



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

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

(IN OTTEMPERANZA A QUANTO PREVISTO DAL
DECRETO LEGISLATIVO 9 LUGLIO 2003, N.215, ARTICOLO
7, COMMA 2 LETT. F)

A CURA DELL'UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO
E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE
SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA

ANNO 2017



INDICE

PREMESSA

1. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE IN AMBITO SOVRANAZIONALE	3
2. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELLA NORMATIVA NAZIONALE	7
3. IL RUOLO DELL'UNAR E LE SUE COMPETENZE	9
3.1 Funzioni, obiettivi e struttura	
3.2 La prevenzione	
3.3 La rimozione	
3.4 La promozione	
3.5 La verifica	
3.6 Le risorse	
4. LO STATO DELL'ARTE DELLA DISCRIMINAZIONE IN ITALIA: I DATI DI UNAR	15
4.1 I dati del 2017	
4.2 I canali delle segnalazioni	
4.3 Fattori degli atti discriminatori	
4.4 Ambiti e contesti degli atti discriminatori	
4.5 Monitoraggio dei procedimenti giudiziari	
4.6 Osservatorio Media e Web	
5. I MECCANISMI DI TUTELA DELLE DISCRIMINAZIONI: LA GIURISPRUDENZA	28
5.1 Accesso alle prestazioni sociali	
5.2 Accesso alle prestazioni previdenziali	
5.3 Accesso al pubblico impiego	
5.4 Ambito LGBT	
5.5 Ambito disabilità	
5.6 Ambito religioso	
5.7 Ingresso e permanenza dello straniero sul territorio nazionale	
5.8 Hate Speech	
5.9 Il "Decreto Minniti"	
CONCLUSIONI	43

PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento, relativa all'anno 2017, riguarda l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e l'efficacia dei meccanismi di tutela, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 7, lettera f) del Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003, articolo 7, che recepisce la Direttiva n.2000/43/CE, del 29 giugno 2000 sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Nel corso dell'anno si sono succedute una serie di decisioni giurisprudenziali aventi ad oggetto la tematica della discriminazione etnico-razziale-religiosa e, più in generale, la violazione del principio di uguaglianza tra cittadini italiani e cittadini stranieri, con particolare riguardo a cittadini extra UE. Si è quindi proceduto a raccogliere le pronunce giudiziarie più rilevanti e/o ricorrenti, suddividendole all'interno di paragrafi aventi ad oggetto fattispecie omogenee. Tale impostazione consente di prendere cognizione delle criticità che emergono nei vari settori oggetto di analisi e degli indirizzi giurisprudenziali formati nell'ambito di ciascuno di essi.

CAPITOLO PRIMO

IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE IN AMBITO SOVRANAZIONALE

Un ruolo fondamentale in tema di uguaglianza è svolto dalla Comunità internazionale. Merita anzitutto di essere richiamata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo approvata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni il 10 dicembre 1948, la quale riconosce che a tutti gli uomini devono essere garantiti una serie di diritti fondamentali, sulla premessa per cui "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza" (art. 1); "Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione" (art. 2).

Sulla stessa base di uguaglianza e libertà di tutti gli esseri umani, l'Assemblea Generale dell'ONU, in data 21 dicembre 1965, ha adottato la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale, recepita poi dall'ordinamento italiano con legge 13 ottobre 1975, n. 654.

Con riferimento all'azione svolta in sede europea viene in rilievo anzitutto la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre del 1950, la quale, all'art. 14 vieta ogni discriminazione fondata "sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

L'azione comunitaria ha avuto un'accelerazione, a partire dalle Risoluzioni del Consiglio d'Europa del 1985 e dalla Dichiarazione Interistituzionale contro il Razzismo e la Xenofobia del giugno 1986.

Tale percorso ha portato all'esplicitazione del divieto di discriminazione con il Trattato di Amsterdam del 1997 che, entrato in vigore il primo maggio 1999, ha riformato il Trattato istitutivo della Comunità Europea. L'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

Importanza fondamentale riveste poi l'art. 13 del Trattato, in base al quale, "Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

Sulla scorta di tale articolo sono state adottate le c.d. direttive di seconda generazione: la direttiva 2000/43 CE e la 2000/78 CE, recepite in Italia dai Decreti Legislativi n. 215/2003 e 216/2003.

La prima direttiva, attuata in Italia dal D.Lgs. 215/2003, "reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione"; la stessa prevede che "Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato" (art. 3); fornisce una definizione di discriminazione, distinguendo tra discriminazione diretta: "quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga"; discriminazione indiretta: "quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone".

Equipara alle discriminazioni "anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo" e l'ordine di discriminare.

La Direttiva 2000/78/CE, attuata in Italia per mezzo del D.Lgs. n. 216/2003 "mira a stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento" (art. 1).

La direttiva si applica a "tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene:

- a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione;
- b) all'accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
- c) all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;
- d) all'affiliazione e all'attività in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro, o in qualunque organizzazione i cui membri esercitino una particolare professione, nonché alle prestazioni erogate da tali organizzazioni" (art. 3).

Dopo aver ripreso le nozioni di discriminazione diretta, indiretta, di molestie e di ordine di discriminare previste dalla Direttiva 2000/43/CE, la direttiva n. 78 dispone poi che "1 [...] gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata a una qualunque dei motivi di cui all'articolo 1 non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato (art. 4).

Con riferimento alla disabilità si prevede che "Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili" (art. 5).

Una disposizione particolare è prevista poi per il fattore anagrafico, nella misura in cui si stabilisce che "gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari" (art. 6).

Da ultimo la direttiva n. 78 stabilisce un importante principio processuale, prevedendo che "Gli Stati membri prendono le misure necessarie, conformemente ai loro sistemi giudiziari nazionali, per assicurare che, allorché persone che si ritengono lese dalla mancata applicazione nei loro riguardi del principio della parità di trattamento espongono, dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità competente, fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento" (art. 10).

Nel 2000 poi l'Unione Europea ed i suoi stati membri hanno proclamato la Carta dei Diritti Fondamentali, la quale, all'art. 21, 1° comma, vieta "qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

La Carta dei Diritti Fondamentali non trova applicazione diretta nei rapporti tra privati cittadini; tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009 la Carta è divenuto uno strumento giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione Europea, le quali sono chiamati a darvi attuazione.

CAPITOLO SECONDO

IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELLA NORMATIVA NAZIONALE

Nell'ambito del diritto interno, un ruolo fondamentale in materia di parità di trattamento svolge l'art. 3 della Costituzione italiana, a norma del quale "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

A livello di legislazione ordinaria il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione) costituisce una vera e propria pietra angolare in materia. Esso ha per oggetto la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero relativamente all'ingresso, al soggiorno, all'iter relativo al rilascio del permesso di soggiorno e all'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino straniero in condizione di irregolarità. L'art. 44 del T.U. prevede anche una speciale azione la c.d. azione civile contro la discriminazione, successivamente recepita ed ampliata con i decreti legislativi 215/2003 e 216/2003 attuativi rispettivamente delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

Come detto, tali decreti assumono un ruolo centrale nell'ambito del diritto antidiscriminatorio ed hanno conferito un nuovo fondamentale impulso all'affermazione ed allo sviluppo del diritto antidiscriminatorio.

Il D.Lgs. 215/2003, recependo ed ampliando la previsione dell'art. 44 T.U. sull'Immigrazione (v. infra), contempla inoltre una speciale azione civile contro la discriminazione, la quale può essere esperita da chiunque si ritenga leso da un comportamento discriminatorio, posto in essere indifferentemente da soggetti privati o della pubblica amministrazione; la stessa si propone con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale ove ha la residenza l'istante e prevede un'attenuazione del principio dell'onere della prova in capo a chi si ritiene vittima di una condotta discriminatoria, potendo questi avvalersi anche dell'ausilio di dati statistici.

Il D.Lgs. 216/2003, attuativo della direttiva 2000/78/CE, mira all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto

concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. Il decreto de quo ripropone pedissequamente le nozioni di discriminazione diretta, indiretta, di molestie e di ordine di discriminare già fornite dal D.Lgs. 215 del 2003 e richiama lo speciale strumento di tutela giurisdizionale dell'azione civile contro la discriminazione.

La legge 25 giugno 1993, n. 205 c.d. legge Mancino in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa stabilisce che commette reato chiunque faccia propaganda fondata sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga, con qualunque modalità, a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

E' vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi ed è punito chi partecipa a organizzazioni di questo tipo o presta assistenza alla loro attività, come pure commettono reato coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi.

CAPITOLO TERZO

IL RUOLO DELL'UNAR E LE SUE COMPETENZE

3.1 Funzioni, obiettivi e struttura

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.

3.2 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.Lvo 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.

3.3 La rimozione

Qualora si sia verificato un comportamento discriminatorio, l'UNAR è dotato, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 7 del D.Lvo 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.

Al 31 dicembre 2017 risultano iscritte al Registro UNAR 453 associazioni.

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 nel 2004, che provvede a raccogliere le segnalazioni di discriminazione mediante:

- accoglienza telefonica con mediazione linguistica e sociale al Numero Verde gratuito 800 901010 (l'assistenza viene assicurata nelle lingue inglese, francese,

spagnola, araba, rumena, cinese, portoghese, polacca, russa, urdu, in vari idiomi africani);

- assistenza immediata alle vittime di discriminazione fornendo informazioni, orientamento, supporto psicologico, mediazione, rimozione della discriminazione quando possibile;
- canali di comunicazione vari: e-mail istituzionali in uso all'ufficio, fax, lettere, sito web www.unar.it;
- monitoraggio media e internet (Osservatorio media): ricerca, monitoraggio ed analisi dei contenuti potenzialmente discriminatori provenienti dai principali social network e dai social media, con funzione di trusted reporter sui contenuti hate speech di Facebook e Twitter per conto della Commissione Europea;
- attività pro-attiva di contatto, interconnessione e scambio informativo con le realtà territoriali afferenti alla Rete Nazionale Antidiscriminazione e con il mondo degli enti e delle associazioni attive nella lotta alle discriminazioni.

In questi ultimi anni, il crescente numero di segnalazioni pervenute, l'elaborazione e l'analisi dei dati raccolti, l'esigenza di creare rete con punti di osservazione su tutto il territorio nazionale e da ultimo l'osservazione nel mondo virtuale del fenomeno di *hate speech*, hanno fortemente impattato sull'architettura attuale del servizio di Contact Center, divenuta più articolata e complessa proprio per garantire il supporto adeguato all'Ufficio nelle sue precipue funzioni.

3.4 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 sopracitato 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.

3.5 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.

3.6 Le risorse

Per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, l'UNAR si avvale dei fondi relativi al capitolo 537 "spese di funzionamento dell'UNAR" che sono espressamente previsti e determinati dal comma 2 dell'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n.39 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001".

Tali fondi, secondo quanto disposto dall'articolo 21 della Legge 16 aprile 1987, n. 183 "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari" vengono reperiti attraverso il cosiddetto "fondo di rotazione" istituito dall'articolo 5 della stessa legge.

CAPITOLO QUARTO

LO STATO DELL'ARTE DELLA DISCRIMINAZIONE IN ITALIA: I DATI DI UNAR

4.1 I dati del 2017

Nel corso del **2017** le segnalazioni di discriminazioni lavorate dall'Ufficio sono state complessivamente **3.909**, quasi mille in più rispetto al 2016.

Di queste, le segnalazioni risultate *pertinenti*, cioè che, a seguito di un'attenta analisi iniziale detta "istruttoria" realizzata dall'Ufficio, si sono rivelate effettivi casi di discriminazione, sono state **3.574**, pari al 91,5% di tutte le segnalazioni giunte all'Ufficio, laddove nel 2016 erano state il 90,3%, a conferma di una elevata capacità di individuare l'aspetto discriminatorio nelle segnalazioni da parte soprattutto delle vittime e dei testimoni. Altre **116** segnalazioni (2,9%) sono risultate *non pertinenti*, ossia che, dopo un'analisi da parte dell'Ufficio, non avevano elementi riconducibili ad una discriminazione, mentre le restanti **219** segnalazioni (5,6%) sono apparse *dubbie*, ovvero, sebbene nei fatti segnalati l'Ufficio abbia riscontrato alcuni elementi riconducibili a fattori discriminatori, per stabilirne con certezza l'effettiva pertinenza sono state richieste maggiori informazioni, che non hanno reso possibile terminare l'istruttoria entro il 31 dicembre 2017 (**Tabella 1**).

TABELLA 1 – SEGNALAZIONI PER TIPOLOGIA – ANNI 2016-2017

TIPOLOGIA SEGNALAZIONE	2016		2017	
	V.A.	%	V.A.	%
Pertinente	2652	90,3	3574	91,5
Non pertinente	97	3,3	116	2,9
Dubbia	187	6,4	219	5,6
Totale	2936	100	3909	100

Fonte: Contact Center UNAR

Il processo di lavorazione di un caso ("istruttoria") prevede diverse fasi. Dopo aver ricevuto la segnalazione attraverso uno degli appositi canali (v. par. 4.2), l'operatore (mediatore culturale, esperto *ground*, operatore dell'Osservatorio) inserisce la stessa nel database "*Software di gestione casi*" in cui si trovano tutte le segnalazioni pervenute a UNAR dal 2004 ad oggi. La segnalazione viene poi esaminata dagli operatori e, all'occorrenza, dagli esperti referenti di ciascun *ground*, che effettuano una prima valutazione dei casi di loro competenza e, se pertinente o

dubbia, aprono un'istruttoria al fine di acquisire maggiori informazioni in merito al fatto segnalato. Nel caso venga valutato pertinente, l'UNAR avvia un'azione di mediazione con l'obiettivo di porre fine al comportamento discriminatorio. Nel corso del suo intervento, se l'UNAR ritiene che il caso abbia rilevanza penale o riguardi le Forze di polizia, trasmette la segnalazione all'**OSCAD** (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori) del Ministero dell'Interno, così come prevede il **protocollo di intesa** siglato nel 2011 tra l'UNAR e l'OSCAD. Analogamente, le segnalazioni che giungono all'OSCAD e che non hanno valenza penale sono trasmesse all'UNAR. Tale scambio informativo risulta proficuo per entrambi gli Uffici in quanto consente di monitorare il fenomeno a 360 gradi. L'UNAR, comunque, anche dopo la trasmissione all'OSCAD dei casi di valenza penale, monitora i casi di discriminazione che si concludono con l'avvio di un procedimento giudiziario, raccogliendo le informazioni sull'iter processuale del caso.

4.2 I canali delle segnalazioni

L'UNAR riceve le segnalazioni tramite molteplici canali. Come già indicato nel primo paragrafo, oltre a quelli tradizionali, quali Numero Verde 800901010, *e-mail*, sito web www.unar.it, fax, lettera, l'Ufficio istruisce autonomamente casi, attuando la strategia proattiva già in vigore dal 2011, che prevede la realizzazione di un quotidiano monitoraggio dei *social media* e *social network*, e, di conseguenza, una maggiore capacità di intercettare nuove forme di discriminazione. Per tale motivo, già a novembre 2015 è stato istituito, in seno all'Ufficio, l'Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nei *media* e internet, che è poi stato sviluppato in **Osservatorio Media & Web**. Come nel 2016, le segnalazioni prese in carico dall'Osservatorio sono ancora le prevalenti, sebbene con un leggero calo percentuale (51,3% contro il 56% del 2016). Segue il canale della Rete Nazionale Antidiscriminazione, che nel **2017** ha raccolto **892** (25%) segnalazioni poi lavorate dall'Ufficio, laddove nel 2016 erano state 263 (9,9%). Ciò è stato possibile soprattutto grazie alla collaborazione con i soggetti che hanno partecipato al **Progetto FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione)**, gestito dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, all'interno del quale è stato previsto uno specifico Avviso sul contrasto alle discriminazioni ("Avviso territoriale per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni"). Oltre alla promozione della parità di trattamento, alla prevenzione e alla lotta alle discriminazioni dirette e indirette fondate sulla razza o sull'origine etnica nei

confronti dei **cittadini di Paesi Terzi**, scopo di tale Avviso è stato anche quello di implementare la Rete Nazionale Antidiscriminazione. Indubbiamente, tale Rete, non solo garantisce una presenza sul territorio di soggetti attenti a raccogliere le segnalazioni di discriminazione, ma, proprio per la sua vicinanza alla vittima e ad eventuali testimoni, diviene fondamentale anche per la possibile risoluzione di eventi episodi discriminatori (**Tabella 2**).

TABELLA 2 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER CANALE DI SEGNALAZIONE - ANNO 2017 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

CANALE	V.A.	%
Osservatorio Media & Web	1833	51,3
Rete Nazionale Antidiscriminazione	892	25,0
E-mail	302	8,4
Sito web UNAR	260	7,3
Numero Verde 800901010	254	7,1
Fax	19	0,5
Lettera	14	0,4
Totale	3574	100,0

Fonte: Contact Center UNAR

Per quanto riguarda la tipologia dei segnalanti, a parte l'attività proattiva svolta dall'Ufficio, sono state 920 (25,7%) le segnalazioni giunte da parte di testimoni a comportamenti discriminatori; 457 (12,8%) sono invece le segnalazioni avanzate direttamente dalle vittime, mentre 375 (10,2%) segnalazioni sono state inviate da Associazioni o Enti (**Tabella 3**).

TABELLA 3 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER TIPOLOGIA SEGNALANTE - ANNO 2017 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

TIPOLOGIA SEGNALANTE	V.A.	%
Testimone	920	25,7
Vittima	457	12,8
Associazione/Ente	364	10,2
UNAR	1833	51,3
Totale	3574	100,0

Fonte: Contact Center UNAR

4.3 Fattori degli atti discriminatori

In applicazione delle Direttive comunitarie (2000/43 e 2000/78), l'UNAR, oltre a contrastare e, laddove possibile, rimuovere le discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica, è attivo anche nella lotta alle discriminazioni nei confronti di altri

fattori, quali orientamento sessuale e identità di genere, religione e convinzioni personali, età e disabilità.

Ancor più che nel 2016, nel **2017** le discriminazioni a base etnico-razziale (che comprendono anche altre due tipologie discriminatorie: quelle che riguardano le comunità "Rom, Sinti e Caminanti" e "Religione e convinzioni personali"), si confermano il *ground* con la più alta percentuale, arrivando a rappresentare l'82,9% delle segnalazioni lavorate (nel 2016 rappresentavano il 69,4%). Va segnalato che sono aumentate significativamente, anche in termini assoluti, sia le segnalazioni lavorate del sottotipo "Rom, Sinti e Caminanti" (da 315 a 429), sia soprattutto quelle del sottotipo "Religione o convinzioni personali" (da 157 a 354). Il secondo *ground* per numero di segnalazioni lavorate è quello relativo all'orientamento sessuale e all'identità di genere, che passa da 226 segnalazioni (pari all'8,5%) del 2016 a 324 (9,1%) del 2017, mentre in calo le segnalazioni relative agli altri due *ground*, soprattutto per quanto riguarda la disabilità, che dal 16,4% del 2016 scende al 4,4% del 2017 (**Tabella 4**).

TABELLA 4 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER *GROUND* DISCRIMINATORIO - ANNO 2017 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

GROUND	V.A.	%
Etnico razziale	2964	82,9
<i>di cui "Rom, Sinti e Caminanti"</i>	429	-
<i>di cui "Religione e convinzioni personali"</i>	354	-
Orientamento sessuale	324	9,1
<i>di cui "Identità di genere"</i>	38	
Disabilità	158	4,4
Età	84	2,4
Multiple ¹	44	1,2
Totale	3574	100

Fonte: Contact Center UNAR

Al fine di far emergere specifici fenomeni di discriminazione e di garantirne una migliore comprensione, ogni *ground* è stato disaggregato in alcune sottocategorie, dette "*Sottotipi*". Delle **3574** segnalazioni pertinenti, oltre il 60% è rientrato nei sottotipi individuati dall'Ufficio. Nella **Tabella 5** vengono riportati i sottotipi dei tre *ground* più significativi da un punto di rilevanza statistica.

¹ Eventi discriminatori che hanno coinvolto più fattori o *ground*.

Per quanto attiene i sottotipi relativi al *ground* **razza ed etnia**, nella tipologia "etnico razziale" (escluse quindi le tipologie "Rom, Sinti e Caminanti" e "Religione e convinzioni personali"), che totalizza **2181** casi, le aggregazioni più significative hanno riguardato tre caratteristiche delle vittime, che complessivamente raccolgono circa tre quarti del totale della specifica tipologia: il colore della pelle (32,5%) ha rappresentato il principale motivo discriminante; seguito dai casi in cui la vittima era un "profugo" (22,9%), e il fatto che fosse "straniero" (19,4%).

Per quanto riguarda la tipologia "**Religione e convinzioni personali**", che totalizza 354 segnalazioni, il sottotipo che ha originato maggiormente comportamenti discriminatori è l'islamofobia (74,3% della tipologia), seguita dall'antisemitismo (18,9%). Nel caso, invece, del *ground* "**Orientamento sessuale**", nel 38,1% dei casi, la vittima era stata individuata in quanto omosessuale, mentre l'8,3% in quanto lesbica.

Infine, nel *ground* "**Disabilità**", ben il 26% delle segnalazioni erano motivate da discriminazioni dovute alle barriere architettoniche (**Tabella 5**).

TABELLA 5 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER I PRINCIPALI *GROUND* E RELATIVI SOTTOTIPI - ANNO 2017 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI, SUI SINGOLI *GROUND*)

GROUND	SOTTOTIPO	V.A.	%
Etnico razziale	Colore della pelle	710	32,5
	Profugo	500	22,9
	Straniero	424	19,4
<i>di cui "Religione o convinzioni personali"</i>	Antislamismo	263	74,3
	Antisemitismo	67	18,9
Orientamento sessuale	Gay	135	38,1
	Lesbica	27	8,3
Disabilità	Barriere architettoniche	41	26,0

Fonte: Contact Center UNAR

4.4 Ambiti e contesti degli atti discriminatori

Al fine di raccogliere il maggior numero di informazioni circa le segnalazioni "di pertinenza" lavorate dall'Ufficio, il sistema di gestione dei casi segnalati è organizzato in base al concetto di "**ambito di discriminazione**", ossia il settore della vita sociale all'interno del quale si verifica la discriminazione. La classificazione usata prevede undici diversi ambiti, corrispondenti agli ambienti sociali dove con maggiore frequenza si registrano i casi di discriminazione: casa, lavoro, scuola e istruzione,

salute, trasporto pubblico, Forze dell'ordine, erogazione servizi da enti pubblici, erogazione servizi da pubblici esercizi, vita pubblica, tempo libero, erogazione servizi finanziari.

L'ambito per il quale sono giunte oltre la metà delle segnalazioni è stato quello "Vita pubblica" (58,6%), con un aumento rispetto al 2016 (50,6%). Si tratta di segnalazioni di discriminazioni, molestie ma anche aggressioni, che si verificano in contesti e luoghi pubblici senza che tra responsabile e vittima della discriminazione sia in atto un rapporto commerciale, di servizio, ma che si trovino occasionalmente a frequentare, anche non contestualmente, lo stesso spazio. Un simile aumento può essere attribuito ad un incremento di tensioni generalizzate nei confronti di persone percepite come "diverse".

All'aumento percentuale dell'ambito "Vita pubblica" ha coinciso una diminuzione delle segnalazioni in merito all'ambito "Erogazione servizi da enti pubblici" (10,0% rispetto al 17,9% del 2016), così come sono diminuite le segnalazioni percentuali relative all'ambito "Lavoro", che passano dal 10,9% del 2016 al 7,9% del 2017. In aumento invece le segnalazioni riguardanti l'ambito "Tempo libero" che passano dal 2,7% del 2016 al 5,2% del 2017 (**Tabella 6**).

A ciascun ambito corrispondono una serie di specifiche funzionali, denominate "**contesto**", atte a precisare la situazione di discriminazione. Questa suddivisione permette di identificare esattamente la tipologia degli episodi di discriminazione, favorendo poi azioni mirate di carattere culturale, comunicativo, educativo, finalizzate alla ricostituzione del tessuto sociale laddove l'effetto disaggregante della discriminazione abbia creato situazioni di tensione (**Tabella 7**).

Nel caso del *ground* etnico-razziale (comprese le tipologie relative alle comunità "Rom, Sinti e Caminanti" e a "Religione e convinzioni personali") e del *ground* Orientamento sessuale e identità di genere, il contesto che ha raccolto maggiori segnalazioni riguarda gli "spazi pubblici". Sempre per quanto riguarda il *ground* etnico-razziale (ma senza le tipologie relative alle comunità "Rom, Sinti e Caminanti" e a "Religione e convinzioni personali"), nei singoli ambiti emergono i seguenti contesti discriminatori: "servizi socio assistenziali" (ambito "Erogazione servizi da enti pubblici"), "accesso all'occupazione" (ambito "Lavoro"), "sport" (ambito "Tempo libero"); "condomini e vicini" (ambito "Casa"), "personale di servizio" (ambito "Trasporto pubblico").

TABELLA 6 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER AMBITO E *GROUND* DISCRIMINATORIO – ANNO 2017 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

AMBITO	Etnico razziale		Rom, Sinti e Caminanti		Religione o convinzioni personali		Orientamento sessuale e identità di genere		Disabilità		Età		Multipla		N.	%	% 2016
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%			
Vita pubblica	1169	53,6	312	72,7	326	92,1	237	73,1	15	9,5		0,0	34	77,3	2093	58,6	+8,0
Erogazione servizi da enti pubblici	168	7,7	81	18,9	4	1,1	48	14,8	56	35,4		0,0	2	4,5	359	10,0	- 7,9
Lavoro	155	7,1	1	0,2	5	1,4	9	2,8	24	15,2	83	98,8	4	9,1	281	7,9	- 3,0
Tempo libero	171	7,8	4	0,9	2	0,6	4	1,2	6	3,8		0,0		0,0	187	5,2	+ 2,5
Casa	158	7,2	2	0,5	2	0,6	7	2,2	6	3,8		0,0	1	2,3	176	4,9	+ 1,8
Scuola e Istruzione	75	3,4	5	1,2	7	2,0	10	3,1	25	15,8	1	1,2	2	4,5	125	3,5	- 2,0
Trasporto pubblico	92	4,2	6	1,4		0,0	1	0,3	8	5,1		0,0	1	2,3	108	3,0	- 0,3
Erogazione servizi da pubblici esercizi	81	3,7	1	0,2	1	0,3	5	1,5	11	7,0		0,0		0,0	99	2,8	+ 0,5
Forze dell'Ordine	55	2,5	13	3,0	5	1,4	1	0,3	1	0,6		0,0		0,0	75	2,1	=
Salute	55	2,5	2	0,5	2	0,6	2	0,6	5	3,2		0,0		0,0	66	1,8	+ 0,4
Erogazione servizi finanziari	2	0,1	2	0,5		0,0	0	0,0	1	0,6		0,0		0,0	5	0,1	- 0,1
Totale	2181	100,0	429	100,0	354	100,0	324	100,0	158	100,0	84	100,0	44	100,0	3574	100,0	

TABELLA 7 – SEGNALAZIONI PERTINENTI PER AMBITO, CONTESTO E *GROUND* – ANNO 2017 (valori assoluti e percentuali)

Ambito	Contesto	Etnico-razziale		Rom, Sinti e Caminanti		Religione o convinzioni personali		Orientamento sessuale e identità di genere		Disabilità		Età		Multipla		N.	%
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%		
Vita pubblica	Spazi pubblici	886	55,8	237	14,9	271	17,1	156	9,8	7	0,4	-	-	30	1,9	1587	100,0
	Aggressioni	160	61,3	10	3,8	14	5,4	69	26,4	5	1,9	-	-	3	1,1	261	100,0
	Politica	74	45,4	58	35,6	19	11,7	8	4,9	3	1,8	-	-	1	0,6	163	100,0
	Scritte xenofobe	49	59,8	7	8,5	22	26,8	4	4,9		-	-	-	-	-	82	100,0
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi socio-assistenziali	75	76,5	8	8,2	1	1,0	-	-	13	13,3	-	-	1	1,0	98	100,0
	Servizi anagrafici	48	53,3	-	-	-	-	42	46,7	-	-	-	-	-	0,0	90	100,0
	Altro	45	26,3	73	42,7	3	1,8	6	3,5	43	25,1	-	-	1	0,6	171	100,0
Lavoro	Accesso all'occupazione	86	47,8	-	-	2	1,1	-	-	9	5,0	83	46,1	-	-	180	100,0
	Condizioni lavorative	23	63,9	-	-	-	-	3	8,3	8	22,2	-	-	2	5,6	36	100,0
	Colleghi	15	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	100,0
	Mobbing con aggravante	6	42,9	-	-	1	7,1	4	28,6	1	7,1	-	-	2	14,3	14	100,0
	Condizioni di licenziamento	7	53,8	1	7,7			1	7,7	4	30,8	-	-	-	-	13	100,0
	Accesso alla formazione	2	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100,0
	Permessi, aspettative e congedi	-	-	-	-	1	50,0	-	-	1	50,0	-	-	-	-	2 ₂₂	100,0
	Retribuzione	2	100,0	-	-			-	-	-	-	-	-	-	-	2	100,0

	Altro	14	82,4	-	-	1	5,9	1	5,9	1	5,9	-	-	-	-	17	100,0
Tempo libero	Sport	157	94,0	3	1,8	2	1,2	1	0,6	4	2,4	-	-	-	-	167	100,0
	Spettacolo	8	66,7	1	8,3	-	-	1	8,3	2	16,7	-	-	-	-	12	100,0
	Associazioni	6	75,0	-	-	-	-	2	25,0	-	-	-	-	-	-	8	100,0
Casa	Condomini e vicini	64	91,4	1	1,4	-	-	2	2,9	3	4,3	-	-	-	-	70	100,0
	Affitto	47	90,4	-	-	2	3,8	3	5,8	-	-	-	-	-	-	52	100,0
	Case popolari	15	88,2	-	-	-	-	-	-	2	11,8	-	-	-	-	17	100,0
	Agenzie immobiliari	6	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100,0
	Altro	26	83,9	1	3,2	-	-	2	6,5	1	3,2	-	-	1	3,2	31	100,0
Scuola e Istruzione	Studenti	28	63,6	-	-	4	9,1	5	11,4	5	11,4	-	-	2	4,5	44	100,0
	Personale scolastico	20	46,5	1	2,3	3	7,0	4	9,3	15	34,9	-	-	-	-	43	100,0
	Genitori	8	88,9	1	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	100,0
	Altro	19	65,5	3	10,3	-	-	1	3,4	5	17,2	1	3,4	-	-	29	100,0
Trasporto pubblico	Personale di servizio	44	88,0	4	8,0	-	-	1	2,0	1	2,0	-	-	-	-	50	100,0
	Altri utenti	40	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	100,0
	Azienda di trasporto	6	37,5	2	12,5	-	-	-	-	7	43,8	-	-	1	6,3	16	100,0
	Altro	2	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100,0
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Altro	47	77,0	-	-	1	1,6	2	3,3	11	18,0	-	-	-	-	61	100,0
	Bar	20	95,2	1	4,8	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-	21	100,0
	Ristorante	6	66,7	-	-	-	-	3	33,3	-	-	-	-	-	-	9	100,0
	Discoteca	8	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100,0
Forze dell'Ordine	Polizia di Stato	19	73,1	3	11,5	3	11,5	1	3,8	-	-	-	-	-	-	26	100,0
	Carabinieri	15	75,0	4	20,0	1	5,0	-	-	-	-	-	-	-	-	20	100,0
	Polizia Municipale	11	84,6	2	15,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	100,0

	Altro	10	62,5	4	25,0	1	6,3		-	1	6,3	-	-	-	-	16	100,0
Salute	ASL	21	80,8	-	0,0	-	0,0	1	3,8	4	15,4	-	-	-	-	26	100,0
	Ospedale	21	91,3	1	4,3	1	4,3	-	0,0	-	-	-	-	-	-	23	100,0
	Pronto soccorso	5	83,3	-	-	-	-	1	16,7	-	-	-	-	-	-	6	100,0
	Specialisti	2	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100,0
	Altro	6	66,7	1	11,1	1	11,1	-	-	1	11,1	-	-	-	-	9	100,0
Erogazione servizi finanziari	Altro	2	40,0	2	40,0	-	-	-	-	1	20,0	-	-	-	-	5	100,0
Totale		2181	61,0	429	12,0	354	9,9	324	9,1	158	4,4	84	2,4	44	1,2	3574	100,0

4.5 Monitoraggio dei procedimenti giudiziari

Già dal 2009 l'UNAR provvede ad effettuare un monitoraggio dei casi di discriminazione che comportano l'avvio di un procedimento giudiziario, con lo scopo di raccogliere informazioni sull'iter processuale del caso: se le indagini sono in corso, se sono state fissate le date delle udienze, al fine di monitorare il procedimento fino all'emissione della sentenza e l'ottenimento della stessa. Si tratta in gran parte di casi desunti attraverso il monitoraggio quotidiano dei media, a cui si aggiunge un'attività volta a completare quelle informazioni in merito ai dati identificativi della vittima o dell'autore del reato indispensabili per avviare il monitoraggio giudiziario. Tutto ciò è possibile grazie alla fattiva collaborazione dell'autorità giudiziaria (Procure e Tribunali). Nel **2017** sono state inoltrate circa **200** richieste di informazioni (relative a circa **60** casi), alla maggior parte delle quali è stato fornito un riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria. In particolare, l'Ufficio ha seguito i casi in cui il giudice ha ritenuto di applicare l'aggravante prevista dalla Legge n. 205/1993 (o "Legge Mancino"). In sette casi è stata riconosciuta l'aggravante e in due casi per i responsabili è stata applicata la messa alla prova. La sospensione del processo con messa alla prova è una modalità alternativa di definizione del processo, mediante la quale è possibile pervenire ad una pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato, laddove il periodo di prova cui accede l'indagato/imputato, ammesso dal giudice in presenza di determinati presupposti normativi, si concluda con esito positivo.

In uno dei casi esaminati, l'istituto della messa alla prova è stato applicato ad un minore autore di una aggressione razziale ai danni di un coetaneo. La finalità rieducativa dell'istituto della messa alla prova, con l'aiuto e la guida degli operatori dei servizi specialistici interessati, è di accompagnare il minore verso una riflessione critica sulla propria condotta, sulle conseguenze del reato, per le persone offese o, in genere, per la collettività, sulle ragioni soggettive e oggettive che l'hanno determinata ed acquisire gradualmente una consapevolezza generale e, nel contempo, il senso e il significato della propria responsabilità verso la società. Nello specifico il Giudice, al termine del periodo di messa alla prova, ha ritenuto che il ragazzo: *"ha saputo comprendere il senso e l'importanza della messa alla prova, impegnandosi adeguatamente in tutte le attività previste. Egli infatti ha frequentato regolarmente il terzo anno dell'istituto di ragioneria con profitto sufficiente e attualmente, in attesa dei risultati scolastici, sta lavorando come aiuto pasticciere [...] con contratto part time. Si è dedicato con responsabilità e costanza all'impiego di volontariato svolto*

presso la parrocchia [...], partecipando a tutte le attività della parrocchia e dell'oratorio rivolte ai bambini della comunità; inoltre è stato presente periodicamente presso la struttura ASL [...] dove ha seguito un percorso di sostegno psicologico. Come riferiscono i referenti il giovane sembra aver avviato un ottimo percorso educativo in generale e comunque non appare avvezzo a logiche devianti. Ha redatto una tesina avente ad oggetto il tema del razzismo, come richiesto da questa AG.". In un altro caso, invece, il Giudice ha ritenuto di applicare l'aggravante di cui all'art.3 Legge n. 205/1993 relativamente alla finalità di odio nazionale, *"in quanto le frasi minatorie e diffamanti sono state rivolte contro lo Stato di Israele, di cui la parte offesa è considerato essere un sostenitore. La persona offesa, in altri termini, viene dileggiata e minacciata in quanto sionista, ossia appartenente al movimento politico volto alla creazione e al consolidamento dello Stato di Israele"*. Vanno, infine, segnalati due casi in cui il Giudice ha ritenuto non applicabile l'aggravante perché la condanna riguardava un omicidio volontario, costituendo quindi un reato più grave.

4.6 Osservatorio Media e Web

L'UNAR è ormai da alcuni anni in prima fila nella lotta al contrasto dell'*hate speech*. Tenendo conto dei dati registrati dal Contact Center, è apparso fondamentale porre un'attenzione specifica alle discriminazioni presenti nei media. Proprio per questo dal 2015 è attivo l'*Osservatorio Media e Web* che, ampliando le attività di monitoraggio dei media, si pone l'obiettivo di ricercare, monitorare ed analizzare quotidianamente, grazie ad un software specifico e alcune parole chiave, non solo i contenuti dei principali *Social Network* (*Facebook, Twitter, GooglePlus, Youtube*), ma anche articoli, blog e commenti di Forum che possono fomentare odio e intolleranza verso il "diverso".

L'Osservatorio adotta una strategia interdisciplinare che combina l'analisi, il monitoraggio e la tutela delle vittime con lo studio, la ricerca e l'ideazione di campagne ed iniziative tese alla sensibilizzazione degli utenti di internet in materia di lotta all'odio, all'intolleranza e alla violenza on line.

L'UNAR, inoltre, intende condividere le esperienze realizzate con i gestori dei principali *Social Network* e stabilire rapporti di scambio con altre istituzioni come OSCAD e Polizia Postale o associazioni interessate al contrasto dell'*hate speech*, per individuare obiettivi comuni in base ai quali programmare le azioni future.

Lo scopo di tale strategia è quello di aumentare il livello di consapevolezza del fenomeno, la sua portata, le sue possibili conseguenze e sviluppare strumenti e meccanismi per il contrasto della discriminazione, dell'ostilità e della violenza online, tanto sul piano legislativo quanto su quello della comunicazione e dell'educazione.

Il software dell'Osservatorio lavora sulla base di un set di *keywords* messe a punto dall'Ufficio tenendo conto della letteratura scientifica e della esperienza nel contrasto alle discriminazioni acquisita in oltre dieci anni di attività, ed analizza, tramite la *sentiment analysis*, quotidianamente migliaia di contenuti: una cospicua parte di essi viene catalogata e raccolta in schede dossier (*hate speech* e politica; *hate speech* e rom; etc..) mentre una parte meno rilevante quantitativamente, ma ritenuta fortemente discriminatoria, viene segnalata ai *social network* o all'amministratore del sito che ospita il contenuto discriminatorio per la rimozione. In alcuni casi l'Osservatorio può segnalare il contenuto direttamente all'Autorità giudiziaria competente.

Per avere un quadro di riferimento il più ampio possibile, l'UNAR ha attivato anche il monitoraggio delle sentenze relative a casi di discriminazione incluse quelle relative all'*hate speech* (v. par. 5.8). Infine, è importante ricordare che la recente approvazione della legge contro il negazionismo ha avuto sicuramente un'influenza positiva sul contrasto del fenomeno dell'*hate-speech*; tuttavia l'esigenza di una legge-quadro che regoli il fenomeno appare senza dubbio necessaria.

La rimozione, dunque, è un aspetto su cui concentrarsi ma non può essere l'unico.

Per questo motivo l'UNAR ha stabilito rapporti con i principali Social Network, al fine di condividere azioni comuni per il contrasto dell'*hate speech*.

CAPITOLO QUINTO

I MECCANISMI DI TUTELA DELLE DISCRIMINAZIONI: LA GIURISPRUDENZA

L'esame della pronunce giurisprudenziali riferite all'anno 2017 evidenzia una netta prevalenza di decisioni che possono annoverarsi nell'ambito della **c.d. discriminazione istituzionale**, da intendersi quale insieme degli atti o delle condotte poste in essere dalla Pubblica Amministrazione e lesive del diritto alla parità di trattamento degli individui. Tali condotte appaiono quelle che destano maggiore preoccupazione a motivo, da un lato, del soggetto pubblico da cui promana la condotta discriminatoria e, dall'altro, a causa del numero potenzialmente indeterminato di soggetti coinvolti.

A tal riguardo è degna di nota la decisione del Giudice amministrativo, il quale ha chiarito che "Ogni discriminazione fondata sulla nazionalità e sulla provenienza geografica, anche se perpetrata tramite provvedimenti autoritativi ed unilaterali adottati da una pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, è riservata alla cognizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria in ragione del fatto che il provvedimento in questione incide sul diritto soggettivo assoluto a non essere discriminati e non su posizioni di interesse legittimo" (v. T.A.R. Lazio, 27 novembre 2017).

Dal punto di vista procedurale, particolare interesse riveste la decisione della Suprema Corte, la quale ha riconosciuto in capo alle associazioni iscritte all'elenco di cui all'art. 5, D.Lgs. 215/2003 la legittimazione ad agire anche in relazione al fattore "**nazionalità**" (V. Cassazione 8 maggio 2017, n. 1165 e 1166).

5.1 Accesso alle prestazioni assistenziali

In tale ambito numerose risultano essere le decisioni aventi ad oggetto l'erogazione di prestazioni assistenziali a favore di cittadini stranieri. Stante la natura universalistica delle stesse, i Giudici ne riconoscono, in maniera pressoché unanime, la titolarità in capo ai cittadini extra UE, anche a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno per lungosoggiornanti.

La prestazione che ha dato adito al contenzioso più vasto è quella relativa al **c.d. Bonus Bebè**, il cui mancato riconoscimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni, a motivo della nazionalità straniera del richiedente, è stato giudicato discriminatorio: "Il bonus bebè di cui all'art. 1, comma 125, L. 190/2014, in quanto prestazione

finalizzata a compensare i carichi familiari riconosciuta in presenza di determinati requisiti oggettivi a prescindere da una valutazione individuale, e in quanto assente dall'elenco dell'Allegato I di prestazioni "speciali" escluse dall'ambito applicazione, rientra tra le prestazioni familiari di sicurezza sociale di cui all'art. 3 del regolamento CE 883/2004 e pertanto il cittadino extra UE titolare di un permesso unico lavoro ha diritto a tale beneficio in applicazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della direttiva 2011/98 che rinvia a detto regolamento. Tale principio, che è chiaro, preciso e incondizionato deve essere applicato direttamente dalle pubbliche amministrazioni e la sua violazione costituisce discriminazione" (Così Tribunale Torino 22 dicembre 2017; nello stesso senso, *ex plurimis*, cfr. Corte Appello Brescia 21 dicembre 2017; Corte Appello Torino, 29 novembre 2017; Corte Appello Milano, 27 ottobre 2017; Corte Appello Firenze, 2 ottobre 2017; Tribunale Mantova, Ordinanza 29 giugno 2017; Tribunale Alessandria, Ordinanza 19 aprile 2017; Tribunale Treviso, Ordinanza 29 marzo 2017; Tribunale Padova, Ordinanza 24 febbraio 2017).

Altre Corti di merito hanno stabilito l'illegittimità del diniego all'erogazione di prestazioni assistenziali, motivato dal mancato possesso del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti in capo al richiedente: "Il bonus bebè di cui all'art. 1, comma 125, L. 190/2014 spetta anche a chi pur possedendo tutti i requisiti richiesti per l'accesso al beneficio non risulta essere titolare di un permesso di lunga durata in quanto sarebbe irragionevole escludere dal beneficio il ricorrente per il solo fatto di non avere sufficienti risorse economiche per poter pagare la cosiddetta tassa soggiorno; pertanto l'Inps non può irragionevolmente escludere coloro che non hanno il permesso di lunga durata non perché non siano in possesso dei requisiti per ottenerlo ma perché non se lo possono permettere" (Così Tribunale Fermo 27 giugno 2017; conformemente, Tribunale Alessandria, Ordinanza 22 settembre 2017; Tribunale Milano 14 settembre 2017, per cui la disposizione di diritto interno che subordina il riconoscimento dell'assegno di maternità di base di cui all'art. 74 D.Lgs. 151/2001 in favore dei cittadini extracomunitari alla titolarità del permesso di soggiorno CE per soggiornanti lungo periodo viola la parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale di cui al regolamento CE 883/04; tale principio di parità, espresso all'art. 12 della direttiva 2011/98, è sufficientemente chiaro, preciso ed incondizionato e deve pertanto essere applicato direttamente dalle pubbliche amministrazioni. Con riferimento al diritto all'assegno sociale, Tribunale Palermo, Ordinanza 5 giugno 2017; Corte Appello Firenze, 11 maggio 2017).

Analogo riconoscimento è stato stabilito anche in relazione all'**assegno per il nucleo familiare**: lo stesso, poiché "è una prestazione che rientra nei settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento 883/2004, il principio di parità di cui all'articolo 12 direttiva 2011/98, che richiama a detto regolamento, deve trovare applicazione. Tale principio in quanto chiaro, preciso e incondizionato deve essere direttamente applicato dalle pubbliche amministrazioni e pertanto l'art. 2, comma 6 bis, L.153/1998 deve essere disapplicato nella parte in cui, a differenza di quanto previsto per i cittadini italiani, consente il computo nel nucleo familiare dei soli familiari residenti sul territorio nazionale" (Così Corte Appello Torino, 6 novembre 2017).

L'esame delle decisioni giurisprudenziali sull'argomento evidenzia un cospicuo contenzioso generato dal diniego degli Istituti – in particolare dall'INPS - di elargire prestazioni assistenziali in favore di cittadini stranieri a motivo, sovente, del mancato possesso del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti.

Stante la sostanziale univocità delle sentenze che riconoscono in tale diniego una pratica discriminatoria, sarebbe auspicabile che gli Enti interessati prendano atto della situazione in essere, provvedendo ad elargire le prestazioni richieste – sussistendone gli altri requisiti soggettivi ed oggettivi – anche ai cittadini stranieri, senza dover attendere l'esito scontato delle decisioni giudiziarie. Tale presa d'atto appare dovuta in primo luogo per garantire i diritti dei richiedenti e, in secondo luogo, al fine di evitare di inflazionare le aule di giustizia con contenziosi il cui esito appare da subito evidente ed i cui costi ricadono sulla pubblica collettività.

5.2 Accesso alle prestazioni previdenziali

Le prestazioni previdenziali, a differenza di quelle assistenziali che hanno una vocazione universalistica e non prevedono alcun requisito contributivo, hanno come presupposto la sussistenza di un rapporto di lavoro in capo al richiedente e presuppongono il versamento dei contributi previdenziali; il rapporto di lavoro può essere attuale (infortuni, malattie professionali, Naspi etc) o cessato (trattamenti di quiescenza).

Il precetto costituzionale stabilisce infatti che "Tutti i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" (art. 38, comma 2 Cost.).

Nell'anno 2017 si è avuta una interessante decisione del Tribunale di Bergamo (Sentenza 20 gennaio 2017), avente ad oggetto il diritto al congedo di maternità da parte di una cittadina marocchina.

La richiedente aveva contratto in Marocco **l'affidamento** di una minore attraverso l'istituto di diritto islamico del c.d. **Kafalah**. A seguito dell'ingresso del minore nel nucleo familiare della richiedente, quest'ultima presentava domanda di congedo per maternità all'INPS, il quale opponeva il proprio diniego alla prestazione richiesta adducendo "l'impossibilità di comparare il legittimo provvedimento di kafalah con il provvedimento di affidamento rilasciato dai Tribunali italiani".

Secondo il Tribunale adito, invece il kafalah è il tipico atto di affidamento di diritto islamico (che non consente interventi sulla famiglia vera e propria) ed è efficace nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 65 l. 218/1995 a norma del quale "hanno effetto in Italia i provvedimenti stranieri relativi alla capacità delle persone nonché all'esistenza di rapporti familiari o di diritto della personalità quando essi sono stati pronunciati dalle autorità dello stato la cui legge è richiamata dalle norme della presente legge o producano effetti nell'ordinamento di quello Stato, anche se pronunciati da autorità di altro Stato, purché non siano contrari all'ordine pubblico e siano stati rispettati i diritti essenziali della difesa". Nel caso in esame il Tribunale, dopo aver accertato che l'atto era stato stipulato innanzi a due notai, previo nulla osta del Giudice incaricato, il che escludeva la possibilità che lo stesso fosse contrario all'ordine pubblico, ha stabilito che il kafalah "... che presuppone l'impegno della famiglia ospitante ad occuparsi del minore fino al raggiungimento della maggiore età, rappresenta in quid pluris rispetto all'affidamento di diritto interno, che è per sua natura temporaneo (anche per tempi brevi) e quindi non vi è alcuna ragione per ritenere impossibile la comparazione fra i due istituti, per le finalità che qui interessano, come erroneamente ritenuto dall'INPS".

La decisione richiama il precedente orientamento della Cassazione, secondo cui "l'istituto della kafalah, costituendo negli ordinamenti islamici l'unico strumento di protezione e tutela dei minori orfani, abbandonati o nati fuori da una famiglia legittima, presenta caratteri comuni con l'affidamento previsto dall'ordinamento nazionale, prevalenti su quelli divergenti, non avendo entrambi gli istituti, a differenza dell'adozione, effetti legittimanti e non incidendo, né uno né l'altro, sullo stato civile del minore (v. Cass. 1908/2010, 7472/2008).

Il Tribunale ha ritenuto che "La lavoratrice marocchina che ha in affido un minore mediante l'istituto di diritto islamico kafalah ha diritto alla aspettativa per maternità di

cui all'art. 26 D.Lgs. 151/01, poiché la equiparazione tra kafalah e affido di diritto nazionale comporta la parificazione anche nei trattamenti previdenziali”.

5.3 Accesso al pubblico impiego

Il tema dell'accesso dei Cittadini stranieri al pubblico impiego, come si è visto dall'esame della giurisprudenza relativa all'anno 2017, continua ad alimentare un vivace dibattito politico, che spesso approda nella aule di giustizia.

Al riguardo bisogna operare una distinzione tra cittadini stranieri appartenenti ad uno degli Stati membri dell'UE e cittadini non comunitari.

Per i primi si prevede una sostanziale equiparazione ai cittadini italiani, fatta eccezione per i posti di lavoro che implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale (art. 38, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165). L'individuazione in concreto dei posti di lavoro che richiedono il requisito della cittadinanza italiana è stata operata dal D.P.C.M. 1994, n. 174, il quale contempla, a titolo esemplificativo, i magistrati, gli avvocati dello Stato, i militari, i vertici amministrativi delle strutture periferiche degli Enti Pubblici non economici e degli Enti locali.

Per quanto riguarda i cittadini extra UE si registrano due orientamenti contrapposti: il primo, sostenuto dalla Cassazione (sentenza n. 24170 del 13.11.2006) e ripreso anche da una parte della giurisprudenza amministrativa e da una Circolare della Presidenza del Consiglio – Dipartimento Funzione Pubblica (n. 96 del 28/9/2004) ritiene legittima l'esclusione dei cittadini stranieri non comunitari dagli impieghi nella P.A.

Tale orientamento attribuisce valenza decisiva al comma 1 dell'art. 51 della Costituzione, il quale prevede che “tutti i cittadini” di entrambi i sessi possono accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e secondo i requisiti previsti dalla legge. Sempre secondo la tesi sostenuta dalla Suprema Corte, la disposizione costituzionale avrebbe trovata ulteriore specificazione ed attuazione nelle disposizioni susseguite nel corso del tempo in materia di accesso al pubblico impiego.

L'orientamento della Corte di Cassazione non ha tuttavia avuto seguito nella maggior parte delle decisioni emesse dalla giurisprudenza di merito successiva, tanto che la Corte Costituzionale (Ordinanza n. 139 del 15.4.2011), chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 38, D.Lgs. 165/2001, in riferimento agli artt. 4 e 51 Cost, nella parte in cui non consente ai cittadini extra UE di accedere a procedure concorsuali

finalizzate all'assunzione di pubblici dipendenti, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione, ritenendo isolata la tesi sostenuta dalla Cassazione.

Proprio con riferimento alla nomina di un cittadino straniero appartenente all'Unione Europea a direttore di un importante museo italiano, nell'anno in esame ha avuto origine un'querelle giudiziaria, che ha preso le mosse dalla decisione del TAR del Lazio (Decisione n. 6171 del 2017) di annullare la suddetta nomina.

La vicenda trae origine dall'approvazione del D.L. 31 maggio 2014, n. 83 convertito nella legge 29 luglio 2014, n. 104 con cui il Governo dell'epoca prima e il Parlamento in sede di conversione poi, hanno introdotto "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo". L'art. 14, comma 2-bis, stabilisce che "Al fine di adeguare l'Italia agli standard internazionali in materia di musei e di migliorare la promozione dello sviluppo della cultura, anche sotto il profilo dell'innovazione tecnologica e digitale, con il regolamento di cui al comma 3 sono individuati [...] i poli museali e gli istituti della cultura statali di rilevante interesse nazionale che costituiscono uffici di livello dirigenziale. I relativi incarichi possono essere conferiti, con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura, anche in deroga ai contingenti di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e comunque nei limiti delle dotazioni finanziarie destinate a legislazione vigente al personale dirigenziale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo". A seguito delle selezioni pubbliche svoltesi, tra i 20 musei individuati, 5 venivano assegnati a direttori di nazionalità non italiana. Senonché, una concorrente italiana ritenuta non idonea impugnava i bandi in questione sotto diversi profili e, per quanto qui interessa, in quanto ai colloqui erano stati ammessi cittadini privi della cittadinanza italiana, che, a suo dire, secondo la normativa vigente rappresentava un requisito indefettibile ai fini della partecipazione alla selezione pubblica.

Il TAR del Lazio, sul punto, riconosceva fondata la doglianza della ricorrente in quanto "le disposizioni speciali introdotte dall'art. 14, comma 2-bis, del d.l. 84/2014, convertito in l. 106/2014, non si sono spinte fino a modificare o derogare l'art. 38 D.Lgs. 165/2001. Infatti, solo tale operazione avrebbe potuto consentire, in disparte ogni valutazione di compatibilità costituzionale, l'ammissibilità di cittadini non italiani di partecipare alle selezioni per l'assegnazione di un incarico di funzioni dirigenziali in

una struttura amministrativa nel nostro Paese (posto che l'incarico in questione è caratterizzato - per quanto si è più sopra approfondito e verificato con riferimento al contenuto della lex specialis di concorso - proprio dall'esercizio di tali funzioni dirigenziali, peraltro puntualmente ed inequivocabilmente esemplificate nell'art. 1, comma 2, del bando). Deve quindi affermarsi che il bando della selezione qui oggetto di contenzioso non poteva ammettere la partecipazione al concorso di cittadini non italiani in quanto nessuna norma derogatoria consentiva al MIBACT di reclutare dirigenti pubblici al di fuori delle indicazioni, tassative, espresse dall'art. 38 D.Lgs. 165/2001".

Senonché la decisione sopra riportata veniva sconfessata dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (Sentenza 25 giugno 2018, n. 9).

Con tale decisione il Giudice di secondo grado ha provveduto a disapplicare la normativa interna (in particolare il DPCM 7 febbraio 1994, n. 174 che individua gli incarichi per i quali è richiesta la cittadinanza italiana) in quanto contrastante con la normativa europea e, in particolare, con l'art. 45 del TFUE.

Tale ultima disposizione assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione senza alcuna discriminazione ed individua i diritti connessi alla libertà di circolazione. Tuttavia il medesimo articolo 45, al paragrafo IV, stabilisce che "le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione" (c.d. riserva di nazionalità).

Il Consiglio di Stato ha operato una interpretazione restrittiva del paragrafo IV, riprendendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo cui gli Stati membri possono legittimamente invocare la riserva di nazionalità per i soli impieghi nell'amministrazione pubblica "che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato (...)" (in tal senso: CGUE, sent. 26 maggio 1982 in causa C-149/79 - Commissione c/ Regno del Belgio; id., sentenza 27 novembre 1991 in causa C-4/91 - Bleis c/ Ministère de l'Éducation Nationale; id., sentenza 2 luglio 1996 in causa C-290/94 - Commissione c/ Repubblica Ellenica).

Nel caso di specie l'Adunanza Plenaria ha ritenuto non sussistenti le condizioni che legittimerebbero l'applicazione della clausola di nazionalità, in quanto: a) che, per quanto riguarda i compiti e le funzioni demandati ai direttori degli istituti e musei di rilevante interesse nazionale l'elencazione di cui al comma 4 dell'art. 35 non giustifica né la qualificazione in termini di apicalità, né l'affermazione secondo cui si tratterebbe

di plessi deputati in via prevalente o esclusiva ad esprimere "[il] potere esecutivo [costituendo] l'organo amministrativo di vertice del Ministero; b) che la medesima qualificazione in termini di apicalità non risulta giustificata neppure se riferita in modo indistinto a tutte le posizioni dirigenziali dell'amministrazione statale; c) che non si rinviene invero alcuna ragione per riconoscere in modo indistinto l'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità di salvaguardare gli interessi generali dello Stato (e quindi la possibilità di attivare la "riserva di nazionalità") a fronte di qualunque posto di livello dirigenziale dello Stato (quand'anche deputato - ad esempio - a mere attività di consulenza, studio e ricerca; c) che non rinviene pertanto un puntuale conforto testuale o sistematico la tesi secondo cui tutti i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato [...] sarebbero qualificabili sempre e comunque come posti con funzioni di vertice amministrativo e implicherebbero l'esercizio prevalente di funzioni di stampo autoritativo. Inoltre, sempre secondo il Consiglio di Stato, l'eccezione di nazionalità non può essere invocata "non può essere invocata nelle ipotesi in cui la posizione lavorativa di cui si discute implichi - sì - l'esercizio di talune funzioni autoritative, ma in modo sporadico e comunque non prevalente rispetto al complesso delle funzioni attribuite", come appunto, nel caso della figura del direttore di museo, la quale vede la "prevalenza di attribuzioni attinenti al profilo organizzativo, gestionale e di valorizzazione delle risorse".

L'exkursus giudiziario sopra riportato rafforza l'interpretazione prevalente che ammette la nomina di cittadini stranieri nei ranghi anche dirigenziali della Pubblica Amministrazione, fatta eccezione per quegli incarichi che in concreto ed in via prevalente comportino esercizio di funzioni autoritative poste a tutela dell'interesse nazionale.

Sempre con riferimento all'accesso al pubblico impiego da parte di cittadini stranieri, un'altra Corte di merito ha poi stabilito che "Poiché la figura professionale dell'Assistente giudiziario opera sempre sulla base di istruzioni senza prendere parte al processo decisionale e rappresenta un'attività meramente ausiliaria e preparatoria all'esercizio di pubblici poteri, la stessa non può farsi rientrare tra quelle per le quali è richiesta la cittadinanza italiana ai sensi del D.P.C.M 174/94; quest'ultimo nell'individuare i posti per i quali non può prescindere dal requisito della cittadinanza, utilizza un criterio organizzativo che non è compatibile con la giurisprudenza comunitaria che presuppone l'esercizio di pubblici poteri in modo effettivo e abituale. Ne consegue che l'attività in questione rientra tra le attività di cui all'art. 38, comma

1, D.Lgs. 165/2001 e l'esclusione dal bando dei cittadini di paesi terzi lungosoggiornanti costituisce una discriminazione ai sensi dell'art. 3, comma 3bis del D.Lgs. 165/2001" (Così Tribunale Firenze, Ordinanza 27 maggio 2017).

Una ulteriore tematica emersa nel corso dell'anno in esame è quella relativa alle modalità ed ai limiti con cui i cittadini stranieri possono effettuare **l'autocertificazione dei redditi e/o del proprio patrimonio** al fine di ottenere l'accesso a prestazioni positive da parte dell'Amministrazione (accesso agli asili nido, esenzione e/o riduzione di rette scolastiche e universitarie, borse di studio). Al riguardo si segnala Tribunale Milano 14 dicembre 2017, secondo cui "Ai fini della certificazione dei redditi prodotti nel paese d'origine, necessaria per il riconoscimento dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, L. 335/1995, il cittadino straniero che appartenga a uno Stato non compreso nell'elenco di cui al DM 12.5.2003, è abilitato a autocertificare i redditi diversi da quelli pensionistici; quanto ai redditi pensionistici percepiti all'estero è onere dell'INPS, ai sensi dell'art. 3 del D.M. 12.5.2003, identificare gli organismi che provvedono all'erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali; in mancanza di tale identificazione, l'INPS non può subordinare il riconoscimento della pensione di invalidità alla presentazione di documenti diversi dalla autocertificazione resa dall'interessato" (nello stesso senso, Tribunale Pavia 13 settembre 2017).

Sempre nell'ambito della discriminazione istituzionale si segnala Tribunale Genova (Ordinanza 28 luglio 2017) secondo cui "Sono discriminatorie - e dunque violano gli artt. 2 e 43 TU Immigrazione - le **ordinanze sindacali** che, correlando automaticamente l'insorgere di malattie infettive all'origine etnica e alla provenienza geografica dei soggetti, vincolano il diritto di dimora degli stessi all'interno del Comune alla presentazione di un certificato sanitario che attesti le condizioni di buona salute. Al relativo accertamento consegue l'ordine del giudice di rimuovere le ordinanze e di pubblicare la decisione giudiziale".

5.4 Ambito LGTB

La trascrizione dei figli di coppie omosessuali nei registri dell'anagrafe civile ha suscitato un vivace e non ancora sopito dibattito pubblico e politico, questione che ha avuto inevitabilmente anche risvolti giudiziari.

In particolare, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 12962 del 22 giugno 2016 si è pronunciata sulla c. d. "stepchild adoption" (l'istituto giuridico che consente al figlio

di essere adottato dal partner – eterosessuale o omosessuale – del proprio genitore biologico), una delle forme di adozione «in casi particolari» prevista dalla legge 184 del 1983. Il caso ha riguardato due cittadine italiane, sposatesi in Spagna, la più giovane delle quali con procreazione assistita aveva dato alla luce una bambina. In primo grado il Tribunale per i minorenni di Roma nel 2014 aveva riconosciuto per la prima volta in Italia la “stepchild adoption”. Decisione successivamente confermata dalla Corte d’appello, avverso la quale la Procura generale aveva fatto ricorso per Cassazione.

La prima sezione civile della Suprema Corte, nel confermare l’adozione della coppia di donne omosessuali, oltre ad affermare che questa «non determina in astratto un conflitto di interessi tra il genitore biologico e il minore adottando, ma richiede che l’eventuale conflitto sia accertato in concreto dal giudice», ha precisato come questa adozione «prescinde da un preesistente stato di abbandono del minore e può essere ammessa sempreché alla luce di una rigorosa indagine di fatto svolta dal giudice, realizzi effettivamente il preminente interesse del minore».

È stato affermato inoltre che all’adozione «in casi particolari», prevista dall’articolo 44 della legge n.184 del 1983, «possono accedere sia le persone singole che le coppie di fatto» e «l’esame dei requisiti e delle condizioni» previste dalla legge «non può essere svolto – neanche indirettamente – dando rilievo all’orientamento sessuale del richiedente e alla conseguente natura della relazione da questa stabilita con il proprio partner».

Per i giudici «questa particolare ipotesi normativa» mira a «dare riconoscimento giuridico, previo rigoroso accertamento della corrispondenza della scelta all’interesse del minore, a relazioni affettive continuative e di natura stabile instaurate con il minore e caratterizzato dall’adempimento di doveri di accudimento, di assistenza, di cura e di educazione analoghi a quelli genitoriali».

Con ordinanza del 23 febbraio 2017 la Corte d’Appello di Trento ha affermato che due gemelli, nati nell’ambito del progetto di genitorialità di una coppia omosessuale attraverso la procreazione assistita, hanno due padri. Viene quindi riconosciuto il pieno status di genitore non soltanto a quello biologico e genetico con i due bambini ma anche all’altro, cioè attraverso il riconoscimento giuridico del certificato di nascita di un altro Stato attestante la doppia paternità di un bambino nato attraverso la gestazione per altri.

Per la Corte il mancato riconoscimento dell’efficacia nell’ordinamento italiano del provvedimento emesso da un giudice straniero – che ha riconosciuto e accertato

l'esistenza di una relazione di genitorialità tra due minori e il padre non biologico – determinerebbe, infatti, un evidente pregiudizio per i minori che non si vedrebbero riconosciuti in Italia tutti i diritti che conseguono allo status di filiazione.

Di conseguenza l'essere ricorsi all'utilizzo di una pratica di fecondazione non ritenuta lecita nel nostro ordinamento (quella dell'utero in affitto) non può determinare la negazione del riconoscimento ai minori dello *status di filiationis* legittimamente acquisito all'estero.

5.5 Ambito disabilità

Con riferimento al fattore disabilità si evidenzia un'importante decisione della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale "dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità" (Corte Costituzionale 7 dicembre 2017, n. 258).

5.6 Ambito religioso

Circa l'utilizzo di simboli religiosi, la giurisprudenza ha affermato che "i cartelli affissi nelle strutture ospedaliere della regione Lombardia che prevedono un divieto di ingresso in strutture sanitarie con il volto coperto e contengono la raffigurazione di tre ipotesi di volto coperto (il velo, il passamontagna ed il casco protettivo) non determinano alcuna discriminazione diretta o indiretta. Le esigenze di pubblica sicurezza sono, infatti, ritenute necessarie e proporzionate a garantire il predetto valore" (Così Tribunale Milano 20 aprile 2017). Il caso in oggetto ha suscitato un vivace dibattito pubblico non del tutto ancora attenuato.

5.7 Ingresso e permanenza dello straniero sul territorio nazionale

Con riferimento a questo tema si sono succedute una serie di decisioni che offrono interessanti spunti di riflessione. Si è ritenuto che "l'esistenza di una condanna, per quanto relativa ad un reato grave e tale da comportare allarme sociale, non è ritenuta dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. 286/1998 di per sé sufficiente a giustificare il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, così esonerando dall'onere di ulteriore motivazione, qualora sussistano legami familiari ed una stabile permanenza in Italia" (Consiglio di Stato 30 novembre 2017, n. 5449). Si è stabilito che "Va rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari anche al convivente

straniero di cittadino italiano in luogo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato” (v. Consiglio di Stato 30 ottobre 2017, n. 5040).

E’ stato riconosciuto il diritto di una cittadina georgiana, coniugata con cittadino italiano, al rilascio della carta di soggiorno quale familiare di cittadino UE pur in assenza di prova della convivenza e in assenza di reddito; è stata così riformata la sentenza di primo grado che aveva respinto il ricorso, concludendo che il provvedimento di rigetto della Questura “motivato solo sul presupposto della dedotta mancata convivenza con il coniuge italiano e sulla mancanza di risorse economiche, si pone in contrasto con la normativa europea e con l’art. 10 D.Lgs. 30/2007” (Corte Appello di Milano, 6 aprile 2017). Inoltre, è stato stabilito che “Ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, la valutazione dell’Amministrazione deve consistere soprattutto in un giudizio prognostico, che tenga conto anche delle occasioni lavorative favorevoli sopravvenute nelle more dell’adozione del rigetto e, quindi, consenta una adeguata valutazione delle prospettive di integrazione del lavoratore straniero” (v. Consiglio di Stato 10 ottobre 2017, n. 4694).

Numerose le decisioni che hanno riconosciuto la concessione della protezione umanitaria in favore di cittadini stranieri: la protezione è stata concessa ad un cittadino del Mali, sulla cui credibilità erano stati comunque espressi dei dubbi, a motivo del rischio di attentati imminenti nel paese di provenienza (V. Corte di Appello Milano 9 marzo 2017); ad un cittadino etiope appartenente ad un gruppo politico minoritario e nei cui confronti era stato spiccato un mandato di arresto dall’autorità di maggioranza; ad un cittadino del Ghana dichiaratosi omosessuale, a motivo delle gravi persecuzioni perpetrate da quel paese nei confronti degli omosessuali (Tribunale Firenze, Ordinanza 3 marzo 2017); ad un cittadino del Pakistan e ciò a motivo sia della instabile situazione presente in quel paese, sia a ragione dell’ottimo inserimento sociale e lavorativo del richiedente (Corte Appello Milano 28 febbraio 2017); ad un cittadino togolese per aver soggiornato 3 anni in Libia durante il conflitto ivi avvenuto (Tribunale Catania, Ordinanza 14 febbraio 2017).

Sempre in merito al **permesso di soggiorno**, relativamente ai suoi **costi**, in data 8 giugno 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze che ha stabilito la misura del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno a carico dello straniero di età superiore ai 18 anni. Il decreto è entrato in vigore in data 9 giugno 2017.

Il nuovo contributo è di: a) Euro 40,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno; b) Euro 50,00 per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni; c) Euro 100,00 per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e per i dirigenti e i lavoratori specializzati.

Tale decreto arriva dopo una serie di sentenze e di polemiche, che hanno visto anche l'intervento della Corte di Giustizia UE. Ricordiamo che il Consiglio di Stato in data 26 ottobre 2016, con sentenza n. 4487/2016, confermava la sentenza del TAR del Lazio n. 6095/2016 del 24 maggio 2016 che annullava la tassa sul permesso di soggiorno a quel tempo stabilita per un importo dalle 80 alle 200 euro a seconda del titolo richiesto.

In precedenza la Corte di Giustizia Europea aveva definito il contributo richiesto dalla normativa italiana "sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dalla direttiva" perché "atto a creare un ostacolo all'esercizio dei diritti conferiti da quest'ultima".

La circolare esplicativa del decreto ha previsto altresì tale pagamento anche per le pratiche presentate prima del 9 giugno ma al tempo ancora in fase istruttoria o che, seppure già concluse, non avessero ancora visto la consegna del permesso di soggiorno al richiedente. Fatto che ha determinato ulteriori polemiche.

In **ambito penale** è stata riconosciuta l'aggravante della finalità di discriminazione etnico-razziale-religiosa in diverse fattispecie. I giudici hanno riconosciuto che "Qualora dei soggetti pongano in essere un'aggressione (reati di lesioni personali di cui all'art. 582 c. p., di violenza privata di cui all'art. 610 e altri) utilizzando espressioni che rendono evidente la sussistenza di un pregiudizio manifesto di inferiorità "nei confronti della razza africana" ovvero di un senso di ostilità per motivi razziali, trova applicazione l'aggravante delle finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso di cui all'art. 3 D.L 122/93 (nella specie gli aggressori avevano fatto irruzione in un centro di accoglienza utilizzando espressioni ingiuriose nei confronti dei soggetti ospitati quali "vaffanculo...basta nero...dovete andare fuori di qui!" cfr., Tribunale Santa Maria Capua Vetere 5 luglio 2017). Inoltre, è stata ritenuta sussistere "l'aggravante della commissione del fatto con finalità di discriminazione etnica e razziale, di cui al comma 1 dell'art. 3 L. 205/93, qualora il delitto di diffamazione di cui all'art 595 c.p. venga commesso tramite l'utilizzo di frasi dotate di chiara valenza discriminatoria in quanto espressive dell'idea della superiorità della razza bianca e dell'inferiorità della cultura del paese d'origine della persona

offesa e qualora tali frasi, indipendentemente dall'intenzionalità dell'agente, siano indicative di un pregiudizio fondato esclusivamente sull'appartenenza etnica (nel caso di specie, nel corso di un'intervista radiofonica, il soggetto in questione si era riferito alla persona offesa richiamando le sue presunte "tradizioni tribali" e affermando che "gli africani, a differenza degli austriaci e dei tedeschi [...], non vanno bene per svolgere lavori intellettuali"; fanno bene a "tirare calci a un pallone come fa Balotelli" e così via... v. Tribunale Milano 18 maggio 2017).

5.8 Hate speech

Nell'ambito dell'hate speech è stato giudicato discriminatorio "... postare su facebook affermazioni che degradano i richiedenti asilo a clandestini e irridono le associazioni che danno loro ospitalità attribuendo ad esse il fine illecito di lucrare sul traffico dei clandestini. Quale rimedio a tale discriminazione le associazioni hanno diritto al risarcimento del danno" (Così Tribunale Brescia 2 marzo 2017). Analogo carattere discriminatorio è stato riconosciuto all'espressione "clandestini" riferita a 32 richiedenti asilo che dovevano essere accolti nel territorio di Saronno ed apparsa su alcuni cartelli affissi dalla Lega Nord, Lega Nord Lombarda e Lega Nord Saronno.

5.9 Il "Decreto Minniti"

Nell'ambito della legislazione direttamente collegata alla materia del diritto degli stranieri è stato emanato il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, c. d. Minniti dal nome del Ministro dell'Interno del tempo, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", convertito nella Legge 13 aprile 2017, n. 46.

Il punto più criticato della normativa in questione è quello previsto all'art. 6 che ha apportato modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

L'art. 6 al comma 3-septies, stabilisce che il procedimento è trattato in camera di Consiglio. L'udienza per la comparizione delle parti è fissata esclusivamente quando il giudice lo ritenga necessario ai fini della decisione. Il procedimento è definito, con decreto non reclamabile, entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso. Il termine per proporre ricorso per cassazione è di trenta giorni e decorre dalla comunicazione del decreto, da effettuare a cura della cancelleria anche nei confronti della parte non costituita. La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la

data di rilascio in suo favore della procura medesima. In caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro due mesi dal deposito del ricorso.

Di fatto viene resa facoltativa la presenza in udienza del richiedente la protezione internazionale, unico luogo dove può essere sentito dal giudice sulle motivazioni della sua richiesta negata dalla Commissione Territoriale post audizione. Come pure è abolito l'appello – resta possibile solo il ricorso per Cassazione - in caso di decisione di primo grado di tenore negativo per lo straniero. Il tutto motivato dall'esigenza di velocizzare i tempi di definizione delle procedure però a scapito del diritto di difesa che viene limitato ad un solo grado di giudizio.

CONCLUSIONI

Da quanto sopra esposto, risulta evidente come nel campo del contrasto alle discriminazioni persistano delle forti criticità, il più delle volte trasmutatesi in procedimenti giudiziari.

Deve far riflettere il dato che le stesse sono state generate, spesso con volontà politica, altre volte per mera non conoscenza/attenzione alla normativa in materia e quindi anche indirettamente da parte di enti ed istituzioni pubbliche.

Ciò rende necessario un costante monitoraggio – per lo più svolto da associazioni specifiche o dalla stampa – del fenomeno che potrebbe essere contrastato attraverso una formazione istituzionale dei dipendenti pubblici o di chi opera in settori equivalenti, anche per evitare di incappare in forme non volute di discriminazione sia diretta che indiretta; come pure nelle scuole di ogni grado, laddove in costante aumento è la presenza di studenti di origine straniera.

Restano poi culturalmente ai margini sia la tutela delle diversità fisiche che quella delle scelte personali attinenti alla sfera sessuale della persona, dove sempre più spesso c'è la supplenza della giurisprudenza che sopperisce alla latitanza del legislatore e della presa di coscienza della società su quelli che ormai sono dei cambiamenti avvenuti.

Infine, l'arrivo di migranti attraverso vie non normate (sbarchi e ingressi irregolari), sia per richiesta di protezione internazionale sia per fattori economici o in conseguenza di conflitti, sta accentuando il rischio nel nostro Paese di episodi sempre più frequenti di intolleranza etnica e religiosa.