



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento per le Pari Opportunità

## **RELAZIONE**

**AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

**E**

**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 2018**



## INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	<b>5</b>
<b>ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI</b>	
1.1 La funzione del Contact Center	
1.2 I dati del 2018	
1.3 Fattori degli atti discriminatori	
1.4 Ambiti e contesti degli atti discriminatori	
1.5 Monitoraggio dei procedimenti giudiziari	
1.6 Osservatorio Media e Web	
1.7 Il Protocollo di intesa UNAR-OSCAD	
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	<b>22</b>
<b>IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE</b>	
2.1 Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. Il nuovo Regolamento.	
2.2 La legittimazione ad agire in giudizio	
2.3 L'assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione	
2.4 Pareri legali	
<b>CAPITOLO TERZO</b>	<b>27</b>
<b>ATTIVITÀ DI SENSIBILIZZAZIONE E PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO</b>	
3.1 La Settimana di azione contro il razzismo	
3.2 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione	
3.3 I progetti di azioni positive (A.P.A.D.)	
<b>CAPITOLO QUARTO</b>	<b>34</b>
<b>LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INCLUSIONE DEI ROM, SINTI E CAMINANTI</b>	
4.1 La Strategia RSC 2012-2020 in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea, n. 173/2011	
4.2 Criticità, governance, prospettive	
4.3 La Piattaforma nazionale RSC e il Forum delle comunità	
<b>CAPITOLO QUINTO</b>	<b>39</b>
<b>LA DISCRIMINAZIONE PER ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE</b>	
5.1 La discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere: il quadro di riferimento	
5.2 Il Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT	
5.3 Verso un piano strategico di azioni LGBT	
5.4 Attività internazionale	

<b>CAPITOLO SESTO</b>	<b>46</b>
<b>LE ATTIVITÀ DEL PON INCLUSIONE E I PROGETTI FINANZIATI CON FONDI EUROPEI</b>	
6.1	Attuazione degli interventi PON Inclusione. Convenzione UNAR/Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
6.2	L'inclusione delle persone LGBT
6.3	L'inclusione delle comunità RSC
6.4	Il rafforzamento della capacità istituzionale
6.5	I progetti finanziati con fondi europei
<b>CAPITOLO SETTIMO</b>	<b>52</b>
<b>L'IMPEGNO EUROPEO E INTERNAZIONALE</b>	
7.1	I rapporti con enti ed agenzie internazionali
7.2	I rapporti con enti ed agenzie europee
<b>CAPITOLO OTTAVO</b>	<b>56</b>
<b>I MECCANISMI DI TUTELA: LA GIURISPRUDENZA</b>	
8.1	Accesso alle prestazioni socio-assistenziali
8.2	Accesso al pubblico impiego
8.3	Accesso all'alloggio
8.4	Prassi amministrative discriminatorie
8.5	Questioni penali e legate alla sicurezza
8.6	Ambito disabilità
8.7	Ambito LGBT
8.8	Applicazione della Direttiva 54/2014 del Parlamento Europeo
8.9	Indipendenza dell'UNAR
8.10	Criticità e prospettive

## PREMESSA

La Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento è presentata in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 7, lettera f) del Decreto Legislativo 9 luglio 2003, 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.

Nella Relazione è riportata l'attività svolta nell'anno 2018 dall'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (in breve UNAR), incardinato nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sin dalla sua istituzione, con D.P.C.M. 11 dicembre 2003, l'Ufficio ha rappresentato in Italia un punto di riferimento per il mondo dell'associazionismo, per le istituzioni nazionali e locali, per le potenziali vittime di discriminazione, grazie al suo ruolo di promozione delle pari opportunità e per il suo impegno in concrete azioni di prevenzione, monitoraggio e contrasto delle discriminazioni.

Il 2018 ha costituito un anno spartiacque per l'UNAR sotto un doppio profilo. L'autonomia dell'Ente è stata rafforzata da una circolare del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, emanata il primo ottobre, in cui sono ribadite le garanzie normative a presidio dell'indipendenza dell'Ufficio e precisati i profili di responsabilità del suo Coordinatore. In secondo luogo, l'Ufficio è stato individuato quale *Equality Body* incaricato di trattare le discriminazioni nei confronti di cittadini UE, in ambito lavorativo, al fine di assicurare la libera circolazione degli stessi, ed è quindi stato avviato l'iter normativo per estendere il mandato dell'UNAR al fattore "nazionalità" in base alla direttiva comunitaria 54/2014.

Anche in ragione di queste innovazioni, l'UNAR ha accelerato un processo di crescita culturale e organizzativa che lo qualifica come riferimento istituzionale italiano nel contrasto alle discriminazioni comunque fondate (su base etnico-razziale, sessuale, sull'identità di genere, su disabilità, età, convinzioni religiose e personali) e come riferimento per le vittime, spesso inascoltate, in relazione alle loro richieste di giusto riconoscimento dei danni subiti.

Come negli anni precedenti, nel 2018 le segnalazioni di discriminazioni trattate dall'Ufficio confermano come dato più rilevante quello relativo alle discriminazioni causate da motivi etnico-razziali (70,4%), seguite dal ground "religione o convinzioni personali" (10,1%) e da quello "orientamento sessuale e identità di genere" (7,0%).

Tra gli elementi che suscitano preoccupazione, vi è la cosiddetta discriminazione istituzionale, posta in essere da soggetti della Pubblica Amministrazione con determinazioni lesive del diritto alla parità di trattamento tra individui. Il capitolo finale di questa Relazione riassume le principali sentenze pronunciate in materia: un utile orientamento per arginare il fenomeno e prevenire futuri episodi che rischiano di costituire un serio ostacolo all'integrazione oltretutto di impegnare inutilmente la magistratura a dirimere controversie già definite da una giurisprudenza ormai costante.

Per quanto riguarda la collaborazione con le associazioni, va segnalata l'approvazione del nuovo Regolamento del Registro delle associazioni e degli enti accreditati, di cui all'art. 6 del D.Lgs 215/2003, che nel 2018 ha consentito di riattivare le procedure di iscrizione al medesimo, sospese nel maggio 2017, rendendo possibile l'aggiornamento dei rapporti consolidati con l'associazionismo attivo nella lotta contro le discriminazioni nonché l'avvio di nuove interazioni. Attivato anche il Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT, che il 13 novembre 2018 ha tenuto la prima riunione con ampia partecipazione di associazioni ed esperti portatori di specifiche competenze.

In sintesi, l'UNAR ha concluso il 2018 precisando e implementando i suoi ambiti di monitoraggio e intervento: un processo che ha posto le basi per rafforzare lo status dell'Ufficio nel 2019, stabilizzandone competenze, organizzazione ed efficacia. Tutti i dati interni e internazionali, come si vedrà dalla relazione, confermano la necessità di un'azione più incisiva contro le discriminazioni a causa della persistenza di stereotipi e pregiudizi che ostacolano la piena applicazione del principio costituzionale dell'uguaglianza, incidono negativamente sulla vita dei singoli e dei gruppi, diffondono la percezione di ingiustizia, alimentano conflitto e disagio. Una costante azione di contrasto non è solo un adempimento "di giustizia" a tutela delle persone danneggiate o potenzialmente vittime di danno, ma anche un'opera indispensabile per conservare un tessuto sociale sano, dove ciascuno possa sentirsi titolare di uguali diritti e doveri.

## CAPITOLO PRIMO

### ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI

#### 1.1 La funzione del Contact Center

Il servizio del Contact Center dell'UNAR costituisce uno spazio di accoglienza e di raccolta delle segnalazioni di discriminazione originata da motivi etnico-razziali e di recente, in attuazione delle direttive ministeriali degli ultimi anni, anche da altri fattori quali età, disabilità, religione, orientamento sessuale e identità di genere.

L'ampia sfera di competenza e la pluriennale attività del Contact Center hanno consentito a migliaia di vittime e testimoni di discriminazione di essere ascoltati, consigliati e supportati, con l'autorevolezza di una istituzione pubblica posta a tutela di chi, spesso, per un debole status giuridico o il timore di ripercussioni negative, non supera la paura per denunciare violenze, molestie e soprusi.

La funzione del Contact Center quale presidio operativo di garanzia ha dunque contribuito a contrastare le discriminazioni ed a promuovere l'integrazione delle categorie sociali più vulnerabili, come persone anziane e con disabilità, nonché di lottare contro l'omofobia e la transfobia, con una particolare attenzione all'ottica di genere e al fenomeno delle cd. discriminazioni multiple.

Il servizio consiste in un'attività centralizzata di ascolto professionalmente qualificato, presa in carico e gestione delle segnalazioni di eventi a potenziale contenuto discriminatorio pervenuti all'Ufficio attraverso i diversi canali disponibili (Numero Verde, sito [www.unar.it](http://www.unar.it), fax, lettera, e-mail, new media, social network, etc.), da implementarsi anche attraverso un lavoro di mediazione, relazione e interconnessione con gli attori formali e informali che si occupano a vario titolo di discriminazione sul territorio nazionale nonché con le comunità oggetto di discriminazione. L'attività istruttoria è finalizzata alla rimozione degli elementi/fatti discriminatori anche attraverso il supporto e l'assistenza ai soggetti discriminati. Tale attività si esplica, inoltre, attraverso un'attività di supporto operativo per la gestione delle procedure individuate e finalizzate alla rilevazione, analisi e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione nei media e sul web.

Il servizio multilingue è raggiungibile dal lunedì al venerdì tramite il Numero Verde gratuito 800.90.10.10. Nelle ore notturne e nei giorni festivi, il segnalante può lasciare un messaggio e un recapito nella segreteria telefonica per essere richiamato. La segnalazione si può effettuare anche on line sul sito [www.unar.it](http://www.unar.it), dove chiunque sia vittima o testimone di fenomeni discriminatori può compilare, anche nella propria lingua, un apposito *form* che attiva immediatamente la comunicazione al Contact Center.

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.

## 1.2 I dati del 2018

Nel corso del 2018 le segnalazioni di discriminazioni lavorate dall'Ufficio sono state complessivamente **4.368**, rispetto ai 3.909 del 2017; dunque, con un aumento del 12% rispetto all'anno precedente. Di queste, **2.473** sono relative all'anno 2018, delle quali **2.331** risultano essere *pertinenti* (cioè segnalazioni che, a seguito di un'attenta analisi iniziale detta "istruttoria" realizzata dall'Ufficio, si sono rivelate effettivi casi di discriminazione), pari al 94,3%. I restanti riguardano casi inseriti negli anni precedenti che risultano ancora aperti e in lavorazione.

Complessivamente, le segnalazioni lavorate risultate *pertinenti* sono state **4.068**, pari al 93,1% di tutte le segnalazioni giunte all'Ufficio, laddove nel 2017 erano state **3.574** pari al 91,5%, a conferma di una elevata capacità di individuare l'aspetto discriminatorio nelle segnalazioni da parte soprattutto delle vittime e dei testimoni. Ci sono poi **143** segnalazioni (3,3%) che sono risultate *non pertinenti*, ossia che, dopo un'analisi da parte dell'Ufficio, non presentavano elementi riconducibili ad una discriminazione. Le restanti **157** segnalazioni (3,6%) 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.

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Di pertinenza	4068	93,1
Dubbia	157	3,6
Non di pertinenza	143	3,3
<b>Totale</b>	<b>4368</b>	<b>100</b>

### Segnalazioni per pertinenza – ANNI 2017-2018

<b>TIPOLOGIA SEGNALAZIONE</b>	<b>2017</b>		<b>2018</b>			
	<b>Complessive</b>		<b>Complessive</b>		<b>Inserite nel 2018</b>	
	<b>V.A.</b>	<b>%</b>	<b>V.A.</b>	<b>%</b>	<b>V.A.</b>	<b>%</b>
Pertinente	3574	91,5	4068	93,1	2331	94,3
Non pertinente	116	2,9	143	3,3	106	4,3
Dubbia	219	5,6	157	3,6	36	1,5
<b>Totale</b>	<b>3909</b>	<b>100</b>	<b>4368</b>	<b>100</b>	<b>2473</b>	<b>100</b>

Osservando l'andamento delle segnalazioni inserite nel corso dell'anno 2018 emerge che, dopo un picco di casi registrati in corrispondenza di Gennaio (397) e Marzo (326), nei mesi successivi la quota di segnalazioni in maniera più lineare si mantiene al di sotto delle 200 unità.

### Segnalazioni per Anno 2018/Mese di inserimento

<b>ANNO 2018</b>	<b>N.</b>
Gennaio	397
Febbraio	254
Marzo	326
Aprile	166
Maggio	150
Giugno	149
Luglio	170
Agosto	167
Settembre	191
Ottobre	159
Novembre	175
Dicembre	169
<b>Totale</b>	<b>2473</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

L'UNAR riceve le segnalazioni attraverso diversi canali. Oltre a quelli tradizionali, quali Numero Verde 800901010, e-mail, sito web [www.unar.it](http://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.

Nel 2018 il principale canale di segnalazione è stato il "*Monitoraggio Media & Web*" - canale dal quale arrivano segnalazioni di episodi discriminatori rilevati nel mondo virtuale - con 1.265 segnalazioni sul totale di 4.068 - pari al 31% del totale dei casi segnalati. Si tratta in prevalenza di eventi discriminatori per motivi etnico-razziali, come per tutti gli altri canali coinvolti.

Quanto agli altri canali di segnalazione, i dati sono i seguenti:

- 1.135 segnalazioni, pari al 27,9%, raccolte attraverso la Rete UNAR, composta da tutti gli enti/associazioni finanziati dal progetto FAMI "Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione";
- 707 segnalazioni, pari al 17,4% raccolte attraverso il Monitoraggio stampa, che comprende tutti i fatti discriminatori acquisiti tramite rassegna stampa UNAR;
- 335 segnalazioni, pari al 8%, pervenute via mail;
- 244 segnalazioni, pari al 6%, pervenute attraverso il Numero Verde;
- 243 segnalazioni, pari al 6%, pervenute attraverso il Sito web ([www.unar.it](http://www.unar.it));

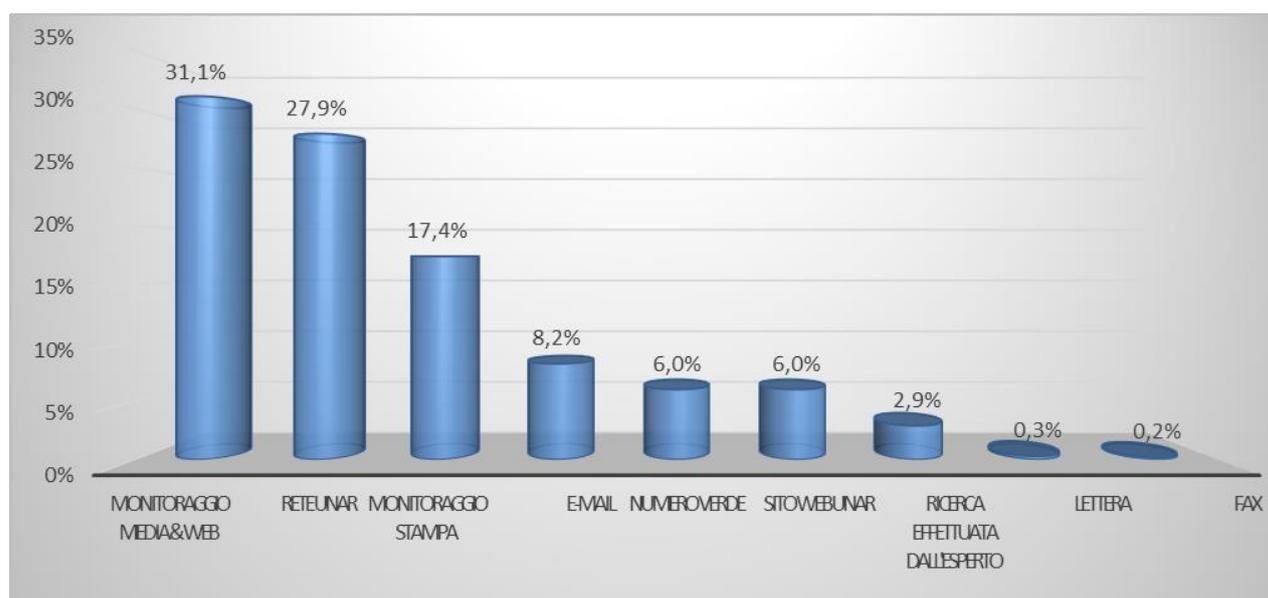
- 117 segnalazioni, pari al 3%, provenienti da ricerche fatte dall'esperto;
- 22 segnalazioni, pari al 0,3 e 0,2%, pervenute rispettivamente via lettera o via fax.

### Segnalazioni pertinenti per Ground e Canale di segnalazione Anno 2018

CANALE	ETNICO RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINANTI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITETTONICHE		ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE		ETÀ		UOMO-DONNA GENERE		MULTIPLA		TOTALE	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Monitoraggio Media & Web	506	40,0	282	22,3	208	16,4	52	4,1	21	1,7	94	7,4	31	2,5	-	-	71	5,6	1265	100
Rete UNAR	1053	92,8	19	1,7	6	0,5	13	1,1	8	0,7	8	0,7	2	0,2	13	1,1	13	1,1	1135	100
Monitoraggio stampa	352	49,8	74	10,5	77	10,9	40	5,7	24	3,4	128	18,1	2	0,3	-	-	10	1,4	707	100
E-Mail	164	49,0	10	3,0	81	24,2	17	5,1	2	0,6	12	3,6	44	13,1	-	-	5	1,5	335	100
Numero Verde	170	69,7	14	5,7	18	7,4	27	11,1	3	1,2	8	3,3	1	0,4	-	-	3	1,2	244	100
Sito web UNAR	159	65,4	13	5,3	17	7,0	8	3,3	-	-	27	11,1	16	6,6	-	-	3	1,2	243	100
Ricerca effettuata dall'esperto	21	17,9	-	-	15	12,8	2	1,7	-	-	7	6,0	72	61,5	-	-	-	-	117	100
Lettera	7	58,3	-	-	-	-	4	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8,3	12	100
Fax	8	80,0	-	-	1	10,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10,0	-	-	10	100
<b>TOTALE</b>	<b>2440</b>	<b>60,0</b>	<b>412</b>	<b>10,1</b>	<b>423</b>	<b>10,4</b>	<b>163</b>	<b>4,0</b>	<b>58</b>	<b>1,4</b>	<b>284</b>	<b>7,0</b>	<b>168</b>	<b>4,1</b>	<b>14</b>	<b>0,3</b>	<b>106</b>	<b>2,6</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Nel dettaglio, si tratta principalmente di discriminazioni relative al ground Etnico-razziale per i canali Monitoraggio Media & Web 40%, Rete UNAR 93%, Monitoraggio stampa 50%, E-mail 49%, Numero verde 68%, Sito web www.unar.it 65%, Lettera 58% e Fax 80% e di discriminazioni relative al ground Età per la ricerca effettuata dall'esperto 61%.



Per quanto riguarda la tipologia dei soggetti segnalanti, a parte l'attività proattiva svolta dall'Ufficio, le segnalazioni pervenute nel 2018 da parte di testimoni di comportamenti discriminatori sono state 1.035 (25,4%), contro le 920 (25,7%) del 2017; in aumento anche le segnalazioni giunte direttamente dalle vittime, mentre sono in lieve diminuzione le segnalazioni che sono state inviate da Associazioni o Enti rispetto all'anno precedente.

### Segnalanti per Tipologia – ANNO 2017-2018

TIPOLOGIA SEGNALANTE	2017		2018	
	V.A.	%	V.A.	%
Testimone	920	25,7	1035	25,4
Vittima	457	12,8	574	14,1
Associazione/Ente	364	10,2	354	8,7
UNAR	1833	51,3	2105	51,7
<b>Totale</b>	<b>3574</b>	<b>100</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

### 1.3 Fattori degli atti discriminatori

La maggior parte delle 4.068 segnalazioni pertinenti lavorate nel 2018 dall'Ufficio afferiscono al ground di discriminazioni per motivi "Etnico razziali": nello specifico sono stati presi in carico 2.864 casi pertinenti, pari al 70,4% del totale complessivo, mentre nel 2017 il numero di casi pertinenti afferenti a tale ground era stato 2.610, pari al 73% del totale complessivo.

Seguono sia nel 2018 che nel 2017, in ordine di rilevanza numerica, le discriminazioni per "Religione o convinzioni personali" (nel 2018 ci sono 411 casi pari al 10,1% del totale; nel 2017 si erano registrati 354 casi pari al 9,9% del totale); le discriminazioni per "Orientamento sessuale e identità di genere" (nel 2018 si registrano 284 casi contro 324 casi del 2017).

Un numero più esiguo riguarda il ground di discriminazioni per "Disabilità" (nel 2018 abbiamo 221 casi, mentre nell'anno precedente erano stati segnalati 158 casi), per "Età" (nel 2018 si registrano 168 casi, contro gli 84 casi del 2017).

GROUND	2017		2018	
	V.A.	%	V.A.	%
Etnico razziale	2610	73,0	2864	70,4
<i>di cui "Rom, Sinti e Caminanti"</i>	429	-	424	-
Religione e convinzioni personali	354	9,9	411	10,1
Orientamento sessuale	324	9,1	284	7,0
Disabilità	158	4,4	221	5,4
Età	84	2,4	168	4,1
Multiple, Uomo/donna - genere	44	1,2	120	3,0
<b>Totale</b>	<b>3574</b>	<b>100</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

### Segnalazioni pertinenti per Ground Anno 2018

GROUND	N.	%
<b>Etnico razziale</b>	<b>2864</b>	<b>70,4</b>
di cui "per colore della pelle"	886	-
di cui "straniero"	658	-
di cui "profughi"	519	-
di cui "Rom, Sinti e Caminanti"	424	-
di cui "per caratteristiche somatiche"	20	-
<b>Religione o convinzioni personali</b>	<b>411</b>	<b>10,1</b>
di cui "antislamismo"	288	-
di cui "antisemitismo"	75	-
di cui "convinzioni personali"	20	-
di cui "cristianofobia"	3	-
di cui "altre religioni"	1	-
<b>Orientamento sessuale e Identità di genere</b>	<b>284</b>	<b>7,0</b>
di cui "gay"	141	-
di cui "gender variant"	28	-
di cui "lesbica"	22	-
<b>Disabilità</b>	<b>221</b>	<b>5,4</b>
di cui "barriere architettoniche"	58	-
di cui "malattie rare"	9	-
di cui "d.s.a."	2	-
<b>Età</b>	<b>168</b>	<b>4,1</b>
di cui "anziano"	9	-
di cui "giovane"	1	-
<b>Multipla</b>	<b>106</b>	<b>2,6</b>
<b>Uomo/donna - genere</b>	<b>14</b>	<b>0,3</b>
<b>Totale</b>	<b>4068</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Focalizzando l'attenzione sul ground "Etnico razziale", che raccoglie circa due terzi delle segnalazioni, si rileva che la sottocategoria con la connotazione generica "Colore della pelle" è quella più ricorrente (con 886 casi), seguita da "Straniero" (658 casi), "Profughi" (519 casi) e "Rom, Sinti e Caminanti" (424 casi).

A seguire, i fattori di discriminazione "Religione o convinzioni personali" con il 10,1%, "Orientamento sessuale e identità di genere" con il 7%, "Disabilità" con il 5,4% ed "Età" con il 4,1%. Infine, si evidenziano le segnalazioni per "discriminazioni multiple" con il 2,6%, come rappresentate in dettaglio nella tabella sottostante.

### Segnalazioni pertinenti di discriminazione Multipla

GROUND	N.	%
Etnico-razziale - Religione o convinzioni personali	64	60,4
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere	15	14,2
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali	7	6,6
Disabilità - Etnico-razziale	6	5,7
Religione o convinzioni personali - Rom, Sinti e Caminanti	4	3,8
Orientamento sessuale e Identità di genere - Rom, Sinti e Caminanti	3	2,8
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali - Uomo/donna - genere	2	1,9
Barriere Architettoniche - Etnico-razziale	1	0,9
Disabilità - Orientamento sessuale e Identità di genere	1	0,9
Disabilità - Religione o convinzioni personali	1	0,9
Etnico-razziale - Rom, Sinti e Caminanti	1	0,9
Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali	1	0,9
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>100</b>

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

I 106 casi di discriminazioni multiple rilevate nel 2018, ovvero in senso ampio le segnalazioni in cui sono compresenti due o più fattori discriminatori, riguardano prevalentemente l'intersezione tra motivi di ordine etnico-razziale e motivi religiosi (64 casi pari al 60,4%) e, in minor misura, tra motivi di ordine etnico-razziale e motivi legati all'orientamento sessuale e identità di genere (15 casi pari al 14,2%). Va altresì osservato che sono presenti anche 7 segnalazioni di discriminazioni per appartenenza etnica, orientamento sessuale e religione e 6 per disabilità e origine etnica.

## 1.4 Ambiti e contesti degli atti discriminatori

Per quanto riguarda l'ambito della discriminazione, la maggior parte delle segnalazioni riguarda la sfera della “*Vita pubblica*” (2230 casi pari al 54,8%), categoria che comprende anche tutte le segnalazioni rilevate nel mondo virtuale<sup>1</sup>.

Seguono con minore frequenza le discriminazioni nell'ambito “*Erogazione servizi da enti pubblici*” (427 casi pari al 10,5%) e nell'ambito del “*Lavoro*” (377 casi pari al 9,3%). Se le segnalazioni relative al contesto “*Tempo libero*” e “*Casa*” rappresentano rispettivamente il 5,5% e 5,2% del totale, ancora più contenuta risulta essere la quota di discriminazioni relative a “*Scuola e istruzione*” (3,8%), “*Erogazione servizi da pubblici esercizi*” (3,5%) e “*Trasporto pubblico*” (3,3%). Le restanti modalità si attestano al di sotto del 3%.

### Segnalazioni pertinenti per Ambito

AMBITO	N.	%
Vita pubblica	2230	54,8
Erogazione servizi da enti pubblici	427	10,5
Lavoro	377	9,3
Tempo libero	225	5,5
Casa	210	5,2
Scuola e Istruzione	154	3,8
Erogazione servizi da pubblici esercizi	142	3,5
Trasporto pubblico	134	3,3
Salute	97	2,4
Forze dell'Ordine	58	1,4
Erogazione servizi finanziari	14	0,3
<b>Totale</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Prendendo in considerazione la distribuzione dei casi oltre che per ambito anche per *contesto* (informazione che specifica ancora di più le circostanze ambientali in cui avviene la discriminazione) e per *luogo* (fisico o virtuale), emerge che per l'ambito “*Vita pubblica*” la maggior parte delle segnalazioni riguarda il contesto “*Spazi pubblici*” sia in luogo virtuale (1270 segnalazioni) sia fisico (370); a seguire, si registra il contesto

---

<sup>1</sup> Si ricorda che nell'ambito “*Vita pubblica*” sono raccolte le segnalazioni di discriminazioni o molestie che non rientrano negli altri ambiti e si verificano in contesti e luoghi senza che tra responsabile e vittima sia in atto un rapporto commerciale, di servizio ma si trovino occasionalmente a frequentare, anche non contestualmente, lo stesso spazio (per es. scritte su un muro che poi sono lette dalla vittima). In questo ambito sono censite anche le segnalazioni riguardanti manifesti elettorali, dichiarazioni di esponenti politici, scritte, nonché le aggressioni.

“*Aggressioni*” in luogo fisico con 317 segnalazioni. Da rilevare altresì che il ground prevalente in cui si verificano tali episodi discriminatori relativi all’ambito “*Vita pubblica*” resta quello etnico-razziale (1242 su un totale di 2230).

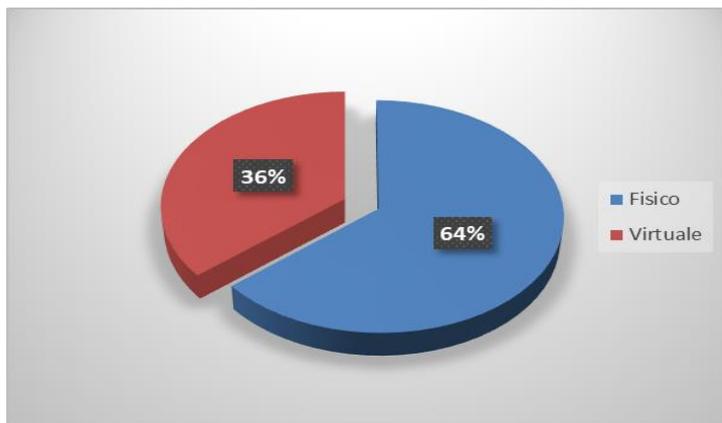
Un’ulteriore informazione di interesse riguarda il luogo in cui è avvenuta la discriminazione, sia esso “fisico”, in termini di distribuzione geografica regionale o per aree territoriali, sia “virtuale”, dato che gran parte delle segnalazioni provengono dai social media.

Facendo riferimento al luogo degli eventi segnalati, si ha che il 64% di essi avviene in *luoghi fisici*; il restante 36% è caratterizzato da fatti avvenuti nei cosiddetti “*luoghi virtuali*” o *social media*.

### Segnalazioni per Luogo evento discriminatorio

LUOGO	N.	%
Fisico	2602	64,0
Virtuale	1466	36,0
<b>Totale</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Twitter risulta essere il luogo virtuale nel quale sono stati rilevati la maggior parte dei contenuti discriminatori (632 casi su 1466): in particolare, il 32% dei contenuti rilevati in questo luogo riguarda il ground *Etnico-razziale*.

## Segnalazioni pertinenti per Ground e Luogo Virtuale evento discriminatorio

LUOGO VIRTUALE	ETNICO-RAZZIALE		RELIGIONE O CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINANTI		DISABILITÀ		ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE		ETÀ		MULTIPLA		TOTALE	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N°	%
Twitter	201	31,8	192	30,4	141	22,3	10	1,6	31	4,9	-	-	57	9,0	632	100
Facebook	208	58,9	72	20,4	53	15,0	3	0,8	8	2,3	-	-	9	2,5	353	100
Internet	53	28,3	3	1,6	5	2,7	-	-	9	4,8	115	61,5	2	1,1	187	100
Giornali on-line	87	80,6	2	1,9	6	5,6	1	0,9	9	8,3	1	0,9	2	1,9	108	100
You Tube	70	64,8	13	12,0	1	0,9	-	-	17	15,7	-	-	7	6,5	108	100
Stampa cartacea	23	60,5	-	-	9	23,7	-	-	3	7,9	-	-	3	7,9	38	100
Blog	8	57,1	1	7,1	2	14,3	-	-	3	21,4	-	-	-	-	14	100
Televisione	7	63,6	-	-	2	18,2	-	-	1	9,1	-	-	1	9,1	11	100
Radio	2	25,0	-	-	5	62,5	1	12,5	-	-	-	-	-	-	8	100
Google Plus	-	-	3	75,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	25,0	4	100
Web TV	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100
Forum	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100
<b>Totale</b>	<b>661</b>	<b>45,1</b>	<b>286</b>	<b>19,5</b>	<b>224</b>	<b>15,3</b>	<b>15</b>	<b>1,0</b>	<b>82</b>	<b>5,6</b>	<b>116</b>	<b>7,9</b>	<b>82</b>	<b>5,6</b>	<b>1466</b>	<b>10</b>

## Segnalazioni pertinenti per Ambito, Contesto e Ground

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITET TONICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Vita pubblica	Spazi pubblici	Virtuale	627	49,4	279	22,0	194	15,3	13	1,0	-	-	77	6,1	-	-	-	-	80	6,3	1270	100
Vita pubblica	Spazi pubblici	Fisico	287	77,6	43	11,6	17	4,6	5	1,4	2	0,5	13	3,5	-	-	-	-	3	0,8	370	100
Vita pubblica	Aggressioni	Fisico	201	63,4	7	2,2	16	5,0	5	1,6	-	-	85	26,8	-	-	-	-	3	0,9	317	100
Vita pubblica	Scritte xenofobe	Fisico	72	64,3	29	25,9	9	8,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,8	112	100
Vita pubblica	Politica	Fisico	32	38,1	18	21,4	16	19,0	6	7,1	2	2,4	10	11,9	-	-	-	-	-	-	84	100
Vita pubblica	Politica	Virtuale	15	51,7	4	13,8	8	27,6	-	-	-	-	2	6,9	-	-	-	-	-	-	29	100
Vita pubblica	Scritte xenofobe	Virtuale	6	21,4	-	-	21	75,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3,6	28	100
Vita pubblica	Scritte omotransfobiche	Fisico	2	12,5	-	-	-	-	-	-	-	-	13	81,3	-	-	-	-	1	6,3	16	100
Vita pubblica	Aggressioni	Virtuale	-	-	2	50,0	1	25,0	-	-	-	-	1	25,0	-	-	-	-	-	-	4	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi socio-assistenziali	Fisico	75	40,1	3	1,6	79	42,2	23	12,3	3	1,6	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,5	187	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Altro	Fisico	44	31,2	5	3,5	29	20,6	20	14,2	33	23,4	6	4,3	-	-	-	-	4	2,8	141	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi anagrafici	Fisico	88	91,7	-	-	4	4,2	1	1,0	-	-	3	3,1	-	-	-	-	-	-	96	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi socio-assistenziali	Virtuale	1	50,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50,0	-	-	-	-	2	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Altro	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Lavoro	Accesso	Virtuale	6	4,9	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,6	115	93,5	-	-	-	-	123	100

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITET TONICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE			
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
			all'occupazione																					
Lavoro	Accesso all'occupazione	Fisico	53	45,7	2	1,7	-	-	10	8,6	-	-	1	0,9	47	40,5	3	2,6	-	-	116	100		
Lavoro	Condizioni lavorative	Fisico	29	63,0	-	-	-	-	8	17,4	-	-	4	8,7	1	2,2	4	8,7	-	-	46	100		
Lavoro	Collegli	Fisico	24	88,9	-	-	1	3,7	1	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3,7	27	100		
Lavoro	Altro	Fisico	21	91,3	-	-	-	-	-	-	-	-	2	8,7	-	-	-	-	-	-	23	100		
Lavoro	Condizioni di licenziamento	Fisico	9	47,4	2	10,5	1	5,3	3	15,8	-	-	3	15,8	-	-	1	5,3	-	-	19	100		
Lavoro	Mobbing con aggravante	Fisico	4	40,0	1	10,0	-	-	2	20,0	-	-	2	20,0	-	-	-	-	1	10,0	10	100		
Lavoro	Retribuzione	Fisico	6	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100		
Lavoro	Accesso alla formazione	Fisico	4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100		
Lavoro	Altro	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Lavoro	Collegli	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Lavoro	Condizioni lavorative	Virtuale	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Tempo libero	Sport	Fisico	201	96,2	3	1,4	1	0,5	3	1,4	1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	209	100		
Tempo libero	Spettacolo	Fisico	4	50,0	1	12,5	1	12,5	-	-	1	12,5	1	12,5	-	-	-	-	-	-	8	100		
Tempo libero	Associazioni	Fisico	5	83,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	16,7	-	-	6	100		
Tempo libero	Spettacolo	Virtuale	-	-	-	-	-	-	1	50,0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50,0	2	100		
Casa	Affitto	Fisico	71	88,8	1	1,3	-	-	2	2,5	-	-	2	2,5	1	1,3	2	2,5	1	1,3	80	100		
Casa	Condomini e vicini	Fisico	63	90,0	-	-	1	1,4	4	5,7	1	1,4	1	1,4	-	-	-	-	-	-	70	100		
Casa	Altro	Fisico	29	67,4	-	-	2	4,7	1	2,3	1	2,3	8	18,6	-	-	1	2,3	1	2,3	43	100		
Casa	Case popolari	Fisico	8	88,9	-	-	-	-	-	-	1	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	9	100		
Casa	Agenzie immobiliari	Fisico	5	71,4	1	14,3	-	-	-	-	-	-	1	14,3	-	-	-	-	-	-	7	100		
Casa	Affitto	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITET TONICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
			Scuola e Istruzione	Personale scolastico	Fisico	23	44,2	2	3,8	3	5,8	17	32,7	-	-	6	11,5	-	-	-	-	1
Scuola e Istruzione	Studenti	Fisico	32	61,5	6	11,5	-	-	5	9,6	-	-	8	15,4	-	-	-	-	1	1,9	52	100
Scuola e Istruzione	Altro	Fisico	15	44,1	-	-	2	5,9	6	17,6	3	8,8	6	17,6	1	2,9	-	-	1	2,9	34	100
Scuola e Istruzione	Genitori	Fisico	12	80,0	-	-	-	-	1	6,7	-	-	2	13,3	-	-	-	-	-	-	15	100
Scuola e Istruzione	Personale scolastico	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Altro	Fisico	64	79,0	1	1,2	-	-	6	7,4	1	1,2	9	11,1	-	-	-	-	-	-	81	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Bar	Fisico	32	88,9	-	-	1	2,8	-	-	-	-	2	5,6	-	-	-	-	1	2,8	36	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Ristorante	Fisico	9	60,0	-	-	1	6,7	1	6,7	-	-	4	26,7	-	-	-	-	-	-	15	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Discoteca	Fisico	7	77,8	-	-	-	-	-	-	-	-	2	22,2	-	-	-	-	-	-	9	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Altro	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Trasporto pubblico	Altri Utenti	Fisico	56	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56	100
Trasporto pubblico	Personale di servizio	Fisico	46	83,6	-	-	5	9,1	3	5,5	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,8	55	100
Trasporto pubblico	Azienda di trasporto	Fisico	8	42,1	-	-	-	-	4	21,1	6	31,6	-	-	-	-	-	-	1	5,3	19	100

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITET TONICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Trasporto pubblico	Altro	Fisico	3	75,0	-	-	-	-	1	25,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100
Salute	ASL	Fisico	32	84,2	-	-	-	-	4	10,5	-	-	1	2,6	1	2,6	-	-	-	-	38	100
Salute	Ospedale	Fisico	28	87,5	-	-	-	-	1	3,1	1	3,1	1	3,1	-	-	1	3,1	-	-	32	100
Salute	Altro	Fisico	9	81,8	-	-	-	-	1	9,1	-	-	1	9,1	-	-	-	-	-	-	11	100
Salute	Pronto soccorso	Fisico	10	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	100
Salute	Specialisti	Fisico	2	33,3	-	-	-	-	-	-	1	16,7	3	50,0	-	-	-	-	-	-	6	100
Forze dell'Ordine	Carabinieri	Fisico	13	81,3	-	-	2	12,5	-	-	-	-	1	6,3	-	-	-	-	-	-	16	100
Forze dell'Ordine	Polizia di Stato	Fisico	12	75,0	-	-	4	25,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	100
Forze dell'Ordine	Polizia Municipale	Fisico	11	73,3	1	6,7	2	13,3	1	6,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	100
Forze dell'Ordine	Altro	Fisico	9	90,0	-	-	-	-	1	10,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	100
Forze dell'Ordine	Polizia di Stato	Virtuale	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Erogazione servizi finanziari	Altro	Fisico	6	54,5	-	-	2	18,2	2	18,2	1	9,1	-	-	-	-	-	-	-	-	11	100
Erogazione servizi finanziari	Polizze assicurative	Fisico	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100
Erogazione servizi finanziari	Prestiti	Fisico	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
<b>Totale</b>			<b>2440</b>	<b>60,0</b>	<b>411</b>	<b>10,1</b>	<b>424</b>	<b>10,4</b>	<b>163</b>	<b>4,0</b>	<b>58</b>	<b>1,4</b>	<b>284</b>	<b>7,0</b>	<b>168</b>	<b>4,1</b>	<b>14</b>	<b>0,3</b>	<b>106</b>	<b>2,6</b>	<b>4068</b>	<b>100</b>

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

## 1.5 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, per raccogliere informazioni sull'iter processuale del caso (se le indagini sono in corso, se sono state fissate le date delle udienze, ecc.) 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 che, ove possibile, fornisce la documentazione richiesta, relativa all'iter giudiziario del procedimento.

Nel 2018 sono state inoltrate circa 140 richieste di informazioni, alla maggior parte delle quali è stato fornito un riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria. In nove dei casi seguiti, l'Ufficio ha ottenuto l'invio di sentenze in cui il giudice ha ritenuto di applicare l'aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso, prevista dalla Legge n. 205/1993. Una delle sentenze ottenute, nello specifico, riguarda una professoressa di lingua inglese condannata in primo grado (la sentenza è stata appellata) per aver pubblicato sulla bacheca del proprio profilo Facebook molteplici "post" contenenti commenti ed espressioni di natura offensiva, razzista e xenofoba nei confronti di cittadini extracomunitari e di origine musulmana con slogan inneggianti alla violenza. Nel caso in esame, le espressioni pubblicate assumono un maggiore disvalore se si considera il ruolo educativo rivestito dall'imputata, insegnante di scuola secondaria di secondo grado, frequentata da studenti in età adolescenziale, le cui competenze e senso critico sono ancora in formazione e che possono subire l'influenza delle opinioni manifestate dai docenti di riferimento. L'istruttoria, infatti, ha dimostrato che sono stati proprio gli studenti della professoressa a leggere le espressioni in questione e a portarle all'attenzione dei genitori.

In un altro procedimento, il Giudice ha ritenuto l'imputato colpevole di tentato omicidio aggravato dall'art.3 della Legge n. 205/1993, in quanto: "tutta l'azione, dall'immotivata aggressione verbale alle espressioni usate, all'inseguimento (peraltro, effettuato dieci contro due ed alle spalle) ai due stranieri colpevoli di non avere reagito alle provocazioni, fino al brutale pestaggio, appaiono intrisi di pregiudizio ed odio etnico e razziale, essendo anzi questo l'unico ed esclusivo movente del delitto compiuto, che l'imputato ha spinto fino a sfiorare l'uccisione del passante *straniero e immigrato* e dunque da colpire ed eliminare".

Inoltre, per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, l'Autorità giudiziaria ha fornito anche alcuni provvedimenti (v. Cap. VIII) in cui viene dichiarata discriminatoria la condotta posta in

essere da diverse amministrazioni pubbliche nella parte in cui stabiliscono che i cittadini non appartenenti all'Unione Europea, per accedere a prestazioni sociali agevolate, debbano produrre la certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, corredata di traduzione in italiano legalizzata dall'Autorità consolare italiana che ne attesti la conformità, nonché nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE di cui al DPCM 159/2013 debba essere resa in conformità a quanto disposto dall'art. 3 DPR 445/2000 e dall'art. 2 DPR 394/1999, ed ordina di modificare i regolamenti in modo da consentire ai cittadini non appartenenti all'UE di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell'ISEE alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale.

## 1.6 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, condivide le esperienze realizzate con i gestori dei principali Social Network e stabilisce rapporti di scambio con altre istituzioni come OSCAD (vedi paragrafo successivo) 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 on line, 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 quotidianamente, tramite la *sentiment analysis*, 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*. Infine, è importante ricordare che l'approvazione nel 2016 della legge contro il negazionismo (L. 115/2016) 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*.

## **1.7 Il Protocollo d'intesa UNAR-OSCAD**

Il Protocollo d'intesa è stato sottoscritto il 7 aprile 2011 tra UNAR e OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) del Ministero dell'Interno con l'obiettivo primario di facilitare la denuncia da parte delle vittime di discriminazione.

Nel Protocollo si definiscono i flussi di informazioni tra i due organismi.

Nello specifico, l'UNAR trasmette per competenza all'OSCAD i casi di rilevanza penale (come ad esempio tutti i reati aggravati ai sensi dell'art. 3 della c.d. "legge Mancino"), ovvero viene chiesta collaborazione per quei casi di rilevanza penale per i quali è necessario acquisire documentazione altrimenti irreperibile, utile alla lavorazione del caso. L'Ufficio, anche dopo la trasmissione all'OSCAD, monitora gli episodi di discriminazione che si concludono con l'avvio di un procedimento giudiziario, raccogliendo le informazioni sull'iter processuale del caso.

All'OSCAD ci si rivolge anche per tutti i casi che debbano essere inoltrati alla Polizia Postale per un intervento di competenza.

Analogamente, le segnalazioni di discriminazioni che giungono all'OSCAD e che non hanno rilevanza penale sono trasmesse all'UNAR.

Tale procedura è improntata a semplicità di forme e tempestività di scambio di informazioni e risulta proficua per entrambi gli Uffici in quanto consente di monitorare il fenomeno nella sua interezza.

Il Protocollo prevede inoltre il coinvolgimento dell'OSCAD per collaborazioni in progetti, coordinati dall'UNAR, che interessano le varie reti territoriali e la realizzazione condivisa di percorsi formativi e di aggiornamento destinati alle Forze dell'ordine.

## CAPITOLO SECONDO

### IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE

#### 2.1 Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. Il nuovo Regolamento.

Il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, previsto dall'art. 6 del D.Lgs. 215/2003 (*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento per le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*), è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità – UNAR. Il citato articolo 6 stabilisce i requisiti necessari per l'iscrizione, dando mandato all'UNAR di provvedere ad un aggiornamento annuale del predetto Registro.

Inoltre, il DPCM 11 dicembre 2003 (*Costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni*), assegna all'Ufficio anche il compito di svolgere audizioni periodiche con le associazioni e gli enti iscritti al Registro, nonché di avviare, con i medesimi, la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze. Nel 2018 sono risultate iscritte al Registro **453** associazioni.

Con Decreto n. 85/2018 del 6 settembre 2018 a firma del Capo Dipartimento è stata riattivata la procedura di iscrizione al Registro ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 215/2003, sospesa il 17 maggio 2017.

Contestualmente è stato approvato il Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. La procedura di iscrizione e di aggiornamento avviene in modalità telematica sulla piattaforma on-line tramite apposita area dedicata all'interno del sito istituzionale [www.unar.it](http://www.unar.it).

L'art.3 del suddetto Regolamento prevede l'istituzione di una Commissione esaminatrice che provvede alla valutazione della documentazione presentata relativa ai requisiti richiesti alle Associazioni/Enti per l'iscrizione al Registro. La Commissione è stata istituita con Decreto n. 97/2018 in data 25 ottobre 2018.

Possono iscriversi al Registro le associazioni e gli enti, senza fini di lucro, dotati o meno di personalità giuridica, che godano di piena autonomia sotto il profilo organizzativo, amministrativo, contabile, fiscale, patrimoniale e processuale.

L'iscrizione è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

- Atto Costitutivo e Statuto che preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione di parità di trattamento, senza fini di lucro;
- tenuta di un elenco degli iscritti;

- elaborazione di un bilancio annuale;
- relazione sulle attività svolte con indicazione degli ambiti prevalenti di attività e delle iniziative più significative realizzate;
- non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

L'iscrizione al Registro viene valutata e confermata ogni anno, a seguito della presentazione della documentazione relativa all'attività svolta nel corso dell'ultimo anno, al nuovo bilancio annuale delle entrate e delle uscite ed alla comunicazione della conferma degli altri requisiti presentati al momento della prima iscrizione e già in possesso dell'Ufficio.

Nel mese di settembre 2018 è stata data comunicazione a tutte le Associazioni già iscritte al Registro relativamente all'adozione del Regolamento che disciplina i requisiti, le procedure di iscrizione, le comunicazioni delle modifiche e degli adempimenti per l'aggiornamento annuale dello stesso, che avverranno esclusivamente in modalità telematica.

È stato fissato il termine del 30 gennaio 2019, successivamente prorogato al 15 febbraio 2019, per procedere al rinnovo dell'iscrizione, caricando sulla piattaforma on-line la documentazione richiesta.

## **2.2 La legittimazione ad agire in giudizio**

La consapevolezza della difficoltà delle vittime di discriminazione a intraprendere la via giudiziaria ha spinto il legislatore, così come indicato nella Direttiva 2000/43/CE, a prevedere nel D.Lgs. n. 215/2003, la possibilità che l'esercizio dell'azione giudiziaria sia delegato a soggetti rappresentativi, ovvero alle associazioni. In particolare, sono previste due differenti situazioni.

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

La seconda situazione, stabilita dall'art.5, comma 3, riguarda invece i casi di discriminazione collettiva nei quali le persone lese dalla discriminazione non sono individuabili in modo diretto ed immediato, che, o non possono essere individuate in assoluto, o possono essere individuate ma solo con difficoltà, a seguito di una specifica attività di indagine. In questo caso, l'azione giudiziaria può essere portata avanti dalle associazioni che risultano inserite in un apposito “elenco congiunto” che risulta composto da associazioni già iscritte o nel Registro UNAR (v. par. 2.1) o nel Registro delle associazioni e degli enti previsto dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Le associazioni da inserire nell'elenco congiunto sono scelte sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione. L'elenco congiunto è approvato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e del

Ministro delle pari opportunità. Il 13 marzo 2013, il Ministro per il Lavoro e le Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità ha emanato il decreto nel quale risultano iscritte **582** associazioni ed enti.

A seguito del rinnovo e dell'aggiornamento del Registro di cui all'art. 6 del D.Lgs. 215/2003 (v. par. 2.1), sarà opportuno procedere ad un aggiornamento anche dell'elenco congiunto di cui all'art. 5 del D.Lgs. 215/2003.

### **2.3 L'assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione**

Tra i compiti istituzionali dell'UNAR, ai sensi dell'art.7 del D.Lgs. 215 del 2003, vi è quello di svolgere *“funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela”*. L'obiettivo che si vuole perseguire è quello di *“vigilare”* affinché le vittime di comportamenti discriminatori e molesti possano accedere agli strumenti di tutela che la normativa prevede.

Per rendere effettiva la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione, il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Consiglio Nazionale Forense (CNF), organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura, il 30 dicembre 2013 hanno siglato un Accordo per la gestione di un *“Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione”*, messo a disposizione dal Dipartimento, destinato alla anticipazione delle spese legali. La finalità che le Parti hanno inteso raggiungere dando vita a questa collaborazione è quella di garantire alle vittime di discriminazione *“una maggiore effettività della tutela e di agevolarne l'accesso alla giustizia, qualora non usufruiscano dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato”* (art. 2 Regolamento). In questo modo, si è cercato di concretizzare quanto previsto dall'art 7, comma 2, lett a), ovvero *“fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi dalle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'art. 425 c.p.c.”*. Infatti, prima dell'avvio del *“Fondo di Solidarietà”*, questo strumento è stato attivato solo in rarissimi casi.

Il *“Fondo di Solidarietà”* presenta anche obiettivi di medio e lungo termine: far emergere situazioni di discriminazione solitamente trascurate dal diritto e dalla giurisprudenza, consolidare l'applicazione della normativa attualmente in vigore ma scarsamente applicata ai casi concreti, colmare le lacune del diritto in materia, anche attraverso l'adeguamento della normativa nazionale e di quella europea e internazionale più avanzata.

La domanda di accesso al Fondo viene rivolta al CNF che la trasmette ad un Comitato di Gestione costituito da quattro componenti (designati, in numero di due ciascuno, rispettivamente dal DPO e dal CNF) e dal Direttore Generale dell'UNAR o da un suo delegato, che lo presiede (art. 3 Regolamento).

L'accesso ai benefici del Fondo è consentito alle:

a) vittime di discriminazione per motivi di razza od origine etnica, religione, convinzioni personali, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere ai sensi della normativa vigente, che non usufruiscano del patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario per mancanza delle condizioni di cui all'art. 76 Testo Unico in materia di spese di giustizia D.P.R. 20 maggio 2002 n. 115 e art. 92, nel caso di processo penale;

b) Associazioni di settore legittimate a stare in giudizio ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 215/2003;

c) Organizzazioni sindacali, Associazioni e Organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. 216/2003.

d) Associazioni ed Enti di cui all'art. 4, L. 67/2006.

L'UNAR e il CNF sono anche impegnati a favorire la conoscenza di questo utile strumento, non solo attraverso le informazioni reperibili sui rispettivi siti ([www.unar.it](http://www.unar.it) e [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it)), ma organizzando corsi di formazione specifica per avvocati e occasioni di presentazione sul territorio di questa iniziativa.

Al fine di diffondere e rendere sempre più efficace tale strumento, l'UNAR intende rafforzare nel 2019 la collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense.

## **2.4 Pareri legali**

Nell'anno 2018 sono state sottoposte all'UNAR una serie di questioni che hanno richiesto l'adozione di pareri legali da parte dell'Ufficio.

Nello specifico, sono state affrontate questioni concernenti profili discriminatori presenti in alcuni bandi di concorso pubblici, quali: limiti di età massima; richiesta del requisito della cittadinanza ai fini dell'assunzione; possesso di caratteristiche incompatibili con lo stato di disabilità.

Numerose sono state anche le questioni relative alla mancata concessione dei benefici socio-assistenziali (c.d. bonus bebè, premio di natalità, sussidi per l'alloggio) a motivo del mancato possesso in capo ai richiedenti stranieri del permesso di lungo soggiorno o di un titolo equivalente.

L'Ufficio, tra gli altri, ha seguito un caso che ha avuto una grande risonanza mediatica e politica, riguardante la Delibera n. 28/17 del Consiglio Comunale di Lodi ("Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate"), che modificava le regole per beneficiare delle tariffe agevolate per la mensa scolastica e per lo scuolabus. Se fino a quel momento i benefici venivano garantiti in base all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), a partire dall'anno scolastico 2018-2019 i

genitori non appartenenti all'Ue dovevano presentare un'ulteriore certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero per attestare la propria nullatenenza nel paese d'origine.

Su tale questione, l'UNAR ha trasmesso una nota all'attenzione del Sindaco del Comune di Lodi, al fine di sottolineare le criticità rappresentate da tale obbligo ed evidenziare la configurazione di una violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini italiani (e dell'UE) e cittadini non appartenenti a Stati membri dell'UE. Nello specifico, l'Ufficio ha rappresentato che *“l'adozione delle modifiche ha introdotto un trattamento irragionevolmente differente per italiani e stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, in via principale a causa dell'esclusione per il cittadino extra-UE dal diritto di accesso a prestazioni mediante presentazione del modello ISEE al pari del cittadino italiano. Previsione che grava il cittadino non comunitario di oneri procedurali e documentali che rendono manifestamente più difficile detto accesso riservandogli – dunque – un trattamento deteriore, peraltro in assenza di alcune motivazioni idonee a fondare tale distinzione”*.

Successivamente il Tribunale di Milano, con ordinanza del 13 dicembre 2018, ha stabilito come discriminatoria la condotta del Comune di Lodi (v. par. 8.1).

Ulteriori fattispecie trattate hanno avuto ad oggetto segnalazioni di discriminazione da parte di persone affette da disabilità, in relazione alle condizioni lavorative, ritenute incompatibili con la condizione dei segnalanti ed alle barriere architettoniche, le quali sono state spesso ritenute un ostacolo ingiustificato alla vita di relazione delle persone con disabilità.

Anche il divieto di accesso in locali pubblici o enti pubblici e ospedali fondato sull'abbigliamento indossato, in particolare quello femminile delle donne di religione islamica, è stato oggetto di parere legale.

## CAPITOLO TERZO

### ATTIVITÀ DI SENSIBILIZZAZIONE E PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

#### 3.1 La Settimana di azione contro il razzismo

Tra i compiti fondamentali dell'Ufficio, in base all'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 215/2003, è prevista la realizzazione di attività di prevenzione dei comportamenti discriminatori e di promozione della parità di trattamento.

In tale funzione d'interesse pubblico, l'attività di comunicazione dell'Ufficio è proseguita nel 2018 attraverso un'intensa campagna di informazione e sensibilizzazione sui mass media e la promozione di numerose iniziative culturali, con la primaria finalità di contribuire ad una corretta informazione sugli strumenti di tutela vigenti utili a contrastare le discriminazioni, di diffondere i valori della diversità e dell'inclusione sociale, di condividere con le altre istituzioni e le associazioni del settore proposte e azioni positive.

Tutte le iniziative di sensibilizzazione dell'Ufficio sono state diffuse principalmente attraverso internet, i *social network* e vari strumenti di comunicazione, che si confermano veicoli essenziali soprattutto per il coinvolgimento dei più giovani, come il profilo *No a tutti i razzismi* su Facebook (<https://it-it.facebook.com/norazzismi>), il sito [www.unar.it](http://www.unar.it), i canali You Tube, Twitter @unar\_norazzismi e Instagram #unar.

Come ogni anno, l'UNAR ha promosso la *Settimana di azione contro il razzismo*, campagna nazionale di sensibilizzazione e animazione territoriale, organizzata in occasione della ricorrenza della "Giornata mondiale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali", fissata nella data del 21 marzo dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a ricordo del massacro perpetrato dalla polizia sudafricana nel 1960, a Sharpeville, di 69 manifestanti che protestavano pacificamente contro le leggi razziste emanate dal regime dell'apartheid.

La XIV edizione della *Settimana* si è tenuta dal 19 al 25 marzo 2018 in tutta Italia, attraverso numerose attività nel mondo della scuola, delle università, dello sport, della cultura e delle associazioni, al fine di coinvolgere la cittadinanza sui temi dell'integrazione e promuovere la ricchezza derivante da una società multietnica e multiculturale.

In particolare, si sono svolti numerosi eventi culturali e artistici nei 26 Comuni d'Italia vincitori dell'*Avviso pubblico per la promozione di azioni positive volte a favorire il contrasto a situazioni di discriminazione etnico-razziale attraverso la cultura* (cd. APSAC) ed occasioni di dialogo interculturale e dibattito promosse da enti ed associazioni del settore.

L'iniziativa ha previsto il lancio di una campagna di informazione all'insegna dello slogan "Un mondo senza pregiudizi, gira per il verso giusto", volto a contrastare gli stereotipi, a promuovere il valore delle differenze e ad accrescere una coscienza non discriminatoria presso l'opinione pubblica, in particolare fra i giovani. La campagna ha inteso dunque trattare il tema della discriminazione contrapponendone visione e valori positivi.

È stato inoltre realizzato uno spot istituzionale dedicato alla *XIV Settimana* andato in onda sulle reti Rai, sui circuiti delle Ferrovie dello Stato e delle Poste Italiane, dal 10 al 25 marzo, in cui un noto girotondo viene riadattato dai bambini della Scuola di canto popolare di Testaccio di Roma, facendo riferimento ai valori dell'inclusione, dell'accoglienza, del pluralismo e della non discriminazione. Il video in conclusione propone l'immagine di un mondo che, rimuovendo i pregiudizi, torna in asse e comincia a girare per il verso giusto (#perilversogiusto).

Lo spot è stato trasmesso più volte anche nel corso della finale podistica "La corsa di Miguel", disputata il 21 marzo presso lo stadio dei Marmi "Pietro Mennea" e promossa dal CONI in onore di Miguel Sanchez, il poeta corridore argentino vittima della dittatura miliare. Durante le gare, centinaia di ragazzi di scuole primarie e secondarie di I e II grado di tutto il Lazio hanno indossato la maglia rossa realizzata dall'UNAR con lo slogan "Un mondo senza pregiudizi gira per il verso giusto".

### **3.2 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione**

Particolare impegno è stato dedicato, oltre alla celebrazione della citata Giornata internazionale del 21 marzo, anche alla promozione di altre significative giornate commemorative ed iniziative culturali legate ai temi del contrasto alla violenza e alle discriminazioni.

In occasione del "Giorno della Memoria", celebrato il 27 gennaio, e tenendo conto anche della ricorrenza dell'80° anniversario della promulgazione delle leggi razziali, l'UNAR ha considerato opportuno ricordare lo sterminio e le persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici nei campi nazisti contribuendo alla realizzazione di una versione itinerante della mostra "1938: la Storia", promossa dalla Fondazione Museo della Shoah di Roma onlus.

La mostra, a cura degli storici e studiosi della Shoah Marcello Pezzetti e Sara Berger, ha rivolto uno sguardo particolare su uno dei periodi più bui della storia d'Italia (1938-1943), durante il quale le persone di origine ebraica, considerate inferiori dal punto di vista "biologico", vennero escluse da ogni ambito della società.

Questo tragico capitolo di storia è stato ricordato attraverso fotografie, manifesti, documenti, giornali, in gran parte inediti e originali, relativi all'intera realtà nazionale, provenienti da numerosi archivi e collezioni private.

Inoltre, dal 23 al 25 gennaio, alcuni rappresentanti dell'UNAR e 25 delegati del Forum delle comunità Rom, Sinte e Caminanti hanno partecipato al viaggio commemorativo presso i campi di concentramento e sterminio di Auschwitz-Birkenau.

Tra le altre iniziative a cui l'UNAR ha collaborato in ambito RSC, si ricorda la presentazione dell'Istituto europeo di arte e cultura rom (ERAC), ospitata in data 14 febbraio presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'ERAC costituisce il primo istituto europeo di cultura Rom, inaugurato a giugno 2017 a Berlino e fondato dal Consiglio d'Europa, dall'*Open Society Foundations* e da *Alliance for European Roma Institute for Arts and Culture*.

Il 20 febbraio l'Ufficio ha collaborato anche alla realizzazione dell'evento *Riconoscimento, tutela e promozione sociale delle comunità rom e sinte in Italia*, organizzato dall'Associazione 21 luglio presso il Senato della Repubblica, al fine di promuovere un confronto pubblico sugli effetti concreti che i diversi tipi di riconoscimento potrebbero avere sulla vita quotidiana di rom e sinti, così come sulla portata universale di temi quali cultura, rappresentanza, identità.

Nell'ambito della Strategia Nazionale di Inclusione RSC (v. Cap. IV), è stato organizzato l'11 aprile a Roma un incontro del Forum delle Comunità Rom, Sinte e Caminanti con una discussione sulle tematiche prioritarie per favorire l'inclusione sociale e la partecipazione della popolazione romani. Il giorno seguente, si è invece svolto un incontro plenario della Piattaforma Nazionale Rom, Sintini e Caminanti, che ha coinvolto oltre 50 associazioni provenienti da tutto il territorio nazionale.

In occasione della ricorrenza della resistenza di Rom, Sintini e Caminanti, avvenuta nello *Zigeunerlager* di Auschwitz il 16 maggio 1944, l'UNAR ha organizzato, il 15 e 16 maggio, due giornate di ricordo e approfondimento sul tema delle deportazioni, dell'internamento e dello sterminio di circa 500mila Rom e Sintini negli anni della Seconda Guerra mondiale. L'iniziativa ha visto il coinvolgimento di oltre 60 membri della Piattaforma Nazionale e del Forum delle comunità RSC istituiti presso l'UNAR. Un convegno ha aperto le celebrazioni il 15 maggio presso la Sala Monumentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione, tra gli altri, di Ascanio Celestini, attore, regista e drammaturgo che per l'occasione ha recitato un monologo, e del prof. Luca Bravi dell'Università di Firenze, storico del "Porrajmos" o "Samudaripen" (termini con cui si indica lo sterminio di oltre 500 mila Rom e Sintini perpetrato nei campi di concentramento dal nazifascismo durante la Seconda guerra mondiale).

La seconda giornata si è svolta ad Agnone, in provincia di Isernia. Una delegazione è partita dalla Stazione Ferroviaria dismessa di Agnone per rivivere il percorso della memoria fino all'ex Convento di San Bernardino, luogo dove furono internati Rom e Sintini durante il secondo conflitto mondiale. Per

L'occasione si è tenuta una cerimonia alla presenza del Sindaco di Agnone e successivamente un momento di confronto con la società civile e gli istituti scolastici del territorio.

Il 12 giugno, presso la Sala Polifunzionale, l'UNAR ha ospitato e aperto i lavori della presentazione del Corso Nazionale di Formazione sull'Educazione ai Diritti Umani “*Password for Human Rights: knowledge and tools on line and off line to promote, defend and stand up for*”, in programma a Solferino dal 19 al 24 Giugno 2018, organizzato dall'AICEM, supportato dal Consiglio d'Europa, con il patrocinio del Ministero della Giustizia, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Forum Nazionale dei Giovani.

Il 15 giugno si è svolto presso la Sala monumentale l'incontro bilaterale tra l'UNAR ed una delegazione di giornalisti provenienti dalla Russia, promosso in collaborazione con l'Ufficio dell'Unione Europea di Mosca e con l'Istituto Goethe di Mosca, nell'ambito del programma di *Public Diplomacy* della Commissione Europea. La delegazione russa era guidata dalla giornalista Nadjehda Azhghihina, in qualità di vice presidente della Federazione Europea dei Giornalisti. È stata l'occasione per affrontare temi relativi ai diritti delle persone, al contrasto al razzismo e ad ogni forma di discriminazione.

In occasione della ricorrenza dello sterminio dei Rom e Sinti avvenuto il 2 agosto 1944, alcuni rappresentanti dell'UNAR e delle comunità Rom, Sinte e Caminanti hanno partecipato il 2 agosto al viaggio commemorativo presso i campi di concentramento e sterminio di Auschwitz-Birkenau.

Per quanto riguarda le azioni di promozione della parità di trattamento e prevenzione della discriminazione nei confronti di Rom, Sinti e Caminanti, è stato inoltre realizzato il 5 ottobre un evento di sensibilizzazione a Lanciano (Chieti), in collaborazione con l'associazione Them Romanò, nell'ambito delle celebrazioni del 75° anniversario della rivolta lancianese del 5 e 6 ottobre 1943, che rappresenta un episodio tragico e glorioso della storia di Lanciano, in cui un gruppo di partigiani (“i martiri ottobrini”) affrontò i soldati tedeschi della Wehrmacht. Durante la cerimonia, è stato inaugurato il monumento dedicato al “Samudaripen o Porrajmos”, il genocidio di oltre 500 mila Rom e Sinti perpetrato da parte dei nazisti durante la Seconda guerra mondiale.

Il 9 ottobre l'UNAR ha ospitato, presso la Sala Polifunzionale, la presentazione del Rapporto 2018 sull'Economia dell'Immigrazione “*Prospettive di integrazione in un'Italia che invecchia*”, a cura della Fondazione Leone Moressa, per un'analisi delle opportunità dei processi di integrazione come fattore economico.

L'Ufficio ha collaborato il 25 ottobre alla presentazione della 28esima edizione del *Dossier statistico Immigrazione 2018*, presso il Teatro Orione di Roma. L'evento, promosso dal Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con la rivista interreligiosa Confronti, si è svolto in contemporanea in tutte le

Regioni e le Province autonome ed ha costituito un importante momento di diffusione e analisi dei principali dati statistici sull'immigrazione.

Dal 19 al 21 novembre, a Roma, la Rete Equinet - *European network of Equality bodies* (rete istituzionale europea degli *Equality bodies*) ha promosso in collaborazione con UNAR tre giornate di formazione e aggiornamento del personale degli *Equality bodies* nazionali sulle tematiche di *hate speech*. I workshop hanno approfondito le differenti modalità di definizione di *hate speech* negli ordinamenti nazionali e le misure di prevenzione e di gestione del fenomeno, nonché hanno contribuito ad un utile scambio delle buone prassi. Ai seminari hanno partecipato, in qualità di relatori, oltre ai rappresentanti della rete Equinet e dei singoli *Equality bodies*, i responsabili di rilevanti organismi europei quali la Commissione Europea, l'ECRI-Commissione Europea del Consiglio d'Europa contro il Razzismo e l'Intolleranza, la FRA - Agenzia dei Diritti fondamentali, e l'EIGE - Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ed altri. In particolare, l'UNAR ha ospitato il 19 novembre presso la Sala Polifunzionale l'apertura dell'evento con il seminario “*No tour watch – Equality Bodies Fighting Hate Speech*”.

Dal 27 al 30 novembre presso la Città dell'Altra Economia a Roma, l'UNAR ha organizzato, in collaborazione con il Consiglio d'Europa e l'Associazione Romà onlus, il seminario di formazione sul tema dell'antiziganismo coinvolgendo 30 giovani Rom, Sinti e non Rom.

Il 4 dicembre l'UNAR ha ospitato, presso la Sala Monumentale, una tavola rotonda dal titolo “Buone pratiche e prospettive di azioni per favorire il benessere delle persone LGBT”, finalizzata alla presentazione dei risultati del progetto “Liber@diessere. Percorso in-formativo e formativo sulle diversità LGBT per gli operatori psico-socio-sanitari”, promosso dal CIRSES e finanziato dall'UNAR nell'ambito dell'Avviso pubblico A.P.A.D. (v. par. 3.3).

Sempre nell'ambito dei progetti finanziati dall'UNAR mediante l'Avviso A.P.A.D., il 5 dicembre si è tenuta presso la Sala Polifunzionale la conferenza finale per la presentazione dei risultati del Progetto “Movimento Rom e non Rom. Insieme si può”, promosso dall'Associazione Romni Onlus.

A chiusura dell'anno, il 10 dicembre, al fine di contribuire alla celebrazione del 70° anniversario della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'UNAR ha organizzato presso la Sala Polifunzionale un incontro di approfondimento dal titolo “La dignità dei diritti”, con due prestigiosi testimoni nel campo della tutela e promozione dei diritti umani: la Senatrice a vita Liliana Segre e Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale, alla presenza di studenti delle scuole superiori e di operatori del settore. Durante l'incontro, l'attore Fabrizio Gifuni ha letto i 30 articoli della *Dichiarazione*. L'iniziativa ha rappresentato un'importante occasione per

sensibilizzare l'opinione pubblica sul significato attuale della *Dichiarazione* nelle relazioni sociali e nella vita quotidiana delle persone e per riflettere sulle sfide e sulle opportunità future.

Per la ricorrenza, l'Ufficio ha distribuito ai partecipanti una riedizione dello storico documento arricchito dalla prefazione di Liliana Segre, quale strumento di portata universale, che costituisce il fondamento del diritto internazionale dei diritti dell'uomo e che continua a ispirare e legittimare l'attività dei difensori dei diritti umani che operano in tutto il mondo. Perché – come ricorda la Sen. Segre – non bisogna «*mai abbassare la guardia, mai limitarsi a celebrazioni rituali delle nostre carte dei diritti: nessun punto è mai davvero d'arrivo, nessuna conquista è assicurata una volta per tutte*».

### **3.3 I progetti di azioni positive (A.P.A.D.)**

Nel 2018 è proseguita la realizzazione dei trenta progetti vincitori, su diverse linee d'intervento, dell'*Avviso per la promozione di Azioni Positive realizzate da Associazioni e Enti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, finalizzate al contrasto delle discriminazioni* (cd. APAD), indetto dall'UNAR nel 2016, per un complessivo onere finanziario di 943.714,00 Euro.

Le associazioni hanno proposto azioni positive finalizzate a creare condizioni di pari opportunità per tutti, nonché a favorire una forte solidarietà tra cittadini per una società più inclusiva e rispettosa delle diversità, secondo un approccio differenziato anche in relazione all'origine etnica, all'appartenenza religiosa, all'orientamento sessuale e alla identità di genere.

Nello specifico, l'Avviso ha previsto tre ambiti di intervento:

- 1) A - Contrasto e prevenzione delle discriminazioni etnico-razziali e religiose attraverso la promozione di attività educative, culturali, artistiche, sportive;
- 2) B - Contrasto e prevenzione delle discriminazioni verso le comunità rom, sinte e caminanti (RSC), in attuazione della Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (2012-2020) e delle successive raccomandazioni internazionali;
- 3) C - Contrasto e prevenzione delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere - come previsto dalla Strategia Nazionale LGBT e dalle successive raccomandazioni internazionali – considerando anche le ipotesi di discriminazioni multiple (orientamento sessuale/appartenenza a gruppi di minoranza etnica e/o religiosa/persone migranti).

Per l'AMBITO A, Sezione 1, per un importo da 5.000,00 a 20.000,00 Euro, sono risultati vincitori i progetti presentati dai seguenti soggetti proponenti o capofila:

- 1 - LIBERI NANTES
- 2 - ALFABETO DEL MONDO

- 3 - LANZA DEL VASTO
- 4 - IDEACTIVA
- 5 - CALCIO SOCIALE
- 6 - TANDEM INTERCULTURALE
- 7 - CANTIERE DELL'ARTE

Per l'AMBITO A, Sezione 2, per un importo da 20.000,01 a 75.000,00 Euro, i progetti presentati da:

- 1 - ARCI
- 2 - UISP
- 3 - CLUB ATLETICO CENTRALE
- 4 - PER ESEMPIO
- 5 - UVA
- 6 - MONDO MOVIMENTO LAICI AM. LAT.
- 7 - COSPE

Per l'AMBITO B, per un importo da 5.000,00 a 40.000,00 Euro, i progetti presentati da:

- 1 - S. EGIDIO
- 2 - FONDAZIONE ROMANI
- 3 - CIELI APERTI
- 4 - FONDAZIONE RUGGIU
- 5 - A BUON DIRITTO
- 6 - ROMNI

Per l'AMBITO C, Sezione 1, per un importo da 5.000,00 a 20.000,00 Euro i progetti presentati da:

- 1 - CROCE ROSSA
- 2 - ZERO VIOLENZA
- 3 - IISMAS
- 4 - ARCIGAYROMA
- 5 - CENTRO CALABRESE S.
- 6 - LISTA LESBICA ITALIANA

Per l'AMBITO C, Sezione 2, per un importo da 20.000,01 a 75.000,00 Euro, i progetti presentati da:

- 1 - ARCIGAY
- 2 - CIRSES
- 3 - MIT
- 4 - SEYF

La presentazione finale dei risultati di alcuni progetti è stata ospitata dall'UNAR presso la sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri (v. par. 3.2).

## CAPITOLO QUARTO

### LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INCLUSIONE DEI ROM, SINTI E CAMINANTI

#### 4.1 La Strategia RSC 2012-2020 in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea, n. 173/2011

L'UNAR, in qualità di Punto di Contatto Nazionale per la Commissione Europea, ha curato la stesura della Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC). La Strategia è stata presentata al Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2012, inviata alla Commissione europea il 28 febbraio 2012 per la sua approvazione e definitivamente approvata dagli organismi europei nel mese di maggio 2012. La Strategia si focalizza su quattro assi di intervento: l'alloggio, la salute, l'istruzione, il lavoro, nel rispetto di un approccio di genere e del principio trasversale di non discriminazione.

Da un punto di vista procedurale, la Strategia prevede una Cabina di regia politica inter-ministeriale (presieduta dal Ministro o dal Sottosegretario con delega all'integrazione) che comprende rappresentanti del Ministero del Lavoro, del Ministero dell'Interno, del Ministero per la Salute, del Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca, e del Ministero della Giustizia – con il coinvolgimento delle Autorità regionali e locali, nonché di rappresentanti delle stesse comunità RSC. Compito della Cabina di Regia è quello di guidare il processo di integrazione nel tempo, verificando periodicamente i risultati raggiunti, l'aderenza delle scelte fatte e dei progetti alle indicazioni dell'Unione Europea, integrando, di volta in volta, le politiche scelte in base alle esperienze e ai bisogni che si manifestano.

L'UNAR, in questo quadro, è responsabile tecnico del coordinamento delle azioni previste dalla Strategia attraverso un continuo rapporto sinergico con le amministrazioni centrali, regionali, locali e con la società civile. Nello specifico, tale attività si sostanzia attraverso la convocazione periodica di tavoli interministeriali sulla base dei quattro assi previsti (Tavolo Salute, Tavolo Istruzione, Tavolo Lavoro, Tavolo Abitazione), di gruppi di lavoro tematici (sullo Status Giuridico e sui Dati Statistici) e nella promozione e nel monitoraggio dei tavoli regionali e piani locali di inclusione (PAL) previsti per l'integrazione delle comunità RSC.

Per quanto riguarda il "Tavolo Statistico", nel 2018 è proseguita l'attività del "Gruppo di Lavoro Informativo e Statistico" previsto dalla Strategia, al fine di condividere le azioni già intraprese nonché la programmazione delle iniziative sul tema dei dati e delle fonti statistiche relative alle persone RSC. Inoltre, in continuità con una precedente indagine che ha fornito dati numerici e qualitativi sulla popolazione RSC presente in contesti urbani degradati ed insediamenti informali, l'UNAR ha dato avvio ad una progettualità affidata ad ISTAT e volta all'indagine pilota sulle persone RSC che dai c.d. insediamenti sono transitati verso altre forme abitative.

In ambito internazionale l'UNAR ha partecipato alle attività della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa (v. Cap. VII).

#### 4.2 Criticità, governance, prospettive

Dal momento della sua approvazione, e nell'anno di riferimento, la Strategia Nazionale ha incontrato diverse criticità nella sua attuazione, legate a una serie di elementi interconnessi:

- il difficile quadro socio-economico di una parte più marginalizzata della comunità RSC, in particolare dalla condizione abitativa caratterizzata dal c.d. “sistema dei campi” nelle periferie delle grandi città metropolitane. Tale condizione di marginalità si unisce, più in generale, alla persistente discriminazione di cui sono vittime tutti i membri delle diverse comunità che afferiscono ai rom, ai sinti e ai caminanti (c.d. antiziganismo);
- la seconda difficoltà è strettamente legata ai meccanismi di dialogo tra istituzioni e società civile: nel caso specifico delle comunità RSC, tale processo partecipativo è reso più complesso dal mancato riconoscimento della minoranza RSC tra quelle tutelate dal nostro ordinamento (L. 482/99). Da qui il costante dibattito interno alle associazioni tra quelle composte prevalentemente da rom/sinti e le associazioni c.d. “pro-rom”. Ulteriore punto di debolezza è delineato dalla scarsa coesione interna alle associazioni stesse, che si riflette nella difficoltà da parte delle amministrazioni (centrali e locali) nel trovare interlocuzioni costruttive e significative con la società civile;
- non da ultima, la difficoltà incontrata dal sistema di governance previsto dalla Strategia che fatica a coordinare e a rendere coerenti con i principi della Strategia le azioni in capo, per competenza, agli enti locali (a titolo di esempio: l'accesso al mondo del lavoro per quel che riguarda il livello regionale e la gestione/superamento degli insediamenti RSC per il livello comunale). Tale complessità è acuita dai periodici momenti di “indebolimento” strutturale del Punto di Contatto Nazionale oltre che dal difficile inserimento della “tematica rom” quale priorità all'interno delle agende politiche di governo.

Per fornire un quadro il più possibile esaustivo si elencano gli ultimi incontri dei Tavoli Nazionali, dei Gruppi di Lavoro e della Cabina di Regia Politica:

- Cabina di Regia Politica: 18 settembre 2013;
- Tavolo Lavoro: riunitosi per la prima e ultima volta il 30 gennaio 2014;
- Tavolo Istruzione: riunitosi per l'ultima volta il 16 febbraio 2014;
- Gruppo di Lavoro sul problema dello Status Giuridico: 29 maggio 2014;
- Audizione con le associazioni RSC di rilievo nazionale: 4 novembre 2014;

- Cabina di Regia Politica: 2 dicembre 2014;
- Tavolo Salute: riunitosi l'ultima volta l'8 febbraio 2016 con la contestuale presentazione del "Piano Nazionale Salute";
- Tavolo Abitazione: riunitosi per l'ultima volta l'8 aprile 2016;
- Gruppo di Lavoro Statistico: 1° seminario nazionale (6 febbraio 2017); primo incontro dei delegati della Piattaforma con Istat (21 dicembre 2017);
- 28 novembre 2018: Tavolo Interistituzionale sul tema dell'abitazione.

Il quadro generale di tali difficoltà è, inoltre, ben rappresentato dall'attenzione che gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani pongono sul nostro Paese rispetto al processo di tutela e inclusione dei rom e sinti. In particolare la Commissione Europea, a seguito della chiusura negativa del caso *EU Pilot 3945/12/JUST*, è stata più volte sollecitata dalla società civile ad avviare una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia sul tema del mancato superamento del "sistema campi".

Si segnalano, per l'anno di riferimento, alcune delle attività più rilevanti promosse dall'UNAR in qualità di Punto di contatto nazionale per l'attuazione della Strategia Nazionale:

#### ASSE ISTRUZIONE, CULTURA e ANTIDISCRIMINAZIONE:

- implementazione del progetto "To.Be.Roma - Towards a better cooperation and dialogue between stakeholders inside the National Roma Platform", che propone attività di formazione/informazione e tutoraggio nei confronti delle associazioni che fanno parte della Piattaforma RSC;
- in continuità con i due anni precedenti, nel 2018 è stato organizzato un training sull'antiziganismo e l'*hate speech* on line, promosso dall'UNAR in collaborazione con il Dipartimento Gioventù del Consiglio d'Europa. Il training è stato realizzato dal 28 al 30 novembre 2018 in collaborazione con il Consiglio d'Europa, nell'ambito del Roma Youth Action Plan. L'UNAR ha promosso una partecipazione competente e attiva dei giovani RSC per accrescere il loro ruolo nelle azioni antidiscriminatorie. Il seminario di formazione ha sollecitato i partecipanti a sviluppare le proprie capacità e i propri strumenti per contrastare gli effetti della discriminazione e del razzismo e sostenere la partecipazione dei giovani RSC in tutti i settori della società. Il seminario di formazione ha riunito circa 30 giovani, attivisti, studenti universitari, educatori RSC e non RSC, per affrontare efficacemente la discriminazione, l'antiziganismo e il discorso d'odio on line in ambito nazionale;

- memoria e cultura romani: l'antiziganismo, ovvero una forma di intolleranza specifica verso le popolazioni Rom, Sinte e Caminanti, ha visto negli ultimi anni una recrudescenza, accompagnata da episodi di tensione, discriminazioni, violenza. Pregiudizi e discriminazioni nei confronti di RSC esasperano i livelli di marginalizzazione, acuiscono conflitti sociali e rendono necessarie azioni di sensibilizzazione e conoscenza. In questo quadro nel 2018, a valere sui Fondi Europei – PON Inclusion 2014-2020, è stato avviato il progetto “Promozione e diffusione della cultura dei Rom, Sinti e Caminanti (un percorso culturale tra memoria e attualità)” che intende promuovere - attraverso una serie di azioni integrate - la cultura delle comunità RSC e la conoscenza della storia, anche nelle sue forme più tragiche rappresentate dallo sterminio nazi-fascista di rom e sinti, tema trascurato nei curricula scolastici e non esplicitamente riconosciuto nel nostro ordinamento. Gli eventi e le azioni del progetto, implementato attraverso una Convenzione tra UNAR e Formez PA, sono stati ideati attraverso un'attività di confronto e dialogo tra le Istituzioni e il Forum RSC, e prevedono un percorso di approfondimento sul tema delle persecuzioni e lo sterminio nazifascista di Rom e Sinti con due viaggi tematici ad Auschwitz-Birkenau, un percorso formativo di due giorni rivolto agli operatori dei media sul tema dell'antiziganismo, un'attività di animazione sociale e di diffusione della cultura romani, attraverso azioni di sensibilizzazione sui territori mediante l'organizzazione di cinque eventi in altrettante realtà locali.

#### ASSE ABITAZIONE:

- in continuità con la precedente convenzione che ha fornito dati numerici e qualitativi sulla popolazione RSC presente in contesti urbani degradati ed insediamenti informali, l'UNAR ha dato avvio ad una progettualità affidata ad ISTAT e volta all'indagine pilota sulle persone RSC che dai c.d. insediamenti sono transitati verso altre forme abitative;
- all'interno dei fondi europei 2014-2020 e con riferimento allo specifico Programma PON METRO, l'UNAR ha promosso un coordinamento con alcune Regioni e Città Metropolitane – concretizzatosi in un incontro interistituzionale realizzato il 28 novembre 2018 - per garantire un corretto impiego delle risorse, il principio di complementarità che deve regolare gli interventi, il monitoraggio delle attività proposte in linea con la Strategia RSC.

È stato, infine, avviato formalmente il progetto PAL (Piani di azione locale), promosso dall'UNAR, per la realizzazione di *“Interventi pilota per la creazione di tavoli locali e network di cittadini ed incaricati di amministrazioni locali”* a valere sull'Asse 3, Obiettivo specifico 9.5, Azione 9.5.4 del PON Inclusion. L'obiettivo del progetto è quello di promuovere interventi pilota per la creazione di tavoli locali e

network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità rom, in coordinamento tra loro, incardinati nell'amministrazione comunale e/o incaricati dalle amministrazioni locali, volti a favorire un coordinamento delle politiche e degli interventi a favore dei rom e a promuovere la loro partecipazione alla vita sociale, politica, economica e civica, nel quadro di PAL (Piani di Azione Locale) da attivare nei territori comunali, con particolare riferimento a Roma Capitale, Cagliari, Milano, Genova, Napoli, Bari, Messina e Catania.

### 4.3 La Piattaforma Nazionale RSC e il Forum delle comunità

Per quanto riguarda la criticità legata al tema della partecipazione della società civile al processo di integrazione della comunità RSC, nel 2018 l'UNAR ha consolidato la Piattaforma Nazionale RSC.

La Piattaforma Nazionale Rom, Sinti, Caminanti - emanazione nazionale della European Roma Platform, promossa dalla Commissione Europea - è uno strumento operativo di dialogo tra l'UNAR, le Associazioni RSC e di settore, le Amministrazioni pubbliche centrali e locali coinvolte nella Strategia Nazionale di Inclusione dei RSC.

La Piattaforma RSC e il Forum delle comunità si sono costituiti con Decreto (REP/D 44 2017) del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità *pro tempore* dell'11 settembre 2017 a seguito di una Manifestazione di Interesse pubblicata il 29 maggio 2017, con l'ammissione di 79 associazioni da tutto il territorio nazionale.

Gli obiettivi sono i seguenti:

- facilitare e formalizzare il dialogo e la cooperazione tra istituzioni e movimento associativo RSC/di settore, nonché tra le diverse associazioni al loro interno, al fine di dare impulso alla predetta Strategia;
- fornire supporto formativo su tematiche di riconosciuto interesse, anche al fine di elaborare proposte progettuali utili nell'ambito della programmazione dei fondi nazionali ed europei;
- promuovere la costituzione di network e di federazioni e del Forum delle Comunità RSC che va a costituire un nucleo centrale della Piattaforma (*il Forum è previsto dalla Strategia "con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con il PCN, i Tavoli nazionali, sia rispetto all'attuazione della Strategia che in merito alla sua periodica revisione e valutazione", Cfr. Strategia Nazionale RSC, p. 34, Par 2.3.2).*

Nel 2018 la Piattaforma è stata convocata formalmente in tre occasioni (11-12 aprile; 15-16 maggio; 4-5 ottobre), anche in concomitanza di eventi celebrativi (come per il 16 maggio, rivolta dei Rom nello Zigeunerlager di Birkenau e prevedendo dei *side-event* del forum delle comunità).

## CAPITOLO QUINTO

### LA DISCRIMINAZIONE PER ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE

#### 5.1 La discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere: il quadro di riferimento

Le numerose sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, mediante strumenti di *soft law* e strumenti vincolanti quali le direttive, nonché la giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee, pongono le tematiche della parità di trattamento e della non discriminazione quale elemento centrale per garantire il pieno rispetto dei diritti umani e rappresentano un fattore fondamentale per l'introduzione negli ordinamenti di specifiche tutele per i soggetti a rischio di discriminazione.

Per quanto riguarda le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, sono numerosi i documenti a livello internazionale ed europeo in materia di uguaglianza delle persone LGBT che invitano gli Stati a dotarsi di un quadro giuridico adeguato a garantire la parità di trattamento e nel contempo ad attivare politiche specificamente finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni. Tra gli strumenti rilevanti occorre menzionare la Raccomandazione RecCM2010(05) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulle misure dirette a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o l'identità di genere (adottata il 31 marzo 2010), in attuazione della quale l'Italia ha aderito, a partire dal 2012, mediante il Dipartimento pari opportunità - UNAR, al programma "Combattere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere", promosso dal Consiglio d'Europa. Per quanto concerne l'esperienza del nostro Paese, l'adesione al programma è stata fondamentale, in quanto ha rappresentato l'inizio di un percorso di confronto con le istituzioni e le associazioni LGBT che ha portato all'elaborazione della Strategia Nazionale LGBT (2013-2015), adottata con D.M. del 19 aprile 2013 dando avvio a un piano di azioni integrate e multidisciplinari. La Strategia ha indubbiamente rappresentato uno strumento di supporto alle politiche nazionali e locali nella materia in questione, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo.

Nel solco delle disposizioni comunitarie che stabiliscono il principio di non discriminazione quale principio fondamentale dell'Unione, sono stati adottati provvedimenti normativi e rilevanti *policy documents*. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'Unione mira in tutte le sue attività a combattere la discriminazione sulla base di diversi fattori, incluso l'orientamento sessuale prendendo gli opportuni provvedimenti (artt. 10 e 19), mentre la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE all'art. 21 fa esplicito divieto di qualsiasi discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale. L'attuazione di tale principio si è concretizzata nell'adozione di direttive

antidiscriminatorie, tra cui la direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tale direttiva, recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. n. 216 del 9 luglio 2003, nel ribadire il diritto universale di tutti all'uguaglianza davanti alla legge e alla protezione contro le discriminazioni quale diritto universale, è finalizzata a rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento mediante il contrasto delle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale in ambito lavorativo.

Tra i documenti di riferimento si evidenziano le Linee guida per la promozione e la tutela dell'esercizio di tutti i diritti umani da parte di lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali adottati dal Consiglio europeo il 24 giugno 2013 (11153/13) e le Conclusioni del Consiglio europeo del 16 giugno 2016 in cui si invitano “Gli Stati Membri a rafforzare e continuare a sostenere l'azione dei meccanismi istituzionali, inclusi gli enti nazionali per le pari opportunità, che sono strumenti essenziali per la non discriminazione delle persone LGBTT”, nonché ad “agire per combattere la discriminazione sulla base dell'orientamento e dell'identità di genere”.

Numerose sono le Risoluzioni, adottate dal Parlamento europeo, tra cui si segnala la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sulla *Road Map* dell'UE contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere, che invita la Commissione europea, gli Stati membri e le agenzie competenti a collaborare alla definizione di una politica globale pluriennale per la tutela dei diritti fondamentali delle persone LGBTT” e individua i temi e gli obiettivi prioritari.

La “*List of actions* per promuovere l'uguaglianza LGBTT”, adottata dalla Commissione europea nel 2016, rappresenta un quadro articolato di impegni per gli Stati Membri. Dalla sua pubblicazione, la Commissione ha intrapreso diversi tipi di azioni, che vanno dal supporto agli SM per migliorare attività legislativa alle iniziative di sensibilizzazione e di scambio di buone pratiche.

Alcuni dati internazionali confermano la necessità di elaborare politiche efficaci nel campo della parità di trattamento e non discriminazione in ambito LGBT. L'ultimo rapporto annuale indipendente Rainbow, redatto da ILGA Europe<sup>2</sup>, che analizza il livello dei diritti umani delle persone LGBT sulla base delle leggi e delle politiche in 49 Stati, evidenzia per il nostro Paese un indice pari al 22% (a fronte del punteggio più elevato raggiunto da Malta pari al 90%), mettendo in evidenza una situazione di criticità. L'indice considera cinque macro aree: uguaglianza e non discriminazione, famiglia, crimini d'odio e discorso d'odio, riconoscimento legale del genere e integrità del corpo, spazi per la società civile e richiedenti asilo.

---

<sup>2</sup> <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2019>

I risultati dell'indagine della Commissione europea Eurobarometro 2019 sulle discriminazioni nei paesi dell'Unione<sup>3</sup> evidenzia che in Italia il livello di accettazione dell'uguaglianza di diritti nei confronti delle persone omosessuali è pari al 68%, a fronte di una media europea che si attesta al 76%, mostrando la persistenza nel nostro Paese di stereotipi e pregiudizi. La percentuale diminuisce attestandosi al 43% di accordo rispetto alla possibilità per le persone trans gender di poter modificare i propri documenti per corrispondere al proprio genere. L'accettazione sociale delle persone LGBT nel luogo di lavoro è pari al 62%, mentre nell'ambito della politica è al 55%.

In tale contesto, la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere rappresenta una delle linee strategiche per l'affermazione delle pari opportunità e la tutela dei diritti. Il DPCM 27 giugno 2018 ha previsto la delega di funzioni al Sottosegretario per le Pari Opportunità “a esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative [...] nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, la prevenzione e la rimozione di ogni forma e causa di discriminazione.”, prevedendo specificamente all'art. 2, lettera m), la competenza nella promozione e coordinamento delle attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT). L'Unar costituisce la struttura di supporto per l'esercizio delle funzioni in questo ambito.

In attuazione della delega, la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento Pari Opportunità per l'anno 2018, a seguito di una intensa attività di ascolto e concertazione delle principali realtà associative e degli *stakeholders*, ha individuato tra le priorità la tematica LGBT, al fine dell'elaborazione di un piano di azioni concretamente realizzabili. Il dialogo con la società civile ha rappresentato un punto cardine dell'attività, in coerenza con gli indirizzi internazionali.

L'impegno nell'ambito della prevenzione e contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT si è realizzato mediante l'azione dell'UNAR che, in qualità di *Equality Body*, da alcuni anni ha ampliato de facto il proprio campo d'azione ai diversi fattori di discriminazione, compreso quello basato sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Attraverso il servizio di Contact Center, è stata effettuata la raccolta e la trattazione delle discriminazioni LGBT, considerando sia i casi di discriminazione pervenuti direttamente dalle vittime, da testimoni o da associazioni, sia i casi rilevati con il monitoraggio quotidiano dei media e dei social. La casistica relativa all'anno 2018, pur non essendo esaustiva del fenomeno, evidenzia che questo ground di discriminazione incide per il 7% del

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2251>

totale dei casi trattati (284 casi) dall'Ufficio, concentrati in particolare nell'ambito della "Vita pubblica" (contesti: spazi pubblici, aggressioni, scritte omotransfobiche), evidenziandone la rilevanza nella nostra società e la conseguente necessità di approntare interventi adeguati per la tutela dei diritti delle persone LGBT nei diversi ambiti.

A ciò si aggiunge l'attività dell'Osservatorio Media e Web, che, grazie ad un software specifico e alcune parole chiave, consente di ricercare e analizzare i contenuti dei principali *Social Network* (*Facebook*, *Twitter*, *GooglePlus*, *Youtube*), articoli, blog e commenti di Forum che possono fomentare odio e intolleranza. Il set di *keywords* messe a punto dall'Ufficio, e affinatosi negli anni, tenendo conto della letteratura scientifica e della esperienza maturata, comprende l'orientamento sessuale e l'identità di genere. Ciò consente di analizzare, tramite la *sentiment analysis*, contenuti che, se ritenuti omotransfobici, vengono segnalati ai *social network* o all'amministratore del sito che li ospita per la rimozione. Inoltre, in attuazione del Protocollo di intesa siglato nel 2011 tra UNAR e OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori) del Ministero degli Interni, i casi che si configurano come reati vengono trasmessi alla Polizia Postale.

In relazione alle competenze proprie dell'Ufficio, risulta inoltre fondamentale l'attuazione di azioni di sistema per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni LGBT in relazione agli ambiti previsti dai diversi documenti internazionali di riferimento, finanziate sia con fondi ordinari sia principalmente mediante le risorse del PON Inclusionione 2014-2020.

Nel corso del 2018 è proseguita, quindi, la realizzazione dei progetti di azioni positive (bando A.P.A.D. rivolto ad associazioni ed enti iscritti al registro UNAR) nell'ambito del quale sono stati finanziati dieci progetti specificamente finalizzati al contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, anche nell'ottica della discriminazione multipla (v. par. 3.3), nonché la progettazione di linee di intervento e l'attuazione di alcune azioni finalizzate all'inclusione delle persone LGBT a valere sul PON Inclusionione.

## **5.2 Il Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT**

Tra le iniziative concrete messe in campo nel corso del 2018, si rappresenta che è stato avviato un confronto stabile con le associazioni LGBT, a partire da una consultazione informale delle principali associazioni di settore nel mese di luglio per avviare un primo momento di ascolto dei bisogni e di confronto sulle priorità. Tale incontro ha rappresentato l'avvio di un dialogo costante con la società civile ed è stato propedeutico alla successiva istituzione di un organismo di consultazione permanente, al fine di costruire un percorso condiviso di azioni. A tal fine si è ritenuto opportuno istituire un Tavolo con le associazioni impegnate nella tutela dei diritti e nel contrasto alle discriminazioni delle persone LGBT, per favorire informazioni e scambio di conoscenze, dati e *best practices* ed elaborare proposte di

azione volte a contrastare le discriminazioni, promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone Lgbt e divulgare la cultura delle differenze.

Pertanto, al fine di promuovere la più ampia partecipazione delle realtà associative LGBT, nel mese di settembre è stato pubblicato un avviso di manifestazione di interesse rivolto alle associazioni del territorio nazionale che avessero come scopo esclusivo o prioritario la tutela dei diritti delle persone LGBT. Con decreto del Sottosegretario di Stato con delega alle pari opportunità del 22 ottobre 2018 è stato istituito il “Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBT”, quale strumento operativo di dialogo e confronto con la funzione di formulare contributi e proposte sulle materie di discussione individuate come prioritarie. Il Tavolo LGBT, articolato in sessioni plenarie e tavoli di lavoro settoriali, ha visto un’ampia partecipazione del mondo dell’associazionismo di settore con 48 associazioni che hanno risposto all’Avviso di manifestazione di interesse (a cui si aggiungono 42 associazioni in qualità di articolazioni territoriali di associazioni nazionali).

In data 13 novembre 2018 si è svolta la prima riunione del Tavolo LGBT, presieduta dall’autorità politica, presso la Sala Verde di Palazzo Chigi, che ha visto l’ampia partecipazione delle associazioni Lgbt, di esperti e rappresentanti di altre associazioni con specifiche competenze nelle tematiche relative all’orientamento sessuale e all’identità di genere.

L’obiettivo del Tavolo LGBT è stato quello di costruire mediante un percorso condiviso un piano strategico nazionale di azioni antidiscriminatorie concretamente realizzabili, concentrate principalmente negli ambiti del lavoro, della salute, della sicurezza e del trattamento carcerario, della formazione del personale della pubblica amministrazione. A seguito del primo incontro, nel mese di dicembre è stata avviata una consultazione online rivolta ai componenti del Tavolo LGBT per raccogliere suggerimenti e proposte, anche in merito ad interventi finalizzati a scardinare stereotipi e pregiudizi mediante la progettazione di apposite campagne di comunicazione, la valorizzazione degli archivi storici lgbt e l’implementazione del Portale nazionale LGBT.

Si evidenzia, inoltre, che contestualmente ai lavori del Tavolo, è stata avviata una collaborazione con le istituzioni, a partire dai Ministeri a vario titolo coinvolti, mediante tavoli interistituzionali, al fine di programmare iniziative comuni negli specifici ambiti di interesse. A questo proposito, sono stati avviati, tramite l’UNAR, numerosi rapporti di collaborazione interistituzionale con i Ministeri della Giustizia e con il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, della Salute e con l’Istituto Superiore di Sanità, della Pubblica Amministrazione, con il MIUR, oltre che con l’OSCAD e con la C.R.U.I.

### 5.3 Verso un piano strategico di azioni LGBT

Come sopra rappresentato, l'intensa attività di consultazione delle associazioni concretamente impegnate nella tutela dei diritti lgbt, nonché la condivisione con le amministrazioni interessate, ha consentito di individuare le tematiche prioritarie su cui concentrare le azioni e le risorse a disposizione. Attualmente l'UNAR è beneficiario di risorse del PON Inclusione, di cui ca. 6.000.000 euro specificamente destinate ad azioni per favorire l'inclusione socio-lavorativa delle persone LGBT, in parte riprogrammate sulla base di quanto emerso nel confronto con le associazioni. Nell'ambito di questa linea strategica, sono previsti interventi *ad hoc* a supporto della popolazione transgender, a rischio di esclusione dal mondo lavorativo e di particolare vulnerabilità in ambito professionale, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di accedere al mercato del lavoro o le difficoltà incontrate in ambito professionale da coloro che devono affrontare un percorso di transizione. A questo proposito, saranno realizzate azioni specifiche per l'accompagnamento e la realizzazione di start up per le persone transgender.

Tra gli interventi finanziati con il PON Inclusione, è stata avviata la collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità – Dipartimento per la medicina di genere, con cui l'UNAR ha siglato apposito Accordo, al fine di contrastare l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti delle persone transgender, attraverso il potenziamento di una rete di servizi informativi sulla salute e la realizzazione di un portale web nazionale.

In collaborazione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sono stati progettati interventi di formazione/informazione e sensibilizzazione per il personale e per la popolazione detenuta sulle tematiche LGBT, oltre a interventi a supporto del reinserimento socio-lavorativo delle persone detenute LGBT.

Un tema prioritario per diffondere la cultura del rispetto e della valorizzazione delle differenze è rappresentato dalla formazione sulle tematiche lgbt principalmente rivolta al Personale della Pubblica Amministrazione, che sarà oggetto di un'azione specifica da sviluppare sul territorio nazionale con il supporto della Rete Ready, in collaborazione con le associazioni di settore. In particolare è stato avviato un confronto con i Comuni di Torino, Bologna, Napoli per la sottoscrizione di un apposito Protocollo di intesa e di un Accordo operativo.

Inoltre, il fenomeno delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere in ambito lavorativo è oggetto di una specifica indagine condotta dall'ISTAT e finanziata con i fondi del PON Inclusione. Il progetto di ricerca, avviato nel 2018, si concentra su “*Accesso al lavoro, condizioni di lavoro e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBT, e sulle diversity policies attuate presso le imprese*” e si realizzerà attraverso la raccolta di dati e informazioni presso le persone LGBT, le imprese e gli stakeholder. Il progetto richiederà, quindi, la partecipazione dei principali attori nazionali quali, ad esempio, le

associazioni di categoria, i sindacati, le associazioni LGBT, i network di dipendenti LGBT. Ciò al fine di avere un quadro esaustivo della situazione italiana per poter attivare politiche efficaci. Particolare attenzione è data alle azioni di prevenzione e sensibilizzazione, mediante la realizzazione di campagne di comunicazione ad hoc, rivolte in particolare al target giovanile, di prossima attuazione.

#### **5.4 Attività internazionale**

A livello internazionale, l'UNAR ha garantito la propria partecipazione agli incontri del “European Governmental LGBTI Focal Points Network”, assicurando la propria presenza all'IDAHOT (International Day Against Homophobia and Transphobia and Biphobia) svoltosi a Lisbona nel mese di maggio 2018 sia al Meeting di Tallin/Helsinki (21-23 novembre 2018).

Inoltre, ha fornito il proprio supporto tecnico in occasione della riunione dell'EPSCO del 6 dicembre 2018, durante il quale l'Italia ha sottoscritto la dichiarazione congiunta (Joint Non Paper) sul futuro della LGBT *List of Actions* (sottoscritta da 19 paesi).

L'UNAR ha, inoltre, collaborato alla redazione di numerosi rapporti provenienti da organismi europei e internazionali fornendo il proprio contributo, tra cui, in particolare, il report sull'attuazione della Racc Rec/CM/2010(5) del Consiglio d'Europa.

## CAPITOLO SESTO

### LE ATTIVITÀ DEL PON INCLUSIONE E I PROGETTI FINANZIATI CON FONDI EUROPEI

#### 6.1 Attuazione degli interventi PON Inclusione. Convenzione UNAR/Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020, con la sottoscrizione della Convenzione, in data 18 aprile 2016, tra l'Ufficio e l'Autorità di Gestione del PON Inclusione (Direzione Generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali), l'UNAR, in qualità di Beneficiario del Programma, dispone di una dotazione finanziaria di 23.400.000 Euro per l'attuazione di interventi che fanno riferimento all'Asse 3 – “Sistemi e modelli d'intervento sociale”, all'Asse 4 - “ Capacità amministrativa” del Programma e all'Asse “Assistenza tecnica”.

Nello specifico, le azioni da realizzare sono relative a:

- **Asse prioritario 3** “Sistemi e modelli d'intervento sociale”, relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 9 “Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ed ogni discriminazione”, che persegue, tra gli altri:
  - **obiettivo specifico 9.2** “Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili” (target LGBT) risorse 3.000.000 euro;
  - **obiettivo specifico 9.5** “Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione” (target RSC) risorse 14.400.000 euro:
    - a) inclusione attiva dei soggetti a rischio di discriminazione;
    - b) politiche di inclusione dedicate alle comunità Rom Sinte e Caminanti in attuazione della Strategia Nazionale d'inclusione dei ROM, Sinti e Caminanti 2012/2020.
- **Asse prioritario 4** “Capacità amministrativa”, relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione pubblica efficiente”, che persegue, tra gli altri:
  - **l'obiettivo specifico 11.1** “Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici”, risorse 1.700.000 euro

- **l'obiettivo specifico 11.3** “Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione”, risorse 3.400.000 euro

c) rafforzamento degli strumenti e delle competenze della pubblica amministrazione in tema di prevenzione e contrasto delle discriminazioni in funzione dell'inclusione sociale dei soggetti a rischio di discriminazione.

## 6.2 L'inclusione delle persone LGBT

Nell'ambito dell'Asse 3 – obiettivo specifico 9.2, riferito al target LGBT, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

### A) "PROGETTO CONOSCI"

Il progetto Conosci prevede un percorso di raccolta di informazioni e sperimentazione di strumenti per la costruzione di indicatori volti ad approfondire le dinamiche del fenomeno relativo all'accesso al lavoro, alle condizioni lavorative e alle discriminazioni sul lavoro delle persone LGBT, e sulle *diversity policies* attuate presso le imprese.

Importo progetto: euro 300.000,00.

Nel mese di marzo è stato sottoscritto un Accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), che ha presentato il piano dettagliato delle attività nel mese di luglio. Nel corso dell'anno sono state realizzate le attività preparatorie dirette alla:

- mappatura desk dei servizi/sportelli LGBT e trans;
- progettazione di un questionario rivolto alle imprese;
- progettazione di un questionario rivolto agli individui;
- rassegna dei quesiti di autoidentificazione della popolazione LGBT;
- definizione della lista degli stakeholder da intervistare;
- progettazione della traccia di intervista per gli *stakeholder*.

### B) "BENESSERE E SALUTE DELLE PERSONE TRANSGENDER PER LA PIENA INCLUSIONE SOCIALE"

Il progetto ha come finalità quella di combattere l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti delle persone transessuali e transgender, attraverso il potenziamento di una rete di servizi rivolti a tutti coloro che intraprendano o vogliano intraprendere il cambiamento del sesso. Si propone di migliorare la qualità della vita delle persone transgender offrendo loro un supporto informativo/orientativo per il superamento degli ostacoli burocratici legati al cambiamento di sesso e alla fase di primo inserimento e/o di eventuale reinserimento nel mercato del lavoro laddove emerga una reale esigenza a seguito del completamento del percorso di transizione.

Importo progetto: euro 200.000,00.

Nel mese di dicembre è stato sottoscritto un Accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 con l'Istituto Superiore di Sanità.

### **6.3 L'inclusione delle comunità RSC**

Nell'ambito dell'Asse 3 – obiettivo specifico 9.5, riferito al target RSC, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

#### **C) "INTERVENTI PILOTA PER LA CREAZIONE DI PIANI DI AZIONE LOCALE (PAL)"**

Il progetto verrà sviluppato in 8 distinte aree urbane (Comune di Roma Capitale, Comune di Napoli, Comune di Catania, Città Metropolitana di Genova, Comune di Cagliari, Comune di Messina, Città Metropolitana di Bari, Comune di Milano) e prevede la realizzazione di interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei Rom alla vita sociale, politica, economica e civica.

Importo di aggiudicazione gara: euro 550.988,60.

Nel mese di giugno 2018 la gara è stata aggiudicata al RTI Nova Onlus e nel mese di settembre è stato sottoscritto il relativo contratto.

Il giorno 8 novembre presso la Sala Monumentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri si è svolto l'evento di presentazione del progetto al quale hanno partecipato le 8 Città coinvolte e le Amministrazioni locali che su quei territori presentano insediamenti RSC.

#### **D) "PROGETTO PROMOZIONE E DIFFUSIONE DELLA CULTURA RSC"**

Il progetto è finalizzato alla promozione e diffusione della cultura romani al fine di contribuire a rimuovere i ritardi socio-culturali che ostacolano l'inclusione delle comunità RSC ed alimentano l'antiziganismo attraverso azioni di formazione, animazione sociale e disseminazione dei risultati.

Importo progetto: euro 300.000,00.

Nel mese di novembre 2018 è stata sottoscritta la Convenzione con il Formez P.A. (ente *in house* della P.C.M.) e nel mese di dicembre 2018 è stata impegnata la relativa spesa.

### **6.4 Il rafforzamento della capacità istituzionale**

Nell'ambito dell'Asse 4 – obiettivo specifico 11.1, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

E) “RICOGNIZIONE DELLE FONTI STATISTICHE SULLE POLITICHE E GLI INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI PIÙ VULNERABILI, ESPOSTI AL RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE E/O DISCRIMINAZIONE”

Il progetto prevede un percorso di raccolta di informazioni e sperimentazione di strumenti per la costruzione di indicatori volti ad approfondire le dinamiche del fenomeno relativo al grado di inclusione/esclusione, disagio sociale e condizioni abitative delle popolazioni RSC, contribuendo così a colmare il gap informativo sui soggetti più vulnerabili, esposti al rischio di esclusione sociale e/o discriminazione.

Importo progetto: euro 200.000,00.

Nel mese di marzo 2018 è stato sottoscritto un Accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) che ha presentato il piano dettagliato delle attività nel mese di luglio. Nel corso dell'anno sono state realizzate le attività preparatorie dirette alla:

- mappatura desk dei servizi/sportelli LGBT e trans;
- progettazione di un questionario rivolto alle imprese;
- progettazione di un questionario rivolto agli individui;
- rassegna dei quesiti di autoidentificazione della popolazione LGBT,
- definizione della lista degli stakeholder da intervistare;
- progettazione della traccia di intervista per gli *stakeholder*.

Nell'ambito dell'Asse 4 – obiettivo specifico 11.3, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

F) “MODELLO FORMATIVO PER MEDIATORI CULTURALI”

Il progetto è volto alla realizzazione di un modello formativo rivolto ai mediatori culturali e diretto a qualificare il loro intervento di mediazione con il fine di rimuovere gli ostacoli ed i potenziali conflitti che potrebbero generarsi tra coloro che, vittime di discriminazione, usufruiscono dei pubblici servizi e coloro che, per finalità istituzionali, erogano servizi alla collettività.

In dettaglio il modello formativo si svilupperà attraverso l'impiego di una piattaforma di formazione on line.

Importo progetto: euro 598.268,92.

Nel mese di febbraio 2018 è stato sottoscritto l'Accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 con l'Istituto Nazionale Documentazione Innovazione Ricerca Educativa (INDIRE) e nel mese di novembre è stato presentato il piano dettagliato delle attività.

## 6.5 I progetti finanziati con fondi europei

### A) Progetto europeo C.O.N.T.R.O - (Counter Narratives Against Racism Online)

Nel 2018 l'UNAR ha avviato l'attuazione del progetto CONTRO presentato nella call della DG Justice REC-RRAC-HATE-AG-2017 e approvato dalla Commissione europea. Partner di progetto per la parte scientifica è l'IRS-Istituto di Ricerca Sociale.

Il progetto, di durata biennale, è stato sottoscritto in data 12 novembre 2018.

Il budget complessivo è di € 341.210,00, con un finanziamento UE di € 271.968,00 (pari a circa l'80%) da parte della Commissione Europea DG-Justice, Rights, Equality and Citizenship.

Obiettivi e finalità del progetto sono:

- aumentare conoscenza e consapevolezza sul tema dei discorsi di odio;
- rilevare e analizzare, a livello nazionale ed europeo, strumenti e tecnologie specifiche per individuare efficacemente il fenomeno, con l'obiettivo di prevenire e combattere razzismo, xenofobia e altre forme di intolleranza diffuse attraverso i social media;
- assicurare lo scambio di dati e informazioni tra diversi portatori di interesse attraverso una metodologia comune per l'identificazione e l'analisi dei discorsi di odio, basati in particolare su motivi etnici e razziali.

Importanti sono le attività di comunicazione previste dal progetto per veicolare il messaggio delle contro-narrazioni, attraverso spot creati ad hoc ed una campagna di sensibilizzazione istituzionale sul tema *hate crime/ hate speech* che consenta di accrescere la consapevolezza pubblica su queste tematiche.

È stata avviata la fase di ricerca e la mappatura delle buone pratiche a livello nazionale ed europeo per il contrasto all'*hate speech*, che prevederà anche una riflessione metodologica sull'attività dell'Osservatorio Media e Internet attivo presso il Contact Center.

Sarà avviato anche un Gruppo di Lavoro interministeriale con il MIUR, il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Interno (OSCAD), al fine di consentire il confronto tra i soggetti istituzionali interessati al fenomeno in questione, assicurando al contempo un valore aggiunto autorevole ai risultati attesi.

### B) Progetto europeo TO.BE.ROMA

Sempre nel 2018 sono state avviate le attività relative al progetto "To.Be.Roma" (*Towards a Better cooperation and dialogue between stakeholders inside the National Roma Platform*), approvato dalla DG Justice della Commissione europea call REC-AG-2017. Si trattava di una call ristretta destinata ai punti di contatto nazionali responsabili della Strategia di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti quali l'UNAR.

Il costo totale dell'azione è di euro 56.260,00 di cui il 95%, pari a euro 53.447,00, finanziato dalla Commissione.

Il progetto, iniziato nel mese di ottobre 2018, ha la durata di un anno, non prevede partenariato e contribuisce ai seguenti obiettivi e risultati generali:

- rafforzare la partecipazione dei RSC nei processi decisionali nazionali e locali;
- migliorare il processo di dialogo, cooperazione e coordinamento dei RSC e degli *stakeholders* partecipanti alla Piattaforma e al Forum;
- sviluppare le competenze e le conoscenze sulle politiche di riferimento e la responsabilità rappresentativa di giovani e donne RSC per una maggiore capacità di formulare interventi e messaggi per l'opinione pubblica che contrastino l'antiziganismo e l'*hate speech*.
- sviluppare un modello gestionale integrato, flessibile, partecipativo e condiviso sulle politiche di inclusione dei RSC, in grado e di rispondere ai diversi bisogni emergenti a livello locale (*tailored oriented*) della variegata compagine RSC e di ridurre il conflitto sociale dei contesti urbani, reso più acuto dalla crisi internazionale.

## CAPITOLO SETTIMO

### L'IMPEGNO EUROPEO E INTERNAZIONALE

Una parte importante dell'attività dell'Ufficio ha riguardato anche la cura dei rapporti con numerose organizzazioni internazionali ed europee impegnate nella promozione dei principi della non discriminazione, nonché nel monitoraggio e nel sostegno agli Stati membri alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della discriminazione. Infatti, nel corso del 2018, l'UNAR ha svolto un'intensa attività internazionale, relazionandosi continuamente con i più importanti organismi internazionali ed europei in materia, a partire dagli organismi e comitati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa.

L'attività di costante interlocuzione e dialogo, sviluppatasi attraverso la partecipazione attiva a workshop, conferenze e incontri organizzati dai suddetti organismi internazionali ed europei nonché attraverso la redazione di contributi e relazioni (anche in risposta ai questionari finalizzati alle attività di monitoraggio), ha rappresentato uno stimolo costante nel quadro del *commitment* complessivo dell'Ufficio al perseguimento del proprio mandato.

#### 7.1 I rapporti con gli enti e le agenzie internazionali

In primo luogo, si segnala la partecipazione dell'UNAR alle varie riunioni di coordinamento ed alle periodiche riunioni plenarie presso la sede del **CIDU** - Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, finalizzata principalmente all'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Convenzioni internazionali, svolta dai Comitati delle Nazioni Unite.

In questo ambito l'Ufficio ha contribuito, per le materie di propria competenza, alla redazione delle Risposte scritte italiane alle *list of issues* ed ha partecipato alla preparazione delle discussioni orali avanti gli stessi **Comitati delle Nazioni Unite** a Ginevra. Tra questi esercizi si segnalano in particolare la preparazione alla discussione del 5°-6° Rapporto governativo inerente la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC) e la collaborazione dell'UNAR ai lavori per il Piano d'Azione Nazionale quinquennale su Impresa e Diritti Umani 2016-2021.

Nello stesso periodo di riferimento, l'Ufficio ha collaborato altresì alla stesura di ulteriori contributi costituiti nelle risposte dell'Italia alle richieste delle Agenzie e dei *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite.

## 7.2 I rapporti con gli enti e le agenzie europee

Un'altra attività di rilievo dell'Ufficio è consistita nella collaborazione con il Gruppo di alto livello su non discriminazione, uguaglianza e diversità (*High Level Group on Non Discrimination, Equality and Diversity*) ed il Gruppo di lavoro di alto livello sulla lotta al razzismo, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza (*High level working group on combatting racism, xenophobia and other forms of intolerance*) della **Commissione europea**; anche in questo caso, la collaborazione si è sviluppata sia attraverso la redazione di contributi e la compilazione di questionari, che attraverso la partecipazione attiva agli incontri, organizzati a Bruxelles il 14 e 15 giugno 2018 nonché - nel quadro della Presidenza austriaca dell'Unione Europea - a Vienna il 16 e 17 ottobre 2018. Con particolare riguardo a quest'ultima, i lavori, oltreché sulle modalità organizzative del Gruppo di lavoro di Alto livello<sup>4</sup>, si sono concentrati sull'applicazione della Decisione quadro UE (2018/913/JHA) di contrasto della xenofobia e del razzismo. La Decisione in oggetto rappresenta un ulteriore stimolo affinché le autorità nazionali degli Stati Membri - anche tramite il confronto/collaborazione con le organizzazioni della società civile - trasformino gli indirizzi comunitari in appropriate misure e politiche finalizzate ad ottenere "progressi concreti" nel settore.

Sempre con riferimento all'ambito comunitario, nel corso dell'anno è proseguita la collaborazione anche con l'**Agenzia Europea per i diritti fondamentali** (*European Union Agency for Fundamental Rights*). Oltre alla collaborazione nel contesto comunitario, nell'ambito degli interventi a dimensione internazionale, l'Ufficio è stato regolarmente coinvolto nelle attività del Consiglio d'Europa.

Ciò, in particolare, per quanto riguarda la collaborazione con l'**ECRI - Commissione Europea del Consiglio d'Europa contro il Razzismo e l'Intolleranza**<sup>5</sup> e con il **CAHROM**, *Comitato di esperti ad hoc sulle questioni relative ai Rom*<sup>6</sup>. In particolare, vale la pena sottolineare la partecipazione dei rappresentanti dell'UNAR al

---

<sup>4</sup> In particolare, nell'ambito dei lavori, è stata discussa la proposta della Commissione volta alla creazione dei quattro Sottogruppi specificatamente dedicati a: le pratiche di registrazione e raccolta dei dati, compresi gli aspetti relativi all'aumento delle segnalazioni di reati di odio; la formazione e rafforzamento delle capacità delle autorità nazionali (al fine di garantire un'attuazione efficace della legislazione nazionale sui reati di odio e incitamento all'odio); lo sviluppo e implementazione dei sistemi e servizi di sostegno alle vittime di reati di odio; la compressione ed il contrasto del discorso d'odio online.

<sup>5</sup> L'ECRI rappresenta il meccanismo di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa ed è composto da esperti indipendenti incaricati di monitorare le problematiche connesse al razzismo, xenofobia, antisemitismo, intolleranza e discriminazione basate sulla razza, origine nazionale o etnica, colore della pelle, cittadinanza, religione e lingua.

<sup>6</sup> Il CAHROM, Comitato di esperti *ad hoc* sulle questioni relative ai Rom, istituito nell'ambito dell'art. 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, si occupa di studi, ricerche e valutazioni sulle politiche e sulle prassi adottate dagli Stati membri del Consiglio per le tematiche di integrazione delle comunità Rom, Sinte e Caminanti. Tra i compiti principali, oltre a quello della raccolta, sistematizzazione, diffusione e promozione delle buone prassi ritenute in linea con gli standard del Consiglio, vi è quello di elaborare pareri e raccomandazioni da sottoporre al Comitato dei Ministri.

Seminario riservato agli *Equality bodies* organizzato dall'ECRI, tenutosi a Strasburgo il 24 maggio del 2018, avente ad oggetto la presentazione della c.d. Raccomandazione politica generale (*General Policy Recommendation*) n. 2 dell'ECRI sugli Organismi di Parità<sup>7</sup> nonché al Seminario - “Transition from education to employment for Roma youth”, organizzato dal CAHROM, tenutosi a Brijuni (Croazia), il 25 e 26 settembre 2018.<sup>8</sup> Non da ultimo, sempre in relazione al Consiglio d'Europa, è stata assicurata una proficua collaborazione anche con l'Unità SOGI, tramite l'elaborazione di risposte a quesiti posti all'Ufficio mediante questionari e richieste di contributo.

Oltre alle attività di collaborazione con la Commissione Europea e il Consiglio d'Europa, in relazione ai diversi fattori di discriminazione è proseguita la cooperazione con l'OCSE – *Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa* (con particolare riferimento ai lavori dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani - ODIHR) e con gli altri organismi internazionali ed europei.

Ad esempio, l'Ufficio ha continuato l'attività di collaborazione con la Rete internazionale **EQUINET** - *European network of Equality bodies* con uno specifico mandato in materia di lotta alle discriminazioni e di promozione del principio di uguaglianza in Europa. In particolare, il lavoro ha riguardato la redazione di contributi scritti e partecipazione attiva ai lavori di EQUINET; tra quest'ultimi eventi si segnalano: Conferenza Annuale della rete EQUINET<sup>9</sup> ed il Seminario “*Equality bodies countering ethnic profiling*” organizzato dall'Equinet, con il supporto dell'Open Society Justice Initiative. Ambedue gli eventi si sono tenuti a Bruxelles, dal 7 al 9 novembre 2018.

La partecipazione attiva alle attività della rete Equinet si è sviluppata altresì attraverso la co-organizzazione del Seminario sul *hate speech* (“*Not on our watch! Equality bodies fighting hate speech*”), finalizzato a rafforzare la capacità degli organismi per la parità di trattare i discorsi di odio sia on line che off line. Il seminario, tenutosi a Roma dal 19 al 21 novembre 2018, si è concentrato in particolare sulla comprensione del fenomeno del discorso dell'odio, nonché sulle modalità di contrasto e di prevenzione del fenomeno da parte di *Equality Bodies*.

---

<sup>7</sup> Adottata il 7 settembre 2017.

<sup>8</sup> Oltreché agli esperti dei Paesi Membri e i rappresentanti del Segretariato del CAHROM, al Seminario hanno partecipato - in qualità dei relatori – i rappresentanti della Commissione Europea (DG Employment, Social Affairs and Inclusion), di altri organi del Consiglio d'Europa (Congress of local and regional authorities, Council of Europe Development Bank, Advisory Council of Youth ecc.) nonché di principali organismi internazionali e non governativi impegnati nel settore (Vedi: Regional Cooperation Council – RCC, Roma Education Fund – REF, European Roma Grassroots Organization network – ERGO, IRWN-Phanjelipe International Roma women's network ecc.).

<sup>9</sup> In occasione della stessa sono stati, tra l'altro, approvati la Relazione sulle attività e la Relazione finanziaria relativa all'anno 2018; ratificata l'adesione alla rete di tre nuovi membri; presentati il Piano Strategico e Piano di lavoro Equinet per l'anno 2019.

È stata altresì assicurata la partecipazione - in qualità del focal point per l'Italia - alle attività della Rete internazionale per le politiche LGBTI. In occasione della ricorrenza della giornata internazionale contro l'omofobia, la transfobia e bifobia, l'UNAR ha partecipato al Forum **Idahot**, che si è svolto a Lisbona il 14 maggio 2018. L'Ufficio ha altresì seguito i periodici Roundtable della **Rete dei Focal Point Nazionali per le politiche LGBTI**, che si sono tenuti il 15 e 16 maggio 2018 - in concomitanza con il Forum Idahot a Lisbona (Portogallo), nonché - nel contesto della Presidenza finlandese del Consiglio d'Europa - a Helsinki (Finlandia), il 22 novembre 2018. È da segnalare inoltre la partecipazione dell'UNAR ai lavori della Conferenza "Rainbow Rights – Promoting LGBT Equality in Europe" tenutasi a Tallin (Estonia) il 21 novembre 2018.

Non da ultimo, il personale dell'UNAR ha partecipato altresì agli incontri con le delegazioni straniere di rappresentanza di organismi internazionali, di Stati, di organizzazioni di società civile ecc., interessate ai temi/settori di competenza dell'Ufficio.

## CAPITOLO OTTAVO

### I MECCANISMI DI TUTELA: LA GIURISPRUDENZA

Durante il 2018, così come accaduto nell'anno precedente, la giurisprudenza ha emesso in prevalenza decisioni rientranti nella **c.d. discriminazione istituzionale**, posta in essere dalla Pubblica Amministrazione e lesive, perché discriminatorie, del diritto alla parità di trattamento tra individui. Resta alta l'attenzione e la preoccupazione su tali condotte in quanto in dissonanza con il fine istituzionale e legalitario che dovrebbe essere proprio di ogni Pubblica Amministrazione, anche perché spesso indeterminato nei suoi effetti che vanno ad espandersi nei confronti di una larga pluralità di soggetti. Di seguito le sentenze più significative ordinate per argomento e due rilevanti novità normative che hanno interessato l'UNAR.

#### 8.1 Accesso alle prestazioni socio-assistenziali

Il tema dell'accesso dei cittadini stranieri alle misure socio-assistenziali costituisce, anche per l'anno 2018, un filone giurisprudenziale assai cospicuo. In particolare, dalle decisioni scaturite dalle aule di giustizia, si evince un orientamento pressoché univoco che riconosce il carattere discriminatorio del diniego alle predette prestazioni, quando a richiederle siano cittadini stranieri non UE regolarmente soggiornanti sul territorio italiano, siano essi in possesso o meno del c.d. permesso per lungosoggiornanti.

Emblematica in tal senso la decisione della Suprema Corte secondo cui *“Ai fini del riconoscimento delle prestazioni sociali, volte a rispondere a bisogni primari della persona, non è consentita nel nostro ordinamento, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., nessuna differenziazione tra cittadini italiani e stranieri che hanno titolo al soggiorno nel territorio dello Stato italiano. L'erogazione della pensione di invalidità civile a uno straniero non può dunque essere subordinata al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo”* (Corte di Cassazione, ordinanza n. 23763 1 ottobre 2018).

Sempre la Corte di Cassazione ha ritenuto che *“Lo straniero, legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile e in modo non episodico, a prescindere dal superamento del limite temporale quinquennale che condiziona il rilascio della carta di soggiorno, ha diritto alla pensione di invalidità civile, ove in possesso degli ulteriori requisiti di legge, rientrando tale prestazione tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile è inserito, che, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha espunto l'ulteriore condizione della necessità della carta di soggiorno, devono essere erogate senza alcuna discriminazione tra cittadini e stranieri che hanno titolo alla permanenza nel territorio dello Stato, pena la violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU”* (Cass. civ. Sez. lavoro Ord., 01/10/2018, n. 23763).

Numerose e sostanzialmente univoche le decisioni dei Giudici di merito che hanno riconosciuto il diritto dei richiedenti stranieri legalmente residenti in Italia alle prestazioni socio-assistenziali, a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti.

Si è così stabilito che *“Ai sensi dell’art. 41 D.lgs. 286/98 “l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno”. L’interpretazione restrittiva dell’INPS che pretende di affermare che la carta di soggiorno di cui alla legge n. 388/2000 sia da riferirsi unicamente al titolo “permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo” e non anche al diverso titolo di soggiorno relativo ai familiari che continua a chiamarsi appunto carta di soggiorno non è fondata né sul dato testuale né su alcuna ipotizzabile ratio legis. Il legale soggiorno in Italia per oltre dieci anni è requisito pacificamente posseduto dal ricorrente e sarebbe da solo sufficiente, in presenza dei requisiti reddituali altrettanto pacificamente posseduti, ad affermare il suo diritto al conseguimento del beneficio richiesto, a prescindere da ogni considerazione sulla natura del titolo di soggiorno da questi detenuto”* (Tribunale di Monza, sentenza 7 agosto 2018);

*“La negazione del premio alla nascita di cui all’art. 1, comma 353 della L. 232/2016 alle cittadine extracomunitarie non in possesso di permesso di lungo periodo, introdotta in via amministrativa per mezzo di una circolare che ha esteso a suddetto beneficio i medesimi requisiti previsti per il bonus bebè, costituisce una condotta discriminatoria sia in quanto non sussiste alcuna disposizione normativa che attribuisca all’Inps il potere di derogare ad una fonte normativa di rango primario, sia perché una tale limitazione contrasta con il principio di parità di trattamento di cui all’art. 12 della Direttiva 2011/98 che in quanto sufficientemente chiaro preciso e incondizionato è dotato di diretta applicabilità; pertanto la disposizione nazionale contrastante deve essere disapplicata e la condotta discriminatoria eliminata”* (Tribunale di Bergamo, ordinanza 7 giugno 2018);

*“La mancata concessione ai cittadini di paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno a fini lavorativi, i cui familiari a carico risultino residenti all’estero, dell’assegno per il nucleo familiare di cui all’art. 2, L. 153/1988, costituisce una discriminazione collettiva per ragioni di nazionalità per violazione del principio direttamente applicabile di parità di trattamento di cui all’art. 12 della direttiva 2011/98 e all’art. 11 della direttiva 2003/109; pertanto la norma di cui all’art. 2, comma 6bis, L. 153/1988 deve essere disapplicata 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”* (Tribunale di Pavia, ordinanza 6 giugno 2018);

*“L’assegno di maternità di base di cui all’art. 74 D.lgs 151/2001 rientra tra le prestazioni di maternità connesse alla nascita del figlio ed al possesso di redditi entro determinati limiti previste dal regolamento CE 883/04 a sua volta richiamato dall’art. 12, comma 1, lett. e), della direttiva 2011/98 che esprime il principio di parità di trattamento. Tale principio, è chiaro, preciso e incondizionato e deve essere applicato direttamente dalle pubbliche amministrazioni; pertanto*

*le cittadine extra UE titolari di un permesso unico lavoro hanno diritto a tale beneficio e la sua violazione costituisce discriminazione” (Tribunale di Bergamo, ordinanza 23 marzo 2018);*

*“La prestazione di cui all’art. 1, comma 125, L. 190/2014, nella parte in cui riconosce il bonus bebè ai soli cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo contrasta con quanto disposto all’art. 12 della direttiva 2011/98 che riconosce ai titolari di permesso unico lavoro la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro di soggiorno in materia di sicurezza sociale di cui al regolamento n.883/2004. La Direttiva in questione è direttamente applicabile nell’ordinamento interno trattandosi di una norma chiara e incondizionata” (Corte d’Appello di Firenze, sentenza 6 febbraio 2018).*

Il Comune di Lodi con una delibera del 2017 modificava le regole per beneficiare delle tariffe agevolate per la mensa scolastica e per lo scuolabus. Se fino a quel momento i benefici venivano garantiti in base all’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), a partire dall’anno scolastico 2018-2019 i genitori nati fuori dall’Ue dovevano presentare un’ulteriore documentazione per attestare la propria nulla tenenza nel Paese d’origine. Il caso è stato molto seguito dai media e ha avuto una grande risonanza sia mediatica che politica.

Il Tribunale di Milano lo ha definito con ordinanza del 13 dicembre 2018, stabilendo che la condotta del Comune di Lodi, consistente nella modifica del “Regolamento per l’accesso alle prestazioni sociali agevolate” con la delibera del Consiglio Comunale n. 28/2017, è discriminatoria con riferimento all’introduzione delle previsioni di cui agli artt. 8 co. 5, 17 co. 4, nella parte in cui stabiliscono che i cittadini non appartenenti all’Unione Europea, per accedere a prestazioni sociali agevolate, debbano produrre la certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato esterno, corredata di traduzione in italiano legalizzata dall’Autorità consolare italiana che ne attesti la conformità, resa ai sensi dell’art. 3 DPR 445/2000 e dell’art. 2 DPR 394/1999 nonché nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE di cui al DPCM 159/2013 debba essere resa in conformità a quanto disposto dall’art. 3 DPR 445/2000 e dall’art. 2 DPR 394/1999. Il Comune di Lodi deve, per gli effetti, modificare il predetto Regolamento in modo da consentire ai cittadini non appartenenti all’UE di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell’ISEE alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale.

Si mette qui in evidenza come la tendenza quasi costante della Pubblica Amministrazione in materia di c.d. *bonus bebè* a negarlo, seppure con misure poi ritenute puntualmente illegittime da parte delle corti giudiziarie, se da una parte diventa un vero e proprio ostacolo - anche psicologico - all’integrazione, dall’altra rafforza la lettura politicizzata dei diritti socio – assistenziali verso gli stranieri. La conseguenza è l’acuirsi di tensioni, amplificate da *media* e partiti/movimenti politici per puri fini elettorali e l’aumento

dei costi di funzionamento della giustizia chiamata a giudicare su questioni già definite da giurisprudenza ormai costante.

Con riferimento ai requisiti reddituali necessari per l'ottenimento di misure socio-assistenziali, si è stabilito che *“L'accesso alle prestazioni sociali agevolate è disciplinato dal DPCM 159/13 che, in conformità al principio paritario di cui all'art. 2 TU immigrazione, disciplina l'ISEE quale modalità di verifica della condizione economica del richiedente, senza prevedere regimi differenti per italiani e stranieri. Conseguentemente costituisce discriminazione la condotta di una amministrazione locale che, modificando il proprio regolamento, pretenda che i cittadini non-UE debbano produrre, per accedere a dette prestazioni, la certificazione asseverata rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, resa ai sensi dell'art. 3 DPR 445/2000, che attesti l'assenza di redditi e proprietà nello stato estero di provenienza. Il Comune deve pertanto essere condannato a modificare il predetto Regolamento in modo da consentire ai cittadini non UE di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell'ISEE alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE”* (Tribunale di Milano, ordinanza 13 dicembre 2018).

## **8.2 Accesso al pubblico impiego**

Relativamente all'accesso al pubblico impiego degli stranieri si segnalano diverse decisioni.

Il Tribunale di Torino ha ritenuto che *“Ha carattere discriminatorio il "Bando di selezione per la formazione di una graduatoria volta all'assunzione di personale operaio addetto alla manutenzione del verde", emesso da una società a controllo pubblico, nella parte in cui indica tra i requisiti per l'ammissione la "Cittadinanza italiana o di Stato appartenente all'Unione Europea" e ciò in quanto l'art. 43, c. 2, lett. e), D.Lgs. n. 286 del 1998, definisce come atto di discriminazione del datore di lavoro "qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ... ad una cittadinanza ...". (Nel caso di specie risulta accertato il carattere discriminatorio del bando in esame, nella parte in cui indica tra i requisiti per l'ammissione la "Cittadinanza italiana o di Stato appartenente all'Unione Europea", con conseguente necessità di adottare "ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti" ex art. 28, c. 5, D.Lgs. n. 150 del 2011)* (Tribunale Torino Sez. I Ord., 18/05/2018). Nello stesso senso, si è ritenuto che *“Il criterio organizzativo di cui all'art. 1, comma 1 del DPCM 174/1994 secondo cui tutti i posti appartenenti al ruolo civile del Ministero della Giustizia richiedono il requisito della cittadinanza, escludendo così i cittadini UE e i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 38 del D.lgs 165/2001, è incompatibile con la giurisprudenza comunitaria che, prevedendo l'esercizio abituale e non occasionale di pubblici poteri ai fini dell'applicabilità della riserva di nazionalità, implica una valutazione concreta delle mansioni esercitate. Il profilo professionale di assistente giudiziario, rappresentando un'attività meramente ausiliaria e preparatoria, non comporta l'esercizio di pubblici poteri a tutela dell'interesse nazionale; e pertanto il bando che prevede quale requisito partecipativo il possesso della cittadinanza italiana è discriminatorio”* (Tribunale di Firenze, ordinanza 26 giugno 2018).

Ed ancora, Tribunale di Roma, ordinanza 13 giugno 2018, per cui *“La figura professionale di assistente sociale non comporta l’esercizio diretto e specifico di pubblici poteri in quanto questo opera sempre sulla base di istruzioni impartite dal dirigente, nell’ambito di attività meramente ausiliarie e preparatorie che lasciano inalterati i poteri di valutazione e di decisione dei responsabili degli uffici; pertanto il bando del Ministero della Giustizia che richiede il requisito della cittadinanza italiana si pone in contrasto con la giurisprudenza comunitaria”*. Ed ancora, *“L’Avviso pubblico per la selezione di personale esterno per il profilo di mediatore culturale che limita l’accesso ai soli cittadini italiani e ai soggetti individuati dall’art. 38 del D.lgs 165/2001 è discriminatorio in quanto, non trattandosi di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, deve essere consentita la partecipazione di tutti i cittadini di Paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno che consenta di lavorare”* (Tribunale di Torino, ordinanza 12 giugno 2018).

### **8.3 Accesso all’alloggio**

Di particolare rilievo sono state poi le pronunce *in subjecta materia* della Corte Costituzionale. Il Giudice delle leggi ha stabilito che *“E’ costituzionalmente illegittimo, per contrasto con il principio di ragionevolezza e non discriminazione ex art. 3 Cost., l’art.11, comma 13, D.L. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in L. n. 133 del 2008, nella parte in cui prevede il requisito della residenza quinquennale sul territorio regionale o decennale sul territorio nazionale (c.d. lunga residenza) per i soli cittadini extra-comunitari, al fine di accedere al contributo per il pagamento del canone di locazione concesso agli indigenti (c.d. bonus affitti)”* (Corte cost., 20/07/2018, n. 166).

Sempre secondo la Corte, *“Il requisito di dieci anni di residenza consecutivi nel territorio nazionale richiesto per i soli cittadini provenienti da paesi terzi ai fini dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica introdotto con la L.R. Liguria 13/17 è irragionevole e sproporzionato in quanto si risolve in una forma di discriminazione nei confronti degli extracomunitari che si pone in contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all’art. 11 della direttiva 2003/109; pertanto l’art. 4, comma 1, della legge, che introduce il suddetto requisito, è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l’art. 117, primo comma Cost.”* (Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 2018).

Ha inoltre stabilito che *“E’ incostituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 11, comma 13, DL 25/6/08 n. 112 convertito, con modificazioni, nella L. 6/8/08 n. 133 nella parte in cui prevede, per i soli cittadini extra UE, il requisito di dieci anni di residenza nello Stato o cinque anni di residenza nella Regione ai fini dell’accesso al contributo per il canone di locazione; si tratta infatti, in entrambi i casi, di requisiti che non rispondono né alle prescrizioni del diritto dell’Unione relative ai soggiornanti di lungo periodo (direttiva 2003/109) né ai canoni di ragionevolezza”* (Corte Costituzionale, sentenza 20 luglio 2018).

### **8.4 Prassi amministrative discriminatorie**

In relazione alla prassi amministrativa si segnala la decisione del Consiglio di Stato, per cui *“La mancanza di reddito nella misura richiesta dalla normativa in materia di immigrazione non rappresenta, tuttavia, una*

*causa automaticamente ostativa alla permanenza in Italia, tanto che minimi scostamenti dal livello di reddito richiesto sono stati ritenuti non ostativi ad un atto favorevole dell'Amministrazione. Infatti, soprattutto in presenza di legami familiari stabili dello straniero in Italia, in ragione dei quali, tra l'altro, è stato effettuato il ricongiungimento familiare, è necessario un bilanciamento ragionevole e proporzionato tra l'esigenza, da un lato, di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, l'esigenza di salvaguardare i diritti riconosciuti dagli artt. 29 e segg. della Costituzione, senza discriminazione alcuna” (Cons. Stato Sez. III, 12/10/2018, n. 5899).*

In tema di permesso di soggiorno, la Corte di appello di Milano ha ritenuto che *“Sussiste una discriminazione per nazionalità per quanto riguarda le somme corrisposte dai cittadini stranieri a titolo di tassa per il rinnovo del permesso di soggiorno, allorché tali somme sono state indebitamente versate in quanto sorrette da normativa dichiarata illegittima per contrasto con le disposizioni comunitarie. La violazione della direttiva 2003/109/CE consente al cittadino straniero, che ha pagato l'importo sproporzionato rispetto al contributo richiesto al cittadino italiano per documenti di analoga natura, di ottenere a titolo di risarcimento del danno patrimoniale, l'importo in eccedenza versato” (Corte d'Appello di Milano, sentenza 22 ottobre 2018).*

## **8.5 Questioni penali e legate alla sicurezza**

Secondo il Giudice amministrativo, *“Nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, qualsiasi discrimine fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Va dunque rinnovato il permesso di soggiorno richiesto per cure mediche allo straniero di cieco totale (e, dunque, di invalido civile), patologia maturata durante il suo soggiorno in Italia. (T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 22/05/2018, n. 499). Il Giudice amministrativo ha stabilito poi che “Non è possibile disporre il ricongiungimento familiare di uno straniero laddove lo stesso rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone” (T.A.R. Liguria Genova Sez. II, 08/10/2018, n. 81).*

La Cassazione penale ha stabilito che *“In merito all'imputazione per il reato di lesioni personali, la circostanza aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, prevista dall'art 3 del D.L. 26 aprile 1993, n. 122, è configurabile in linea generale, in espressioni che rivelino la volontà di discriminare la vittima in ragione della sua appartenenza etnica o religiosa. Tanto non ricorre solo allorché l'espressione riconduca alla manifestazione in un pregiudizio nel senso dell'inferiorità di una determinata razza; ma anche quando la condotta, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio etnico, e comunque a dar luogo, in futuro o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori” (Cass. pen. Sez. V, 23/03/2018, n. 32028).*

## 8.6 Ambito disabilità

Si segnala in tale ambito una importante decisione della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui non include nel novero dei soggetti legittimati a fruire del congedo ivi previsto, e alle condizioni stabilite dalla legge, il figlio che, al momento della presentazione della richiesta del congedo, ancora non conviva con il genitore in situazione di disabilità grave, ma che tale convivenza successivamente instauri, in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, del padre e della madre, anche adottivi, dei figli conviventi, dei fratelli e delle sorelle conviventi, dei parenti o affini entro il terzo grado conviventi, legittimati a richiedere il beneficio in via prioritaria secondo l’ordine determinato dalla legge”* (Corte costituzionale, sentenza n. 232 del 7 novembre 2018).

Sempre la Corte costituzionale ha poi 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. Sempre secondo la decisione de qua, *“L’esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal “tipo” di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l’impossibilità materiale di compiere l’atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell’ufficiale di stato civile, ai sensi dell’art. 95, comma secondo, del d.P.R. n. 396 del 2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull’esonero dal giuramento”* (Corte costituzionale, sentenza del 7 dicembre 2017, n.258).

La Corte di Cassazione ha invece chiarito che la pensione di invalidità spetta solo al cittadino residente all’interno del territorio nazionale. (Corte di Cassazione, Ordinanza n. 21901 del 2018).

Anche il Giudice amministrativo è intervenuto in materia di diritti dei cittadini disabili. Così il Consiglio di Stato ha riconosciuto il diritto di un minore non vedente ad ottenere un insegnante di sostegno specializzato in grado di poter realizzare l’inclusione scolastica necessaria al suo apprendimento (Consiglio di Stato 20 settembre 2018, n. 5852).

## 8.7 Ambito LGBT

La nozione di coniuge - Nell’ambito LGBT si segnala la decisione della Corte di Giustizia UE, la quale, pronunciandosi, per la prima volta, sulla nozione di «coniuge» ai sensi della direttiva comunitaria 2004/38 nel contesto di un matrimonio concluso tra due uomini, ha ritenuto che La nozione di «coniuge» dettata dal diritto Ue sulla libertà di soggiorno dei cittadini europei e dei loro

familiari deve essere intensa nel senso di ricomprendere anche i coniugi dello stesso sesso. (Corte di Giustizia Ue con la “sentenza Coman e altri” del 5 giugno 2018 (C-673/16)).

Diritti pensionistici - Sempre in ambito europeo si evidenzia la decisione della Corte di Giustizia, secondo cui *“La persona che ha cambiato sesso non può essere costretta ad annullare il matrimonio contratto prima di tale cambiamento per poter beneficiare di una pensione di fine lavoro all’età prevista per le persone del sesso da essa acquisito. Una normativa nazionale che pone tale condizione è costitutiva di una discriminazione diretta fondata sul sesso ed è quindi vietata dalla direttiva 79/7/CEE”* (Corte giustizia Unione Europea, 26/06/2018, n. 451/16).

Test e privacy - Ancora la Corte di Giustizia UE ha stabilito che *“Un richiedente asilo non può essere sottoposto a un test psicologico ai fini dell’accertamento del suo orientamento sessuale. L’effettuazione di un simile test costituisce, infatti, un’ingerenza sproporzionata nella vita privata del richiedente”* (Corte Giustizia UE, 25 gennaio 2018 – Causa C-473/16).

Discriminazione sul lavoro - La Cassazione, nell’affrontare un caso che ha avuto una vasta eco mediatica, ha stabilito che *“In merito all’impugnazione della sentenza che accerti, in punto di fatto, che, in una conversazione tenuta nel corso di una trasmissione radiofonica, l’intervistato profferiva una serie di frasi, via via sollecitate dallo stesso interlocutore, al fine di sostenere il proprio astio generico per una data categoria di persone, tanto da non volerle intorno sé nel suo studio professionale, né in una fantomatica scelta dei collaboratori, si pone la problematica di accertare se rientri, nella tutela antidiscriminatoria, sul lavoro, una manifestazione di pensiero contrario alla categoria delle persone omosessuali, sebbene avulso da qualsiasi procedura di assunzione ed esternato per palesare la propria opinione. La disciplina di riferimento è costituita dall’art.2 della direttiva comunitaria 2000/78/CE e dall’art. 1 del D.Lgs n. 216 del 2003 disciplinanti la nozione di “discriminazione” e di “parità di trattamento”. L’ambito di applicazione della tutela antidiscriminatoria è riferito sia dalla fonte eurounitaria, sia dalla fonte nazionale, alla situazione che concerne l’instaurazione, l’esecuzione o la conclusione di un rapporto di lavoro. Entrambe le normative sono dunque focalizzate sulla ricerca di una parità di trattamento sul lavoro, sin dalla fase della sua instaurazione, al fine di assicurare l’aumento dell’occupazione e con esse il miglioramento delle condizioni di vita. Tali finalità vanno però bilanciate con la libertà di manifestazione del pensiero. La Corte di Giustizia, ha ripetutamente affermato la necessità del bilanciamento degli interessi coinvolti, in particolare quando si finirebbe per comprimere diritti e libertà parimenti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Tanto esposto trattandosi di questione che chiede l’esatta interpretazione e delimitazione delle norme poste da una direttiva europea, si è ritenuto opportuno sottoporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea, la seguente questione pregiudiziale: se rientri nell’ambito di applicazione della tutela antidiscriminatoria predisposta dalla direttiva n. 2000/78/CE, una dichiarazione di manifestazione del pensiero contraria alla categoria delle persone omosessuali, con la quale, in un’intervista rilasciata nel corso di una trasmissione radiofonica di intrattenimento, l’intervistato abbia dichiarato che mai assumerebbe o vorrebbe avvalersi della collaborazione di dette persone nel proprio studio professionale”* (Cass. civ. Sez. I Ord., 20/07/2018, n. 19443).

Rifugiati - Per quanto riguarda la giurisprudenza di merito si segnalano diverse decisioni le quali hanno riconosciuto lo status di rifugiato ai richiedenti costretti a lasciare il proprio paese di origine a motivo del proprio orientamento sessuale: così il Tribunale di Firenze (ordinanza del 15 novembre 2018) ha riconosciuto lo status di rifugiato al richiedente asilo di nazionalità senegalese che si era visto costretto ad abbandonare il paese di origine a motivo della sua omosessualità. Secondo il Tribunale le Commissioni territoriali devono mantenere un approccio obiettivo, in modo tale da non giungere a conclusioni basate su percezioni stereotipate, inaccurate o inappropriate in merito alle persone LGBTI. Nello stesso senso, tra le altre, Tribunale di Verona, ordinanza 5 luglio 2018, con riferimento ad un richiedente di nazionalità nigeriana; Tribunale L'Aquila, ordinanza del 7 maggio 2018, con riferimento ad un richiedente di nazionalità del Gambia.

Cognome comune - La Corte Costituzionale si è pronunciata sul “cognome comune” optato dalle parti dell'unione civile. Con la sentenza 22 novembre 2018, n. 212, la Consulta ha riconosciuto la legittimità dell'articolo 3 del Decreto legislativo n. 5 del 2017, ritenendo quindi che la funzione del “cognome comune”, utilizzato dalle parti dello stesso sesso, e senza valenza anagrafica, non violi i diritti al nome, all'identità, alla dignità personale. Era stata chiamata a giudicare sull'art. 3, lett. c), n. 2) del Decreto legislativo n. 5 del 2017 che stabilisce che la scelta del “cognome comune” non modifica la scheda anagrafica personale, ove resta il cognome anteriore alla costituzione dell'unione.

Diritto alla reversibilità - Sul diritto alla pensione di reversibilità anche ai superstiti nelle coppie dello stesso sesso che non hanno potuto formalizzare la propria Unione Civile per mancanza di una legge, si segnala la Sentenza Corte di Appello di Milano 26.7.2018 n. 1005.

La sentenza, la prima sull'argomento, riguarda la vicenda di una coppia composta da due uomini che hanno vissuto la loro relazione per oltre 40 anni, sino alla morte di uno dei due avvenuta nel 2015.

In assenza della legge che consentiva il matrimonio tra persone dello stesso, i due non hanno potuto formalizzare la relazione.

La sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 1005/2018, ribadisce il principio contenuto nell'ordinamento secondo cui la pensione al superstite ha la funzione di garantire “*il permanere della solidarietà familiare oltre l'evento morte del lavoratore, solidarietà familiare che all'interno della coppia omosessuale stabile non può che essere rivolta a favore del partner al quale non è stato consentito unirsi in matrimonio*”.

La Corte d'Appello chiarisce che “*il diritto al trattamento pensionistico di reversibilità, costituzionalmente garantito e rientrante tra i diritti/doveri di assistenza e solidarietà propri delle relazioni affettive di coppia*” deve essere riconosciuto “*anche al partner superstite [della coppia omosessuale] come diretta applicazione dell'articolo 2 della Costituzione; riconoscimento che può essere fatto dal giudice comune senza la necessità di porre la questione al vaglio della Corte Costituzionale*”.

Diritti anagrafici - La Corte d'Appello di Perugia con decreto del 22 agosto 2018 ha confermato la decisione con cui il Tribunale di Perugia ha stabilito che il Sindaco di Perugia deve trascrivere l'atto di nascita del piccolo Joan, nato in Spagna da due mamme. Il caso è stato seguito dall'Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford.

Secondo la Corte d'Appello, in base alle norme vigenti devono essere trascritti gli atti di nascita stranieri che indicano due genitori dello stesso sesso. Nei casi di figli nati in Italia da coppie di donne, devono essere trascritti i nomi di entrambe sugli atti di nascita senza l'intervento del Tribunale. Il Tribunale di Perugia ha precisato che la parola “genitorialità”, esprime il principio per cui: *«l'amore di due genitori omosessuali è equivalente a quello di due genitori eterosessuali nella misura in cui consente al figlio di crescere in un ambiente coeso quale quello familiare»*.

- Il Tribunale di Pisa ha accolto con decreto del 18.9.2018 la trascrizione dell'atto di nascita straniero di un bambino con due padri, così come aveva fatto il Tribunale di Livorno.

L'atto di nascita del minore, nato negli Stati Uniti, veniva trascritto con il nome del solo padre biologico. In seguito, i genitori avevano ottenuto dall'autorità americana la rettifica dei documenti anagrafici del figlio, cittadino americano per nascita, ed i nomi di entrambi comparivano sull'atto di nascita come padri. Ritornati in Italia, chiedevano al Comune di Pisa la modifica dell'atto originariamente trascritto, con l'aggiunta del secondo genitore. Il Comune rigettava la richiesta. La coppia adiva il Tribunale di Pisa per la rettifica, che accoglieva la domanda nel presupposto che lo *status* di figlio è definito dalla legge del luogo in cui è nato il bambino, gli Stati Uniti nel caso di specie. Il Tribunale con il decreto di accoglimento ha confermato il principio giurisprudenziale con cui la Corte di Cassazione ha chiarito che non vi è contrarietà all'ordine pubblico nella trascrizione del “nuovo” atto di nascita a cura di due padri. (Cfr. Cass. Civ., Sez. 1<sup>a</sup>, sent. 30.9.2016 n. 19599; *idem* 15.6.2017 n. 14878).

Responsabilità genitoriale - Si segnala la sentenza 25.2.2019 N. 8297 della Corte di Cassazione. Il ricorso riguardava la violazione dell'art. 570 *bis* c.p. (parziale *abolitio criminis* dell'omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione ed istruzione dei figli minori nati fuori dal matrimonio) nella parte in cui richiama la qualità di coniuge. Infatti, il nuovo quadro normativo esclude dalla tutela penale le vicende riconducibili a coppie conviventi *more uxorio* e ai loro figli, tenendo conto che la qualità di coniuge *ex art. 574 c.p.* si estende anche alle coppie unite in unione civile.

La sentenza chiarisce che il reato previsto dall'art. 570 *bis* c.p. si configura in ipotesi di violazione degli obblighi di natura patrimoniale stabiliti nei confronti dei figli minori nati da genitori non legati dal formale vincolo del matrimonio. E ciò alla luce della normativa delle unioni civili e della responsabilità

genitoriale nei confronti dei figli, introdotta dalla l. n. 76/2016 e dal d.lgs. n. 154/2013 che ha inserito l'art. 337-bis c.c.

In materia di responsabilità genitoriale è da segnalare anche l'ordinanza con cui la Corte di Appello di Milano ha sollevato una questione di legittimità costituzionale in tema di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio ex art. 570-bis c.p. introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. c), D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21 (*Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103*) a decorrere dal 6 aprile 2018.

In particolare, i giudici milanesi hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 570-bis c.p., in relazione agli articoli 3 e 30 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore dei figli maggiorenni e senza colpa non economicamente autosufficienti nati fuori dal matrimonio.

Accesso alla procreazione assistita - Si segnala l'Ordinanza (Atto di promovimento) del 3 gennaio 2019 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da F.F. e R.M. contro Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano. Procreazione medicalmente assistita - Finalità – Accesso alle tecniche - Esclusione di coppie composte da soggetti dello stesso sesso - Previsione di sanzioni nei confronti di chi (strutture sanitarie o esercenti la professione sanitaria) consente a coppie composte da soggetti dello stesso sesso l'accesso alle tecniche. - Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 12, comma 2, «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10» [dell'art. 12], «nonché» artt. 1, commi 1 e 2, e 4 (19C00115) - (GU 1ª Serie Speciale - Corte Costituzionale n.17 del 24-4-2019).

## **8.8 Applicazione della Direttiva 54/2014 del Parlamento Europeo**

La Giurisprudenza europea appare molto attenta alla tematica relativa alla libera circolazione dei cittadini e, più specificatamente, dei lavoratori europei all'interno del territorio dell'Unione.

Sul tema il riferimento è la Direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori cittadini dell'Unione e ai loro familiari, nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

Secondo la Corte di Giustizia europea “*Un cittadino dell'Unione, cittadino di uno Stato membro, che si è trasferito in un altro Stato membro, si è avvalso della propria libertà di circolazione, di modo che la sua situazione rientra nel campo di applicazione dell'articolo 18 TFUE, che sancisce il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza.* (Corte

*giustizia Unione Europea Grande Sez., 13/11/2018, n. 247/17). Sempre con riferimento alla libertà di circolazione, il Giudice europeo ha ritenuto che “Lo status di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Ogni cittadino dell’Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla cittadinanza sancito dall’articolo 18 TFUE in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione ratione materiae del diritto dell’Unione; tali situazioni comprendono l’esercizio della libertà fondamentale di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri, quale attribuita dall’articolo 21 TFUE” (Corte giustizia Unione Europea Grande Sez., 13/11/2018, n. 247/17). Ancora in ambito di libertà di circolazione all’interno del territorio dell’Unione, si è stabilito che “Una normativa nazionale che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto di aver esercitato la propria libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro rappresenta una restrizione delle libertà riconosciute dall’articolo 21, paragrafo 1, TFUE, a tutti i cittadini dell’Unione. Infatti, le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell’Unione non potrebbero dispiegare pienamente i loro effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall’avalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro a causa di una normativa del suo Stato d’origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito. Tale considerazione è particolarmente importante nel settore dell’istruzione, tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall’articolo 6, lettera e), e dall’articolo 165, paragrafo 2, secondo trattino, TFUE, ovvero, segnatamente, favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti?” (Corte giustizia Unione Europea Sez. V, 25/07/2018, n. 679/16).*

La direttiva n. 2014/54/UE non risulta ad oggi essere stata recepita dall’ordinamento nazionale con un provvedimento dedicato, ritenendosi l’ordinamento già conforme a quello sovranazionale.

A seguito di interlocuzioni fra la Commissione europea ed il Governo Italiano, è stato tuttavia avviato, con le amministrazioni coinvolte, un iter volto al recepimento della stessa per le parti ove un intervento in tal senso è stato ritenuto necessario.

In particolare, all’esito del confronto con la Commissione, è emersa la necessità di una espressa individuazione dell’organismo deputato alla promozione della parità di trattamento e alla rimozione delle discriminazioni fondate anche sulla nazionalità.

L’UNAR, in effetti, già svolge specifiche funzioni per la rimozione delle discriminazioni fondate su razza ed origine etnica, fornendo ogni necessaria informazione ed assistenza nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi alle persone richiedenti o lese da atti discriminatori.

Come riconosciuto dalla stessa Commissione, a questo incremento di funzioni non potrà che corrispondere un aumento di risorse finanziarie e di personale per l’Ufficio.

## 8.9 Indipendenza dell'UNAR

Nell'anno in esame, in concomitanza all'ampliamento del mandato dell'UNAR quale organismo deputato al contrasto di ogni forma di discriminazione, si sono ulteriormente consolidati gli strumenti a tutela dell'indipendenza dello stesso.

L'Ufficio svolge *de facto* la funzione di garanzia e presidio contro le discriminazioni fondate sulla razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, come previsto da direttive amministrative sin dal 2011.

Inoltre, è stato avviato l'iter normativo per estendere il mandato dell'UNAR al fattore "nazionalità", al fine di dare piena applicazione alla direttiva comunitaria 54/2014. L'Ufficio è stato infatti individuato quale *Equality Body* incaricato di trattare le discriminazioni nei confronti di cittadini UE, in ambito lavorativo, al fine di assicurare la libera circolazione degli stessi.

Quanto al tema dell'indipendenza, si ricorda che i compiti dell'UNAR sono fissati tassativamente da una fonte primaria, pertanto non modificabili da eventuali norme secondarie o da direttive derivanti da mutamenti nell'indirizzo politico. Le attività dell'UNAR sono poi finanziate con una dotazione annua fissata dalla legge in modo continuativo nel tempo e derivante dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, quindi non legate alla copertura del bilancio annuale dello stato.

Al fine di rafforzare l'autonomia dell'UNAR, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato, in data 1 ottobre 2018 una Circolare in cui sono ribadite le garanzie normative a presidio della sua indipendenza.

La Circolare precisa i profili di responsabilità del Coordinatore dell'UNAR, considerata sia sotto l'aspetto di dirigente pubblico sia di vertice di un organismo con peculiari caratteristiche di indipendenza.

Inoltre, al fine di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza, la gestione delle risorse finanziarie viene delegata in toto al Coordinatore dell'UNAR.

## 8.10 Criticità e prospettive

L'analisi delle decisioni sopra riportate si pone su di una linea di continuità con il passato, evidenziando, ancora una volta, come nel campo del contrasto alle discriminazioni persistano delle forti criticità, che in molti casi vedono il proprio epilogo nell'ambito dei procedimenti giudiziari. Ancora una volta si registra un notevole contenzioso generato dalle c.d. discriminazioni istituzionali, ossia da quelle condotte realizzate dallo Stato e/o dalle sue varie articolazioni e che realizzano una violazione della normativa antidiscriminatoria. Tali ipotesi, come è intuitivo, denotano un particolare disvalore, tanto

per il soggetto da cui promanano – lo Stato, appunto - quanto per il numero indeterminato e sicuramente cospicuo dei soggetti lesi dai provvedimenti lesivi.

Una delle scelte legislative a forte valenza securitaria, che ha catalizzato l'attenzione e il dibattito politico e sociale anche con toni accesi nel 2018, è stata l'emanazione da parte del Governo, del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 - (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*) poi convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132. Tale atto normativo ha inciso in particolare nella materia della protezione internazionale, proseguendo l'approccio di tipo emergenziale che il legislatore italiano ha quasi sempre attuato in ogni stagione politica. In particolare, è stato abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, norma flessibile che aveva consentito l'avvio di percorsi di integrazione, introducendo elementi di forte rigidità che mal si prestano a una gestione efficace della pluralità e variabilità di situazioni umane legate all'ingresso non programmato in Italia e in UE di cittadini stranieri.

Tra le questioni che il 2018 lascia irrisolte c'è il mancato riconoscimento ufficiale del “Porrajmos” nelle celebrazioni del 27 gennaio, Giornata della Memoria, ricorrenza istituita in Italia con la legge n.211/2000 in ricordo delle vittime perseguitate e uccise nei campi di concentramento e sterminio durante il nazi-fascismo. Questo nonostante gli almeno 500 mila rom e sinti caduti nel genocidio – ricordato in lingua romanès con i termini “Porrajmos” (grande divoramento) e “Samudaripen” (“tutti morti”) – compiuto per ragioni puramente razziali e rimasto a tutt'oggi una pagina di storia da molti rimossa. Resta ancora da discutere nelle sedi legislative appropriate il disegno di legge presentato nel 2015 dalla Commissione Diritti Umani del Senato che prevedeva di includere il riferimento allo sterminio di rom e sinti nella legge istitutiva del Giorno della Memoria.