compiti fondamentali dell'Ufficio, l'elaborazione di attività di prevenzione dei comportamenti discriminatori e di promozione della parità di trattamento, finalizzate alla diffusione della *“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”*.

Fin dalla sua istituzione, l'UNAR opera per far sì che il principio dell'uguaglianza dei diritti delle persone diventi parte integrante della coscienza sociale della collettività, pietra fondante di una società pienamente inclusiva e multietnica, in cui sia realizzato quel profondo cambiamento culturale che sta alla base di qualsiasi processo storico di grande rilevanza.

È per questo motivo che tutte le iniziative di comunicazione, informazione e sensibilizzazione ideate e messe in campo dall'UNAR rappresentano, da un lato, interventi immediati volti a sottolineare ed a rimarcare urgenze sociali non più rinviabili, che penetrano a fondo nell'opinione pubblica e favoriscono la riduzione di fenomenologie razziste e xenofobe; dall'altro, costituiscono un investimento sul futuro, attività con obiettivi a medio e lungo termine, in quanto, svolgendo la propria azione soprattutto sui mass media, nelle scuole e nei luoghi di lavoro, hanno l'intento di far crescere nell'opinione pubblica e, soprattutto, nelle giovani generazioni una coscienza improntata al dialogo interculturale.

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

Considerati il target di riferimento e la scarsità di risorse economiche, si è scelto di promuovere gran parte delle campagne di sensibilizzazione attraverso internet, i social network e vari strumenti di comunicazione.

A tal fine, l'UNAR ha realizzato nel 2012 numerose azioni rivolte ad una utenza sempre più ampia, 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 ampliandola anche agli altri ambiti. Queste azioni hanno visto il costante coinvolgimento della Rete Nazionale Antidiscriminazione, degli enti locali, delle parti sociali e imprenditoriali, delle comunità straniere, delle ONG e associazioni del settore, grazie alla cui collaborazione si sono generate azioni fluide e sinergiche.

Per coinvolgere sempre più i giovani, si è puntato a potenziare la presenza dell'UNAR sul web e sui social network sia attraverso la creazione di un account su Facebook *No a tutti i razzismi* (<https://it-it.facebook.com/norazzismi>), sia attraverso i canali You Tube e flickr (<http://www.flickr.com/photos/ufficcionazionaleantidiscriminazionirazziali/>) in cui raccogliere immagini, video, news, blog, commenti e interviste.

È proseguita, inoltre, l'attività della *Rete NEAR* (Network Antidiscriminazioni Razziali), la Rete di volontariato giovanile contro le discriminazioni promossa nel 2011 dall'UNAR in collaborazione con l'Associazione Carta Giovani e l'Associazione Generazioni Moderne.

Nel 2012, la Rete ha raccolto oltre 600 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 soltanto virtuale, ha creato una comunità prima di tutto “reale”, in grado di organizzarsi, prendere



iniziativa ed espandersi. I membri della Rete raccontano le proprie esperienze e diffondono le loro opinioni attraverso il sito [www.reteneat.it](http://www.reteneat.it) ed i social network ad esso collegati.

*NEAR, Più vicini più uguali* è anche il nome dato ad un nuovo periodico bimestrale di informazione curato dall'UNAR e finanziato con il Fondo Sociale Europeo 2007/2013. La rivista è nata con l'idea di porsi come uno strumento unico nel suo genere, al contempo di lavoro e riflessione, rivolto agli operatori, alle associazioni, alle istituzioni, ma anche ai cittadini tutti, per un approfondimento sui temi dell'antidiscriminazione. Ogni numero è dedicato ad un tema centrale, a cui si affiancano 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. Nell'ultimo bimestre 2012, il periodico è stato completamente rivisitato, dandogli un taglio più attento all'attualità, con una forte presenza di immagini ed una "accessibilità" delle storie e dei reportage più agevole e alla portata di tutti. Si è inteso, in questo modo, far uscire la rivista dai circoli chiusi degli addetti ai lavori aprendola ad un panorama di lettori più vasto, anche a lettori non "formati" e fruitori di riviste generaliste.

Nel 2012, ha visto la luce anche una newsletter, dal titolo *Inforom*, realizzata dall'ISTISSS – Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali, su incarico dell'UNAR, dedicata a promuovere strumenti, eventi, buone prassi di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Caminanti. 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. Le campagne e le iniziative di informazione e sensibilizzazione**

### **6.2.1. VIII edizione della Settimana di azione contro il razzismo**

Dal 21 al 28 marzo 2012 si è svolta l'ottava edizione della *Settimana di azione contro il razzismo*, ormai appuntamento tradizionale dell'UNAR, rivolto ad un pubblico sempre più ampio grazie ad un fitto calendario di iniziative di informazione, sensibilizzazione e animazione territoriale promosse in numerose regioni d'Italia, con la collaborazione del sistema delle autonomie locali, delle parti sociali e della società civile.

L'evento è realizzato ogni anno in occasione della celebrazione in tutto il mondo della *Giornata per l'eliminazione delle discriminazioni razziali*, fissata nella data del 21 marzo dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a perenne ricordo del massacro perpetrato dalla polizia sudafricana nel 1960, a Sharpeville, di 69 manifestanti che protestavano pacificamente contro le leggi razziste emanate dal regime dell'apartheid.

La *Settimana* è stata presentata il 19 marzo, nell'ambito di un evento di cultura e spettacolo dal titolo *Mai più razzismo*, organizzato presso il Teatro Eliseo di Roma, in collaborazione con l'ARCI. L'iniziativa, che ha visto protagonista l'attore Ascanio Celestini con i suoi emblematici monologhi e la partecipazione, tra gli altri, della portavoce in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) Laura Boldrini, è stata dedicata alla commemorazione di Samb Modou e Diop Mor, due cittadini senegalesi barbaramente assassinati a Firenze nel 2011 per motivi razziali e xenofobi.

Un'altra importante iniziativa che ha anticipato la Campagna si è svolta il 20 marzo in occasione della presentazione dell'*Accordo di collaborazione tra l'UNAR e l'Azienda di trasporti ATAC del Comune di Roma*, per la realizzazione di un piano di interventi formativi rivolti ai conducenti degli autobus impegnati in prima linea a contatto con la clientela, al fine di contrastare le discriminazioni razziali nel servizio di trasporto pubblico. Attraverso percorsi formativi tenuti gratuitamente da esperti dell'UNAR, si è previsto di dotare i dipendenti ATAC

di importanti strumenti interpretativi, culturali e gestionali per rapportarsi correttamente con passeggeri e clienti.

La *Settimana* è stata aperta da un evento di grande risonanza, che ha visto la realizzazione contemporanea in 35 città italiane di una lunga catena umana intorno ai monumenti ed alle piazze simbolo del nostro Paese, al fine di manifestare pubblicamente il proprio rifiuto del razzismo.

Studenti, docenti, rappresentanti delle comunità straniere e volontari delle associazioni di settore, cittadini desiderosi di aderire moralmente alla Campagna, si sono presi per mano indossando una colorata t-shirt con lo slogan *No a tutti i razzismi* ed intonando insieme un inno contro il razzismo. A Roma, la “catena” ha abbracciato simbolicamente il Colosseo, sulle note della canzone *One love* di Bob Marley, eseguita dalla voce della cantante Loredana Errore e dall’Orchestra Arcobaleno della Scuola Media Sperimentale “Giuseppe Mazzini”. Davanti al monumento è stato allestito un grande palco per parlare di integrazione, cittadinanza e discriminazione alla presenza di numerose autorità pubbliche, tra cui il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l’Integrazione Andrea Riccardi, la portavoce dell’UNHCR Laura Boldrini. Sotto la conduzione di Roberta Capua, si sono alternati momenti di spettacolo, con le letture di *Parole contro il razzismo* interpretate dall’attore Mariano Rigillo, e momenti di riflessione con testimonianze dirette, come quelle dei giovani di seconda generazione aderenti alla Rete NEAR e della signora Ndeye Rokhaya Mbengue, vedova del giovane senegalese Samb Modou.

La manifestazione è stata realizzata anche a: Agrigento in piazza Pirandello, Arezzo in piazza Grande, Bari presso il teatro Petruzzelli, Bergamo in piazza Matteotti, Bologna in piazza Maggiore, Brescia in piazza della Loggia, Cagliari in piazza del Carmine, Catania in piazza Università, Cento (FE) in piazzale della Rocca, Como in piazza del Duomo, Crema in piazza del Duomo, Ferrara nel Castello Estense, Firenze in piazza Santissima Annunziata, Foggia in piazza Umberto Giordano, Frosinone in piazza Gramsci, Lecce in piazza Sant’Oronzo, Lecco in Piazza Garibaldi, Lodi in Piazza della Vittoria, Mantova nel Lungolago Gonzaga, Messina in piazza Duomo, Milano in piazza Duomo, Monza in piazza Roma, Palermo presso il Teatro Massimo, Pavia in piazza Vittoria, Perugia in piazza IV Novembre, Ravenna presso la Basilica di S. Giovanni, Rosarno presso il Campo d’accoglienza Contrada Testa dell’acqua, Salerno presso il Teatro Verdi, Sondrio in piazza Garibaldi, Torino presso la Mole Antonelliana, Trieste in piazza Vittorio Veneto, Varese in piazza Monte Grappa, Venezia in Riva degli Schiavoni, Viterbo in piazza S. Lorenzo.

La lunga maratona di iniziative, proseguita in numerose città italiane con una serie di incontri pubblici, seminari, rappresentazioni teatrali, attività ludico-aggregative, eventi sportivi, momenti di riflessione e formazione nei luoghi di lavoro e di studio, si è chiusa con un importante convegno internazionale organizzato dall’UNAR e dall’Associazione Nazionale Stampa Interculturale, sul tema *MEDIAMente diversi. Giornalismo e immigrazione in Italia e in Europa*.

L’evento, svoltosi il 2 e 3 aprile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha visto la partecipazione di esponenti del Governo italiano, delle istituzioni europee e del mondo dell’informazione, per fare il punto sulla rappresentazione della diversità culturale nei mezzi di informazione a livello europeo e per conferire il Premio giornalistico *For Diversity Against Discrimination 2011* al giornalista Stefano Pasta, autore dell’articolo *Milano, benvenuti a Sgomberopoli* pubblicato su [www.famigliacristiana.it](http://www.famigliacristiana.it).

È stata dedicata particolare attenzione alle iniziative dell’associazione *Carta di Roma*, istituita per attuare e promuovere l’omonimo Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, promosso dalla Federazione Nazionale della

Stampa Italiana, dall'Ordine dei giornalisti e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>9</sup>.

Durante la Settimana, inoltre, è stata avviata la già menzionata campagna di sensibilizzazione *Il razzismo non conviene*, promossa dall'UNAR e dalla COOP Italia, che ha coinvolto 500 punti vendita della catena di distribuzione per la diffusione di migliaia di shopper, manifesti e depliant pubblicizzanti il numero verde antidiscriminazioni.

Si ricorda anche un'altra importante campagna realizzata nel mondo del commercio e del lavoro: *L'Uguaglianza non ha prezzo*, promossa dall'UNAR in collaborazione con Confcommercio, Confesercenti e CNA. Sono state prodotte 200.000 vetrofanie riportanti tale slogan e il numero verde antidiscriminazioni, inviate direttamente a cura delle organizzazioni datoriali a tutti gli associati per essere apposte sulle vetrine degli esercizi commerciali.

### **6.2.2. Ciclo di incontri formativi Sgomberiamoli. Giornalismo e immigrazione: come evitare stereotipi, pregiudizi, discriminazioni**

Sono stati oltre 50 i relatori dei tre seminari formativi per giornalisti *Sgomberiamoli*, promossi dall'Agenzia Redattore Sociale, in collaborazione con l'UNAR, il 17 aprile a Milano, il 18 aprile a Roma e il 19 aprile a Napoli.

Da Salvatore Natoli a Gian Antonio Stella, da Mauro Valeri a Marino Niola, dalla gipsy band 'O Rom agli attori Dijana Pavlovic e Mohamed Ba, alcuni tra i massimi esperti di immigrazione, nove capiredattori di testate quotidiane e vari rappresentanti di associazioni e istituzioni hanno dato vita ad un ciclo di incontri interamente dedicati al tema del giornalismo e dell'immigrazione, con l'obiettivo di evitare gli stereotipi, i pregiudizi e le discriminazioni che possono generarsi sui media.

Evento comune alle tre giornate è stata la presentazione in anteprima delle *Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma*, elaborate dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana, dall'Ordine dei giornalisti e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, con la partecipazione dell'UNAR, dopo una lunga serie di consultazioni avvenute durante i mesi precedenti. Tali Linee guida hanno contribuito a dare concretezza al Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, lanciato nel 2008 dagli stessi soggetti.

### **6.2.3. Sitcom Vicini (Il mondo inizia dalla porta accanto)**

Il 3 maggio 2012 si è svolta in anteprima al Forte Fanfulla di Roma la proiezione della sitcom *Vicini (Il mondo inizia dalla porta accanto)*, alla presenza degli autori e dei protagonisti della serie, seguita da un concerto di *Giacomo Toni & 900 band*.

La serie, che si compone di 5 puntate della durata di 5 minuti, mette in scena, in chiave ironica, i vari pregiudizi che anche persone in buona fede si trovano ad avere quando entrano in contatto con la "diversità", quando scoprono che i nuovi condomini del palazzo sono una famiglia di musulmani, una coppia gay, un disabile ed una coppia di anziani. Dal loro incontro emergono le due diverse anime del pregiudizio: quello di chi per paura si trova ad esprimere giudizi reazionari ed a percepire il "diverso" come un pericolo e quello di chi ha una visione pittoresca e idilliaca degli altri, basata anch'essa sui luoghi comuni, magari meno consapevoli o

---

<sup>9</sup> La Carta di Roma è stata stilata in seguito alla strage di Erba ed è nata dalla necessità di sostenere un'informazione responsabile, che prenda le distanze dalla diffusione di informazioni alterate o generalizzate in merito a tematiche legate all'immigrazione. Le sue linee guida puntano soprattutto sulla tutela delle vittime di regimi, torture e persecuzioni e sul linguaggio, quindi sull'impiego corretto da parte dei media di termini che indicano diversi status: clandestino, immigrato, richiedente asilo e rifugiato, ma che troppo spesso vengono confusi ed usati indiscriminatamente.

apertamente ostili, ma comunque frutto di pregiudizi. Il progetto, finanziato dall'UNAR attraverso il Fondo sociale europeo, è stato integralmente realizzato da un gruppo di giovani under 30 nel corso di sei mesi di frequenza di un laboratorio tecnico pratico, in cui sono stati costruiti soggetti, personaggi e storie, nonché realizzate le riprese e il montaggio.

La sitcom, distribuita anche sul canale you tube dell'UNAR, è stata protagonista di una campagna di comunicazione nelle scuole delle Regioni Obiettivo Convergenza ed è stata presentata in diversi eventi pubblici, tra cui il *Lampedusa In Festival*, il *Social World Film Festival di Vico Equense*, il *Magna Grecia Film Festival* e l'*Apulia Film Festival*.

#### **6.2.4. Rassegna Ci conosciamo?**

Il 29 maggio 2012 è stato dato il via ad una rassegna dal titolo *Ci conosciamo?*, in occasione della quale giovani migranti e seconde generazioni aderenti alla Rete NEAR hanno incontrato autorevoli rappresentanti del mondo dei media e della comunicazione per un dibattito sui temi dell'integrazione razziale e del contrasto al razzismo, spesso trattati con un linguaggio stereotipato se non addirittura discriminatorio da giornali, cinema, TV e pubblicità.

Il primo incontro si è svolto a Roma con il giornalista Paolo Mieli ed ha rappresentato un interessante momento di confronto e di riflessione su quanto il mondo dell'informazione conosca la generazione dei nuovi italiani, figli di immigrati nati o cresciuti in Italia, sul linguaggio attraverso cui vengono rappresentate le loro storie e sul "senso" del sentirsi italiani senza di fatto esserlo agli occhi dello Stato.

Successivamente, il 18 luglio 2012, i giovani della Rete NEAR hanno incontrato il giornalista Mario Sechi, Direttore de *Il Tempo*, per un dibattito sul tema della crisi economica italiana ed europea e della sua influenza sulla questione dei flussi migratori e sulla lotta ad ogni forma di razzismo, anche a seguito dei tagli apportati agli Equality Bodies.

L'idea è nata dall'incontro svoltosi a maggio ad Atene tra una delegazione composta da rappresentanti dell'UNAR e dell'Agenzia Codici con l'Ombudsman greco contro le discriminazioni e le ONG attive sul territorio (Praxis, ANCE Athens Network for Collaborative Experts, Antirropon), per discutere, alla luce delle nuove elezioni politiche che hanno portato numerosi cambiamenti nel Paese, della situazione greca sui diritti umani in tempo di crisi.

#### **6.2.5. Seminario Le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere**

Il 15 giugno 2012 si è svolta a Roma la presentazione del progetto *Le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere*, che ha visto coinvolti l'UNAR e Codici - Agenzia di ricerca sociale - nella ricognizione, analisi, valutazione e diffusione delle buone prassi sviluppate in ambito nazionale in materia di non discriminazione, per l'inclusione sociale delle persone straniere, con particolare riferimento alle quattro Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Il seminario è stato pensato come momento di confronto reale sulle pratiche attive nei territori, per potenziare la capacità di interazione e collaborazione tra UNAR ed enti e organizzazioni su progetti di lotta alle discriminazioni e promozione delle pari opportunità che possano trascendere l'ambito locale, nonché per studiare le principali criticità riscontrate e delineare possibili strategie di fronteggiamento e risoluzione. Non solo, dunque, un'occasione di condivisione e restituzione del progetto, ma di confronto fattivo con chi direttamente lavora sui territori ed ha potuto apportare la propria esperienza in termini di miglioramento e trasformazione.

Hanno preso parte all'incontro numerosi operatori dell'associazionismo rappresentativo delle comunità straniere, del terzo settore, nonché funzionari e operatori pubblici a diverso titolo coinvolti in pratiche antidiscriminatorie e di inclusione sociale sul territorio nazionale.

### **6.2.6. Interventi di formazione rivolti alle Forze dell'Ordine**

La collaborazione tra l'UNAR e l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale Polizia Criminale), a partire dalla firma del Protocollo di Intesa del 7 aprile 2011, ha tra i suoi punti qualificanti la realizzazione di percorsi formativi e di aggiornamento rivolti alle Forze dell'Ordine. La necessità di intensificare l'azione di contrasto alle discriminazioni è, infatti, uno degli obiettivi prioritari e condivisi delle due istituzioni, che intendono in questo modo promuovere una maggiore consapevolezza negli operatori delle Forze di Polizia e fornire gli strumenti di conoscenza necessari per una azione efficace.

L'*expertise* dell'UNAR viene quindi messo a disposizione per attività di informazione e sensibilizzazione sulle diverse forme di discriminazione mediante il proprio personale qualificato, per fornire gli strumenti giuridici e sociologici utili a contrastare in modo adeguato i fenomeni discriminatori che spesso gli operatori si trovano ad affrontare. In questo modo, si vuole valorizzare la sinergia tra i due organismi che può facilitare il raggiungimento dell'obiettivo comune: agevolare le denunce di discriminazione e formare interlocutori in grado di dialogare con i cittadini con sensibilità e professionalità.

In attuazione del protocollo è stato costituito un Tavolo di lavoro presso l'UNAR ai fini della definizione dei moduli formativi per il personale delle Forze di Polizia in materia di contrasto alle discriminazioni.

L'attività di sensibilizzazione, rivolta inizialmente ai ruoli dirigenziali delle Forze di Polizia e successivamente inserita nei piani di aggiornamento professionale, intende avviare un processo "a cascata" che giunga a coinvolgere gli operatori territoriali, il primo *front office* con le vittime di discriminazione, fornendo loro conoscenze e strumenti di base per dare una prima risposta corretta ed efficace.

Gli interventi di informazione e sensibilizzazione, che si sono svolti nel corso dell'intero anno 2012, hanno previsto la realizzazione di un modulo formativo che ha sviluppato le seguenti tematiche:

- conoscenza degli Uffici dell'UNAR e dell'OSCAD e delle loro funzioni;
- elementi di diritto antidiscriminatorio;
- elementi sociologici sul pregiudizio e lo stereotipo e sulla discriminazione etnico-razziale;
- trattazione della casistica di discriminazione;
- focus sulla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti;
- focus sulla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere.

Tra gli interventi di formazione realizzati dall'UNAR, si segnala anche la giornata di sensibilizzazione rivolta al personale dell'Amministrazione penitenziaria, in collaborazione con il Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria del Lazio.

Inoltre, l'OSCAD, in qualità di referente al Tavolo di coordinamento istituzionale per la Strategia nazionale LGBT, ha partecipato, insieme all'UNAR, al Seminario internazionale sulla formazione delle Forze di Polizia in ambito LGBT organizzato dal Consiglio d'Europa in Montenegro nel mese di dicembre 2012, nel corso del quale è stata presentata l'esperienza italiana e i moduli formativi sperimentati.

Calendario interventi attuati nell'anno 2012:

- 18 Gennaio 2012 - Scuola Superiore di Polizia
- 11 Maggio 2012 - Amministrazione Penitenziaria
- 23 Maggio - 2012 - Questura di Roma
- 28 Maggio 2012 - Scuola Ufficiali Carabinieri
- 29 Maggio 2012 - Scuola di Perfezionamento Interforze
- 13 Giugno 2012 - Questura di Roma
- 20 Giugno 2012 - Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno

26 Settembre 2012 - Scuola Superiore di Polizia  
25 Ottobre, 15 e 22 Novembre 2012 – Polo Tuscolano  
28 Novembre 2012 – Ufficio Presidenza della Repubblica  
5 Dicembre 2012 - Polo Anagnina  
11 Dicembre 2012 - Scuola Superiore di Polizia

### **6.2.7. Campagna Made in Italy**

Il 28 giugno 2012 si è svolta la conferenza di presentazione della campagna di comunicazione contro il razzismo dal titolo *Made in Italy*, realizzata dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dall'UNAR, in collaborazione con l'OSCAD e con il contributo del Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini dei Paesi Terzi e del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

La Campagna ha inteso fornire un'immagine chiara della compresenza di cittadini italiani e stranieri nel nostro Paese, evidenziando la sinergia in atto tra l'UNAR e l'OSCAD per il contrasto delle discriminazioni, nonché i rispettivi strumenti di contatto con le vittime ed i testimoni di atti discriminatori.

L'obiettivo è stato soprattutto quello di favorire la conoscenza delle realtà, culture e tradizioni delle popolazioni migranti e di sviluppare un costruttivo dialogo interculturale.

L'immagine rappresenta una t-shirt con l'etichetta in evidenza in cui, al posto del riferimento alla composizione della fibra, vengono riportate le percentuali relative alle maggiori etnie straniere presenti nel territorio italiano, all'insegna del messaggio "L'Italia autentica è quella che sa integrare. Chi discrimina impedisce a se stesso e al proprio Paese di avanzare, lavorare e svilupparsi".

Al fine di garantire un'attività di informazione capillare presso il pubblico a rischio di discriminazione, la Campagna ha previsto una serie di messaggi veicolati nei luoghi di maggiore affluenza dei soggetti migranti, attraverso diverse modalità comunicative: uno spot televisivo di 30" diffuso dai canali RAI e dal circuito interno delle Poste Italiane e Moby TV, uno spot radiofonico diffuso su emittenti locali e nazionali, una campagna stampa destinata alle testate free-press locali e nazionali, un'affissione dinamica su circuito open bus di numerose città italiane ed un banner destinato a siti web di settore.

### **6.2.8 Indagine nazionale Gli immigrati visti dagli italiani**

L'11 luglio 2012 si è tenuta a Roma la presentazione della prima indagine nazionale su *Gli immigrati visti dagli Italiani*, realizzata in collaborazione con l'Istat, con l'obiettivo di fornire informazioni sia sulla diffusione di atteggiamenti e comportamenti discriminatori in Italia, sia sulle eventuali discriminazioni subite.

La particolare novità e delicatezza degli argomenti trattati ha richiesto un lungo e approfondito lavoro di progettazione, al fine di individuare gli strumenti e le metodologie più idonei. In particolare, è stata prevista, oltre ad un'indagine effettuata con modalità CATI, la realizzazione di uno studio qualitativo tramite la tecnica dei focus group e delle interviste in profondità a testimoni privilegiati, attraverso il coinvolgimento di mediatori culturali, esperti del mondo accademico e rappresentanti di associazioni.

L'indagine è stata condotta su un campione di 7.725 famiglie, distribuite in 660 comuni italiani.

In base ai dati emersi dalla ricerca, la situazione non si presenta omogenea in tutto il Paese: la percezione degli immigrati cambia da Nord a Sud; si nota, soprattutto nel Centro Italia, un'apertura nei confronti degli immigrati, ma timori e stereotipi sono ancora presenti.

Tra i dati più significativi è risultato che il 72% degli intervistati è favorevole all'acquisizione della cittadinanza italiana per i figli di stranieri nati nel Paese; si ferma al 42,6%

la quota di quanti si dichiarano molto o abbastanza d'accordo a riconoscere il diritto di voto nelle elezioni comunali agli immigrati che risiedono da alcuni anni in Italia, anche se non hanno la cittadinanza italiana; riguardo agli immigrati irregolari che non hanno commesso reati, il 54% degli intervistati risponde che non devono essere espulsi, seppure un numero comunque elevato (46%) ritiene che ciò debba invece avvenire.

Dalle risposte fornite è emerso il riconoscimento di un ruolo positivo della società multiculturale. Oltre il 60%, infatti, ritiene che “la presenza degli immigrati sia positiva perché permette il confronto con altre culture”.

L'affermazione per cui “ogni persona dovrebbe avere il diritto di vivere in qualsiasi paese del mondo abbia scelto” trova d'accordo (molto 54%, abbastanza 33%) la quasi totalità dei rispondenti. La maggior parte degli italiani ritiene che in Italia gli immigrati siano discriminati: il 59,5% afferma che sono trattati meno bene degli italiani ma, allo stesso tempo, il 65,2% ritiene che gli immigrati presenti sul territorio siano troppi. Il 55,3% pensa che “nell'attribuzione degli alloggi popolari a parità di requisiti gli immigrati dovrebbero essere inseriti nella graduatoria dopo gli italiani”, mentre il 48,7% condivide l'affermazione secondo la quale “in condizioni di scarsità di lavoro i datori di lavoro dovrebbero dare la precedenza agli italiani” rispetto agli immigrati.

### **6.2.9. Campagna europea DOSTA! 2012**

Il 20 luglio 2012 è stata presentata a Catania la nuova Campagna *DOSTA! 2012*, 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 romani 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. È partito dunque ufficialmente a Catania il percorso a cinque tappe della Campagna *DOSTA!*, che toccherà anche le città di Reggio Calabria, Napoli, Roma e Milano, con spettacoli, iniziative seminariali e convegni rivolti alle scuole, agli operatori del Terzo settore ed ai cittadini.

Durante la conferenza stampa, alla presenza delle autorità locali, è stato lanciato l'evento inaugurale della Campagna aperto a tutta la cittadinanza, per scoprire la cultura rom anche attraverso gli aspetti artistici, come film, documentari e musica con la presenza di artisti Rom di fama internazionale. Hanno contribuito ad animare la manifestazione, inserita nel cartellone dell'estate catanese, le hostess e gli steward Rom, Sinti e Camminanti formati da personale specializzato. L'incontro è stato anche l'occasione per il lancio del concorso fotografico sull'inclusione sociale “Mettila a fuoco i tuoi diritti”, che ha visto premiata la migliore fotografia sul tema.

Nell'ambito della Campagna è stato realizzato anche un sito web dedicato ed uno spot dal titolo “E tu quanti zingari conosci?”, che prende spunto da volti di personaggi noti che forse pochi sanno essere rom: noti attori e attrici come Charlie Chaplin, Michael Caine, Yul Brynner e Rita Hayworth,, il danzatore Joaquim Cortès, il premio Nobel per la Medicina nel 1920 Schack A. Steenberg Krogh, l'attrice Dijana Pavlovic, il vincitore del reality televisivo “Grande Fratello” Ferdy Berisa, la cantante e attrice Olga Balan.

La città di Reggio Calabria ha poi ospitato, nelle date del 5 e 6 dicembre, il secondo appuntamento della Campagna 2012, che ha visto svolgersi sia di incontri seminariali, quali

importanti momenti di confronto sulla realtà territoriale tra le autorità locali, gli operatori del mondo dell'informazione e gli esperti del settore, sia di eventi artistici quali il concerto del gruppo musicale Alexian Group.

#### **6.2.10. IV edizione della Settimana nazionale contro la violenza**

Dal 5 all'11 novembre 2012 si è svolta la quarta edizione della *Settimana nazionale contro la violenza*, 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) e 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.

Sulla base dei risultati positivi delle edizioni precedenti, il programma della *Settimana* 2012 ha portato alcune novità: è stata ampliata la platea dei destinatari cui sono rivolte le attività di sensibilizzazione, informazione e formazione e sono state implementate le aree di intervento che riguardano tutte le forme di discriminazione e violenza (genere, razza/etnia, religione, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere), con particolare riguardo ai fenomeni di bullismo, incluso quello a sfondo omofobico.

Sono stati, inoltre, introdotti specifici riferimenti ad iniziative sul tema della Shoah e del Porraimos, al fine di assicurarne e diffonderne la memoria e la consapevolezza, con riguardo anche alla prevenzione ed al contrasto di ogni forma di antisemitismo e antigitanismo.

A seguito di un Avviso pubblico, è stato finanziato un progetto organico che ha messo in rete diverse ONG di riferimento nazionale (ACLI, AGEDO, ARCIGAY, CIR, FISH, S.O.S. IL TELEFONO AZZURRO, TELEFONO ROSA), ponendo particolare attenzione ad un approccio educativo integrato, inteso a creare una sorta di laboratorio all'interno del quale educatori e formatori con esperienze pluriennali diverse diffondano un approccio comune centrato sulla molteplicità della discriminazione e della violenza, attraverso l'adozione di strumenti culturali che stimolino e aiutino gli studenti a pensare criticamente, smontando, quando necessario, false conoscenze e stereotipi acquisiti nel tempo.

I percorsi di informazione e sensibilizzazione sono stati rivolti al personale docente, agli studenti ed ai genitori di almeno duecento istituti scolastici di ogni ordine e grado distribuiti in modo equilibrato sull'intero territorio nazionale, anche mediante l'opportuna collaborazione degli organi collegiali di rappresentanza ai vari livelli.

Tale coinvolgimento ha perseguito una duplice finalità: sensibilizzare congiuntamente la pluralità dei soggetti chiamati a vario titolo a rispondere a possibili insorgenti casi di discriminazione e costruire una rete territoriale delle scuole attive sui temi della violenza e della non discriminazione, che possa interfacciarsi anche con la rete territoriale dell'UNAR.

La *Settimana* ha dunque previsto la realizzazione di incontri teorico-pratici, laboratori formativi, esercitazioni pratiche, dibattiti, attraverso l'utilizzo di materiali didattici e divulgativi adeguati e calibrati in base al target di riferimento ed il ricorso alle competenze di esperti e testimoni del mondo dell'associazionismo di settore.

L'intenso programma di attività, concentrate nei giorni della Campagna, ha consentito di dare ampia visibilità all'opinione pubblica e di assicurare una spinta propulsiva alle iniziative che si sono svolte durante tutto l'anno scolastico 2012/2013, con una scansione che prevede anche un'adeguata valorizzazione di alcune importanti date commemorative connesse agli ambiti di intervento, celebrate a livello nazionale ed internazionale.



### **6.2.11. Giornata internazionale dei diritti umani**

Il 10 dicembre 2012, in occasione della *Giornata internazionale dei diritti umani* - istituita in tale data per ricordare la proclamazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione universale dei diritti umani adottata il 10 dicembre 1948 -, l'UNAR, in collaborazione con la Provincia di Roma ed il Centro Studi e Ricerche Idos, ha promosso presso Palazzo Valentini di Roma l'evento culturale *I diritti alla ribalta. Testimonianze e prospettive di una società interculturale*.

Si è trattato di un incontro dinamico e ricco di testimonianze multiculturali, aperto dal saluto gioioso dei bambini della Scuola Celio Azzurro, che hanno sfilato in sala con colorati e divertenti cartelli riportanti messaggi dedicati alla Giornata.

L'atmosfera è stata allietata anche dalle parole e dalla musica dell'artista colombiano Roland Ricarte e dagli intermezzi con la kora del griot senegalese Pape Kanoute.

Con il coordinamento del poeta camerunese Ndjock Ngana e del direttore di Idos Franco Pittau, dopo l'introduzione del direttore dell'UNAR Marco De Giorgi e dell'assessore alle Politiche Sociali della Provincia di Roma Claudio Cecchini, si sono alternati sul palco personaggi rappresentativi di culture e ambiti differenti, da esponenti del mondo dell'associazionismo a giornalisti e scrittori, da docenti universitari a medici, da mediatori culturali a operatori pubblici.

### **6.2.12. Campagna contro l'omofobia Sì alle differenze. No all'omofobia**

A dicembre 2012 è partita la campagna di informazione e sensibilizzazione contro l'omofobia all'insegna di un'esortazione forte e chiara "Sì alle differenze. No all'omofobia", promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in cui è stata data ampia visibilità al numero verde antidiscriminazioni dell'UNAR.

Uno degli obiettivi principali della Campagna, veicolata sui principali media, TV, affissioni e tramite distribuzione di materiale informativo, è stato quello di promuovere la "cultura del rispetto": il rispetto della persona, dei diritti e delle differenze, dove le "differenze" sono parte dell'essere normali, naturali e tutte rispettabili e apprezzabili.

La paura del diverso spesso diventa un automatismo che produce atteggiamenti difensivi che sfociano nella discriminazione; la Campagna, dunque, senza retorica, mette in scena normali caratteri connotativi, primi piani di persone autodefinite da un tratto specifico - mancino, rosso di capelli, alto, omosessuale, intonato - unite da un'affermazione sostanziale: *E non c'è niente da dire*.

La battaglia è contro i luoghi comuni e gli atteggiamenti di esclusione che minano i cardini della società civile; l'omofobia è un male diffuso e corrosivo, un nodo sociale che deve essere sciolto e risolto con consapevolezza.

## **6.3. Attività di prevenzione e contrasto delle discriminazioni nello sport**

### **6.3.1. Sport e razzismo**

Lo sport è diventato, già da qualche anno, un ambito di particolare attenzione da parte dell'UNAR, in concomitanza con l'aumentata consapevolezza, da parte delle istituzioni centrali e locali nonché della società, che esso sia un fenomeno sociale al pari di altri, e forse più di altri a rischio di essere il luogo in cui vengono perpetrate discriminazioni. Si tratta per molti versi di un paradosso, perché, al pari forse della scuola, lo sport è sempre stato anche l'ambito in cui le differenze del colore della pelle, l'origine, le convinzioni religiose, la lingua dovrebbero contare meno, in nome di una condivisione della cultura sportiva che non può che essere di integrazione.

D'altra parte, sia il Coni sia tutte le Federazioni sportive già nei propri statuti esprimono esplicitamente la loro volontà a combattere ogni tipo di discriminazione nello sport.

Indubbiamente, il calcio, anche in virtù del fatto di essere lo sport con il maggior numero di tesserati e anche quello più seguito, risulta lo sport maggiormente a rischio. Al di là delle misure adottabili dalla giustizia ordinaria, in particolare l'aggravante prevista dalla cosiddetta "Legge Mancino" (Legge n.212/1993) nei casi in cui il reato si verifica in "competizioni agonistiche", anche lo stesso Codice di Giustizia Sportiva (CGS), prevede misure atte a contrastare comportamenti discriminatori. In particolare, il comma 1 dell'art.11 stabilisce che *"Costituisce comportamento discriminatorio, sanzionabile quale illecito disciplinare, ogni condotta che, direttamente o indirettamente, comporti offesa, denigrazione o insulto per motivi di razza, colore, religione, lingua, sesso, nazionalità, origine territoriale o etnica, ovvero configuri propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori"*. Ad essere puniti, in caso di comportamento discriminatorio, sono sia il calciatore sia il dirigente, sia il tesserato di società sia i soci. Le Società, invece, sono responsabili, in base alla cosiddetta "responsabilità oggettiva" sia *"per l'introduzione o l'esibizione negli impianti sportivi da parte dei propri sostenitori di disegni, scritte, simboli, emblemi o simili, recanti espressioni di discriminazione"*, sia *"per cori, grida e ogni altra manifestazione espressiva di discriminazione"*. Inoltre, le Società sono responsabili anche delle dichiarazioni e dei comportamenti dei propri dirigenti, tesserati, soci e non soci *"che in qualunque modo possano contribuire a determinare fatti di discriminazione o ne costituiscano apologia"*. In questo caso, *"la responsabilità delle società concorre con quella del singolo dirigente, socio e non socio o tesserato"*. Proprio per la riconosciuta gravità della situazione, *"Prima dell'inizio della gara, le società sono tenute ad avvertire il pubblico delle sanzioni previste a carico della società in conseguenza del compimento da parte dei sostenitori di comportamenti discriminatori. L'inosservanza della presente disposizione è sanzionata"*.

Nonostante queste misure, nel corso del 2012 sono stati numerosi gli episodi di discriminazioni rilevati dall'UNAR, monitorati attraverso le sentenze emesse dal giudice sportivo e le notizie riportate dalla stampa. Complessivamente sono stati censiti **60 episodi**, con un aumento di 10 episodi rispetto all'anno precedente. Si tratta di un segnale preoccupante, tanto da far ritenere a molti che la sanzione economica, in genere adottata dal giudice sportivo per punire detti comportamenti, è di fatto poco efficiente. Anche le misure adottate nei confronti di singoli tifosi, tramite il DASPO (Divieto di accedere alle manifestazioni sportive) si è rivelato non sufficientemente idoneo a contrastare il fenomeno del razzismo negli spalti. È anzi probabile che alcuni episodi censiti dall'Ufficio, relativi ad insulti razzisti nei confronti di giocatori di calcio a 5 o di basket, possano essere attribuiti a tifosi allontanati dagli spalti calcistici con il provvedimento del DASPO.

Da segnalare che anche i dati dell'Osservatorio sulle manifestazioni sportive, istituito presso il Ministero dell'Interno, pur se più contenuti (ma perché riferibili solo ai casi di rilevanza penale), segnalano un lieve aumento dei casi di discriminazione razziale, che, è bene ribadirlo, preoccupano proprio perché ormai sono diversi anni che il tema del razzismo nello sport, ed in particolare nel calcio, è all'attenzione di tutte le istituzioni, sportive e non. L'impressione è che su questo tema sarebbe opportuna una riflessione da parte di tutti, proprio per introdurre iniziative di contrasto più adeguate.

L'UNAR ha effettuato un monitoraggio sui siti web, dal quale è emersa una diffusione di attacchi razzisti verso giocatori stranieri o d'origine straniera, perpetrati con motivazioni calcistiche. In particolare, nei confronti del calciatore Mario Balotelli in occasione degli Europei 2012. In questi casi, l'Ufficio ha segnalato i siti rilevati alla Polizia Postale, per ulteriori accertamenti e l'eventuale disattivazione.

### **6.3.2. Contrasto alle discriminazioni da parte delle federazioni**

L'accesso ai servizi sportivi rientra tra gli ambiti di possibile discriminazione e, quindi, di applicazione del principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica [lettera i) dell'art.7 del D.Lgs n.215/2003]. Già da diversi anni, viene segnalata la presenza di una discriminazione indiretta, soprattutto per quanto riguarda il tesseramento degli stranieri non UE, ed in particolare i minori. Gran parte dei problemi nascono da una eccessiva rigidità di molte federazioni italiane nel recepire normative restrittive emesse dalle varie federazioni internazionali nei confronti degli atleti stranieri. Infatti, poiché la cittadinanza italiana è basata sullo *ius sanguinis*, le misure adottate contro la “tratta” sportiva finiscono per rendere più difficile la pratica sportiva di molti ragazzi e ragazze nati e cresciuti in Italia da genitori stranieri. Ciò, peraltro, rischia di far venire meno l'interpretazione data dal Coni circa la “tutela dei vivai giovanili nazionali”, comprendente quindi tutti i giovani atleti residenti e tesserati in Italia, declinandola in una tutela dei soli ragazzi italiani, fonte di una potenziale discriminazione.

Nel corso del 2012 sono state diverse le segnalazioni relative al tema del tesseramento. In particolare, l'Ufficio ha seguito il caso di un calciatore senegalese al quale era stato negato, in quanto extracomunitario, il tesseramento con una società di LegaPro, Prima Divisione. Successivamente, anche il Tribunale di Rimini ha espresso parere positivo in merito al ricorso presentato dall'avvocato che difendeva il ragazzo, permettendo così il suo tesseramento. L'Ufficio è stato anche interessato alla procedura d'infrazione, aperta dalla Commissione Europea, attraverso il dipartimento che si occupa della libera circolazione dei lavoratori, che ha chiesto alla Federnuoto la modifica della normativa sul tesseramento dei pallanuotisti comunitari.

Un esempio di “buona prassi” ha invece riguardato la Federazione italiana di atletica leggera (FIDAL), la quale, all'inizio del 2012, aveva emanato le nuove Norme per l'organizzazione delle manifestazioni 2012. Una società sportiva le aveva segnalate all'Ufficio, ravvisandovi una possibile discriminazione nei riguardi degli atleti stranieri, in particolare per le norme per le corse su strada, per le manifestazioni su pista outdoor ed indoor, corsa campestre, marcia, montagna. Ritenendo la segnalazione pertinente, l'Ufficio ha contattato gli uffici della FIDAL e, a seguito di un incontro chiarificatore, nel quale è emerso che tali norme avevano lo scopo di mettere un freno ad una preoccupante “tratta” degli atleti, la Federazione ha ritenuto di modificare immediatamente le norme, condividendo il parere dell'UNAR secondo il quale, pur se motivate, finivano per creare una situazione di discriminazione nei confronti di tutti gli stranieri non rientrati nelle categorie a rischio di “tratta”. Si è trattato dell'avvio di una fattiva collaborazione, fondamentale per evitare l'emanazione di norme discriminatorie non giustificabili.

### **6.3.3. Iniziative di sensibilizzazione e formazione**

Nel 2012 sono state diverse le iniziative volte alla sensibilizzazione e alla formazione.

Ad aprile, un rappresentante dell'UNAR, ha partecipato al convegno OSCE *Combating racism, intolerance and discrimination through sport*, tenutosi a Vienna. Il 4 maggio, presso la sede del Dipartimento per le Pari Opportunità, è stato organizzato, insieme alla Federazione Italiana Giuoco Calcio, il seminario di formazione sull'antirazzismo a cui hanno partecipato tutte le società italiane di calcio professionistico (serie A, serie B, Prima e Seconda Divisione). Nei giorni del 4 e 5 maggio è stata organizzata, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Conferenza europea della Rete FARE (*Football Against Racism in Europe*), *Diamo una svolta al gioco: uguaglianza, inclusione ed attivismo*, presieduta dal direttore dell'UNAR, dal presidente della FIGC, dal portavoce del presidente della UEFA e dalla responsabile del comitato esecutivo UEFA. Al convegno hanno partecipato oltre cento rappresentanti delle associazioni europee che si occupano di contrasto al razzismo nello sport. A dar rilevanza

all'incontro è stata anche la vicinanza con l'avvio degli Europei 2012, disputati in Polonia e Ucraina, nel corso dei quali è stata proposta la campagna *Respect*.

Nel mese di giugno, l'UNAR ha ospitato la presentazione dei risultati ottenuti dal progetto *Mimosa*, di cui era partner e a cui hanno partecipato: il responsabile dell'Unità Sport DG EAC della Commissione Europea, l'Assessore della Provincia di Gorizia, la Regione Toscana, la Regione Emilia Romagna, l'Università del Molise, la UISP Taller ACSA, Policy Center for Roma and Minorities, ISCA, Schole Torino, RDYC.

Nel mese di dicembre, l'UNAR ha partecipato al convegno organizzato dal Comune di Arezzo *Cittadinanza sportiva. Opportunità e ostacoli per una piena cittadinanza*, nel corso del quale sono state avanzate proposte per la modifica normativa, al fine di favorire il tesseramento delle seconde generazioni nelle società calcistiche.

## CAPITOLO SETTIMO

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

#### 7.1. Il network europeo degli organismi specializzati: progetto 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 38 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;

Inoltre, *Working Group Gender Related Issues* è il nuovo tavolo di lavoro inaugurato nel 2013 sulle tematiche relative al genere.

Lo scopo del network è quello di accrescere il dialogo con le istituzioni europee, al fine di sviluppare importanti iniziative nella convinzione che l'azione di Equinet possa, a livello europeo, incidere nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche e delle procedure relative alla parità di trattamento e di non discriminazione, oltre a divenire la principale fonte di informazione in materia di buone pratiche legate alla parità di trattamento e non discriminazione.

Nel 2012 l'UNAR ha partecipato, con una relazione sulle strategie di comunicazione italiana, al seminario di Malta che si è tenuto dal 26 al 28 settembre *Using communications to tackle under-reporting*.

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

Buona parte dell'attività che l'UNAR realizza nel campo della prevenzione e del contrasto delle discriminazioni si attua in stretta sinergia con le amministrazioni regionali e le organizzazioni del terzo settore ed il mondo imprenditoriale, grazie ad un utilizzo mirato dei Fondi Strutturali, in particolare del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Il 2012 è stato un anno cruciale per la realizzazione del Piano Esennale 2007-2013 di programmazione dell'UNAR rispetto agli interventi a valere sul FSE, vista la necessità di portare a chiusura tale ciclo e, contemporaneamente, l'opportunità di mettere a frutto quanto avviato negli anni precedenti.

In tale annualità, infatti, sono stati realizzati interventi a vari livelli ed in vari settori, che, sia per la numerosità<sup>10</sup> che per la qualità dei risultati raggiunti, rappresentano un buon traguardo ed una valida base di intervento per la prossima programmazione 2014-2020.

È forse utile ricordare che l'UNAR gestisce, in qualità di Organismo Intermedio, la programmazione e la realizzazione di interventi a valere sull'obiettivo 4.2 del PON Governance e Azioni di Sistema del FSE 2007-2013, volto a "Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale"

Nell'ambito di tale obiettivo specifico, l'UNAR, in base a quanto stabilito dal Piano Esennale del Dipartimento per le Pari Opportunità, si occupa di promuovere sette azioni:

1. individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalla disabilità o dall'età, così come dall'orientamento sessuale;
2. promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono in condizioni di svantaggio;
3. sperimentazione della trasferibilità degli indirizzi operativi predisposti per la valutazione in chiave di genere alla valutazione sensibile alle diverse forme di discriminazione;
4. costruzione di banche dati sulle discriminazioni;

---

<sup>10</sup> Nel corso del 2012 è stato gestito un totale di 23 progetti, alcuni dei quali sono stati avviati a fine 2011 e si sono conclusi nell'arco dell'anno considerato, mentre altri, esattamente cinque, sono stati avviati nel 2012 .

5. azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti da azioni di rafforzamento dei gruppi discriminati rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale;
6. promozione della *Governance* delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti;
7. identificazione, analisi e trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un'ottica di benchmarking.

Sul piano strategico, gli interventi messi in campo nel corso del 2012, pur rivolgendosi quali azioni di sistema alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, in un'ottica di supporto programmatico e rafforzamento della *governance*, sono state pensate per il raggiungimento di una pluralità di obiettivi volti ad incidere direttamente sui beneficiari finali a livello territoriale, ovvero sull'inclusione sociale dei soggetti a maggiore rischio di discriminazione per motivi legati alla razza o origine etnica, alla disabilità, all'orientamento sessuale ed identità di genere, all'orientamento politico e religioso e all'età.

Tra questi obiettivi, si rileva:

- a) l'aumento dell'emersione dei fenomeni discriminatori, con un'attenzione particolare alle discriminazioni per orientamento sessuale ed identità di genere, alle discriminazioni verso le comunità Rom, Sinti e Caminanti e alle discriminazioni verso le persone con disabilità;
- b) il rafforzamento delle competenze e delle capacità di intervento a tutela delle vittime di discriminazione, tanto da parte dell'Ufficio che da parte delle amministrazioni e delle organizzazioni locali delle Regioni Obiettivo Convergenza;
- c) la promozione di strumenti, politiche e modelli organizzativi volti all'inclusione dei soggetti a rischio di discriminazione razziale nel mercato del lavoro.

La metodologia di intervento, che prevede l'affidamento esterno ad organizzazioni beneficiarie e responsabili dell'attuazione delle attività, è stata orientata al coinvolgimento diretto degli *stakeholders* regionali attivi nel settore del contrasto delle discriminazioni, ovvero prime tra tutte le amministrazioni regionali, ma anche le organizzazioni datoriali e sindacali, i mezzi di comunicazione di massa, il mondo produttivo, le scuole ed università, le associazioni di volontariato.

Tutti gli interventi, sono stati inoltre programmati ed attuati in stretto collegamento con le azioni strategiche di prevenzione, rimozione e contrasto delle discriminazioni messe in campo a livello nazionale dall'Ufficio, sia attraverso i fondi ordinari del Dipartimento per le Pari Opportunità<sup>11</sup>, che mediante il ricorso agli altri Fondi Diretti Europei, quali il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi (FEI).

In particolare, l'azione 2 dell'Obiettivo 4.2 del FSE (Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono in condizioni di svantaggio) è stata condotta in coordinamento con il progetto "Ampliamento e rafforzamento delle Reti Territoriali Antidiscriminazioni Razziali" co-finanziato attraverso il programma FEI ed avente come obiettivo la creazione di un sistema di *governance* territoriale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni razziali, nei territori al di fuori delle Regioni Obiettivo Convergenza.

Il ricorso, nell'ambito della programmazione ed attuazione delle azioni a valere sul PON GAS FSE, a forme di intervento che agiscono in settori chiave e differenti della vita sociale, istituzionale ed economica, oltre a rappresentare un valido strumento per la diffusione delle politiche di contrasto e prevenzione delle discriminazioni a vari livelli (*mainstreaming*), ha consentito di avviare sperimentazioni e creare partnership territoriali a livello locale in grado di

---

<sup>11</sup> Si pensi alla Strategia Nazionale per il contrasto delle discriminazioni verso i Rom, Sinti e Caminanti e alla Strategia Nazionale per il contrasto delle discriminazioni verso le persone LGBT, la cui definizione è stata avviata nel 2012 e la cui attuazione è ora in corso.

costituire un'ottima base di partenza per la nuova programmazione sui Fondi Strutturali 2014-2020 attualmente in corso di definizione a livello nazionale e regionale.

In particolare, la speciale attenzione che è stata riservata agli interventi per l'inclusione sociale dei Rom, nonché al contrasto delle discriminazioni nel mercato del lavoro, consentirà di rispondere efficacemente a quanto definito nel Position Paper per l'Italia sulla nuova programmazione 2014-2020 e ad i target nazionali relativi alla Strategia Europa 2020 per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà.

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

L'Agenzia 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.

L'UNAR, nel 2012, ha aderito ad uno Steering Group (CLARITY) e ad un working group: CLARITY (*Complaints, Legal Assistance and Rights Information Tool for You*).

L'Ufficio ha aderito al progetto pilota CLARITY 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 che hanno subito violazioni e che vorrebbero segnalare la discriminazione, verso l'istituzione di riferimento nazionale (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.

L'UNAR ha avviato nel giugno 2012 un gruppo di lavoro con la Fundamental Rights Agency della Commissione Europea (FRA), volto al monitoraggio delle politiche di inclusione per i rom. Il *Working Party*, che si è riunito nel giugno e nel novembre 2012, ha l'obiettivo di pervenire alla definizione di indicatori statistici e alla rilevazione dei dati per l'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom 2012-2020. Il Working Party coinvolge, oltre all'Italia, anche Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Ungheria, Romania, Spagna e Inghilterra.

#### **7.4. Casi di studio di interventi realizzati nel corso del 2012 attraverso il PON GAS FSE obiettivo 4.2**

##### **7.4.1. I progetti di ricerca sociale per il monitoraggio e la prevenzione delle discriminazioni**

Nel 2012 l'Ufficio ha proseguito la sua attività di ricerca sociale finalizzata all'emersione del fenomeno delle discriminazioni, non soltanto razziali ma fondate anche su altri fattori, quali l'orientamento sessuale e l'identità di genere.

Sono stati realizzati e conclusi, nel corso del periodo considerato, tre progetti di ricerca, in collaborazione con altrettanti Istituti di ricerca sociale:

- a) il primo progetto **“Le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere”**, del quale si è trattato anche nel capitolo VI, ha visto coinvolti l'UNAR e Codici | Agenzia di ricerca sociale nella ricognizione, analisi, valutazione e diffusione delle buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti dei cittadini stranieri portate avanti da soggetti pubblici, privati e del terzo settore, a livello nazionale e con particolare riferimento alle quattro Regioni Obiettivo Convergenza, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. La ricerca ha prodotto una *Mappatura delle comunità straniere nelle*

*ROC/Quaderni regionali*, che ha offerto un profilo dell'immigrazione ed una mappatura delle buone prassi in ciascuna di tali regioni. Il lavoro di redazione ha visto significativamente coinvolti i referenti regionali. Nello specifico i quaderni sono così organizzati: Campania- popolazione di origine cinese, politiche abitative rivolte alla popolazione Rom e Sinta; Calabria- popolazione di origine marocchina, situazione di potenziale conflitto dopo la vicenda dei ciclisti uccisi il 5 dicembre 2010; Puglia- popolazione di origine albanese, questione del bracciantato; Sicilia- popolazione di origine romena, Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA) e Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Il progetto ha condotto anche alla realizzazione di due Seminari con esperti del terzo settore, con funzionari pubblici locali e con gli *Equality bodies* che si occupano dell'inclusione socioculturale degli stranieri e della lotta alle discriminazioni etnico-razziali, con l'obiettivo di raffinare ulteriormente la bozza di protocollo di valutazione predisposta. I due seminari internazionali di scambio e di confronto si sono tenuti a Siviglia il 17/18 maggio 2012, e ad Atene/Patrasso il 28/29 maggio 2012 e vi hanno partecipato membri dell'equipe nazionale, membri delle equipe regionali e referenti di progetto UNAR;

- b) il secondo progetto di ricerca è stato uno **studio volto all'identificazione, all'analisi e al trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione nello specifico ambito dell'orientamento sessuale**, condotto dall'Avvocatura per il diritti LGBT – Rete Lenford. Con questa ricerca si sono voluti fornire metodi per l'identificazione, il coinvolgimento e il rafforzamento del sistema degli attori istituzionali e associativi più rilevanti nelle Regioni Obiettivo Convergenza, nel sostegno di politiche e servizi atti a prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione sul mercato del lavoro connessa all'orientamento sessuale e all'identità di genere, nonché per una azione di *capacity building* dei beneficiari finali, rivolta a una loro maggiore capacità di partecipazione ai processi di inclusione sociale. Il progetto ha infatti condotto ad una mappatura delle buone prassi internazionali in materia di non discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere nell'ambito lavorativo, con particolare riferimento al contesto europeo. In particolare, con la mappatura si è effettuata una ricognizione delle esperienze internazionali più innovative e degli strumenti adottati per la partecipazione delle persone GLBT al mercato del lavoro. Sono state privilegiate le buone pratiche sperimentate al livello europeo come l'orientamento, la formazione, la qualificazione professionale, l'accesso al lavoro, le condizioni di lavoro, la retribuzione e l'accesso alle carriere. È stata inoltre condotta un'analisi dei livelli e delle modalità di partecipazione ed interazione delle istituzioni coinvolte nella mappatura con i reali beneficiari locali degli interventi. Si è compiuta una rilevazione dei livelli di protagonismo dei diretti beneficiari e delle associazioni di rappresentanza in qualità di cooperanti nell'attuazione delle politiche e nell'uso degli strumenti di inclusione. Infine, si è giunti, di concerto con gli *stakeholder* regionali, ad una valutazione del grado di replicabilità delle buone prassi internazionali nei territori delle Regioni Ob. Convergenza, al fine di individuare alcune esperienze innovative da trasferire in specifiche realtà territoriali opportunamente individuate;
- c) il terzo progetto di ricerca condotto dall'UNAR nel corso del 2012 ha **riguardato la diffusione di stereotipi inerenti i principali target a rischio di discriminazione all'interno dell'informazione televisiva italiana**. Lo studio è stato condotto da ISIMMM Ricerche attraverso un monitoraggio delle edizioni di maggiore ascolto (*prime time*) dei principali telegiornali italiani (come il Tg1, Tg2, Tg3, Tg4, Tg5, Studio Aperto e TgLa7) e di alcune testate di Regioni Obiettivo Convergenza (come i TgR di Campania, Sicilia, Puglia e Calabria o telegiornali di tv private con maggiore ascolto), al fine di analizzare il contenuto delle notizie dove compaiono soggetti a rischio discriminazione per nazionalità/etnia, religione, disabilità e orientamento sessuale ed

identità di genere. Il monitoraggio è stato strutturato in modo da fornire la segnalazione, in tempo “quasi reale” (per esempio entro le 24 ore dalla messa in onda), di notizie che hanno trattato i soggetti a rischio discriminazione in modo non corretto (utilizzando, per esempio, termini inappropriati o violando altre indicazioni contenute nei codici deontologici della professione giornalistica o in altri strumenti, come, per esempio le “linee guida per l’applicazione della Carta di Roma. Sono stati inoltre realizzati dei focus group che hanno verificato l’impatto di specifiche notizie al centro dell’attenzione giornalistica sul rafforzamento degli stereotipi diffusi tra gli spettatori italiani. Lo studio ha dimostrato che i soggetti a rischio discriminazione maggiormente presenti all’interno dei telegiornali sono le persone di diversa nazionalità, etnia e religione. L’informazione italiana, sia quella nazionale sia quella locale, tende a concentrarsi particolarmente sugli ingressi di migranti nel nostro paese – spesso descrivendo questi fenomeni in termini di “emergenza” – e su alcuni episodi di cronaca che li vedono coinvolti in qualità di autori di reati o di episodi di illegalità. Tutto ciò contribuisce a rafforzare gli stereotipi discriminatori degli spettatori, ed in particolare la tendenza ad associare il fenomeno dell’immigrazione con quello della criminalità. Lo studio ha anche dimostrato il ruolo non marginale svolto dalla televisione nella creazione e nella diffusione di stereotipi, evidenziando, in particolare, come le modalità di presentazione della notizia influenzino la costruzione emozionale della rappresentazione dello straniero. I risultati dello studio suggeriscono e motivano un’estensione del percorso di ricerca intrapreso, attraverso un monitoraggio continuativo sulle modalità con le quali i telegiornali nazionali e locali coprono i temi dell’immigrazione e, più in generale, gli eventi in cui sono coinvolte persone a rischio discriminazione.

#### **7.4.2. Sperimentazione e diffusione di strumenti e modelli di intervento per il contrasto delle discriminazioni**

Una parte considerevole degli interventi a valere sul PON GAS FSE 2007-2014 realizzati dall’UNAR nel corso dell’annualità 2012 ha riguardato la promozione, presso le istituzioni e le organizzazioni della società civile attive nelle quattro Regioni Obiettivo Convergenza (ROC), di strumenti e modelli di intervento per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni.

Tali attività hanno avuto quale caratteristica comune quella di partire da una sperimentazione di successo o da una buona pratica precedentemente riscontrata, per valutarne e proporre la diffusione e l’adozione da parte delle amministrazioni locali o di altri *stakeholder* regionali della Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

Si riportano di seguito i principali interventi svolti in questo ambito, che rientrano nelle azioni 1 e 6 dell’ob. 4.2 PON GAS FSE 2007-2014:

- a) il primo intervento ha riguardato la **realizzazione di un’attività di implementazione e sviluppo dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG)**. Questo progetto, curato dall’Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, ha avuto quale obiettivo quello di accompagnare le amministrazioni pubbliche delle ROC nei percorsi di istituzione dei CUG, attraverso percorsi di sensibilizzazione e trasferimento di competenze al personale amministrativo e la redazione di linee guida per la creazione e la gestione dei CUG;
- b) il secondo intervento ha avuto come oggetto la **realizzazione di un programma di attività di implementazione e sviluppo della Carta per le Pari opportunità e l’uguaglianza nei luoghi di lavoro**, attraverso il coinvolgimento di aziende, sindacati e associazioni datoriali in percorsi di sensibilizzazione sul *diversity management*. Il progetto è stato realizzato da Fondazione Sodalitas ed ha condotto alla realizzazione di percorsi di assistenza ed accompagnamento alle imprese sull’adozione di codici di

- autoregolamentazione interna antidiscriminazione, quale la suddetta Carta, confluiti poi in un documento finale di linee guida;
- c) il terzo intervento volto alla diffusione di strumenti antidiscriminazione è stato svolto in collaborazione con l'Associazione Parks ed ha riguardato il contrasto alla discriminazione nel mondo del lavoro, coinvolgendo direttamente imprese pubbliche e private delle quattro ROC. Il progetto, intitolato "**Parimerito**", ha consentito di svolgere percorsi di informazione e di sensibilizzazione sulle discriminazioni nel settore "lavoro" destinati ai dipendenti e al management di aziende pubbliche e private. Sono stati inoltre realizzati, grazie alla partecipazione delle stesse aziende, quattro *career day*, uno per ciascuna regione coinvolta, per favorire l'inserimento lavorativo delle persone di origine straniera, transessuali e con disabilità;
  - d) il quarto intervento ha riguardato la **promozione di una rete di mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti** nelle quattro ROC. Il progetto, a cura dell'IREF, è stato svolto in parte nel 2012 e terminerà nel 2013. Obiettivo di questo intervento è quello di promuovere percorsi di mediazione linguistico-culturale per Rom e Sinti residenti nelle ROC, 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. Il progetto si rivolge direttamente alle comunità Rom locali, attraverso l'erogazione di corsi di formazione rivolti alla preparazione di mediatori rom e sinti da inserire 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).