



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per le Pari Opportunità

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e

la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

RELAZIONE

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNAR

UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI

TRATTAMENTO E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI

FONDATE SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA

ANNO 2011

RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNAR NEL 2011

PREMESSA	3
1. IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI	
1.1 QUADRO NORMATIVO VIGENTE E STRATEGIA D'AZIONE UNAR	4
1.2 IL SISTEMA DELLE RETI ANTIDISCRIMINAZIONE	9
1.3 I CENTRI E GLI OSSERVATORI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI	12
1.4 LA BANCA DATI SULLE DISCRIMINAZIONI	16
1.5 LE LINEE GUIDA PER IL FUNZIONAMENTO DEL CONTACT CENTER	18
1.6 IL CERIDER E GLI INDICI TERRITORIALI DI DISCRIMINAZIONE	24
1.7 L'ATTIVITÀ DELL'UNAR A SUPPORTO DELLE VITTIME	26
2. UN ANNO DI ATTIVITÀ DEL CONTACT CENTER UNAR	
2.1 LE ISTRUTTORIE DEL 2011: CASISTICHE E ESITI	29
2.2 TIPI, AMBITI E CONTESTI DELLE CONDOTTE DISCRIMINATORIE	36
2.3 VITTIME E TESTIMONI: I DATI SOCIO DEMOGRAFICI	39
2.4 L'APERTURA DEL CONTACT CENTER ALLE ALTRE DISCRIMINAZIONI	42
2.5 SEGNALAZIONI, ISTRUTTORIE E RISULTANZE STATISTICHE	43
2.6 I DATI RELATIVI AL MONITORAGGIO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI	47
3. ATTIVITÀ DI PREVENZIONE, AZIONI POSITIVE E COMUNICAZIONE	
3.1 CAMPAGNE NAZIONALI DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	50
3.2 ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RAZZISMO NELLO SPORT	51
3.3 LA III SETTIMANA CONTRO LA VIOLENZA	54
3.4 PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI NEI LUOGHI DI LAVORO	55
4. VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DELLE COMUNITÀ ROM E SINTE	
4.1 LA COMUNICAZIONE N. 173/2011 E IL RUOLO DELL'UNAR	60
4.2 OBIETTIVI E PRINCIPI CHIAVE DELLA STRATEGIA	62
4.3 AZIONI DI SISTEMA	65
4.4 ASSI DI INTERVENTO ED OBIETTIVI SPECIFICI	71
5. LE ATTIVITÀ VOLTE A PREVENIRE E RIMUOVERE OGNI FORMA E CAUSA DI DISCRIMINAZIONE	
5.1 QUADRO DI RIFERIMENTO E COMPITI ATTRIBUITI ALL'UNAR	73
5.2 L'UNAR E LE DISCRIMINAZIONI DELLE PERSONE LGBT	73
5.3 IL PROGETTO PROGRESS "RETI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI"	76

RELAZIONE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALL'UNAR NEL 2011

PREMESSA

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente denominato UNAR¹, individuato dal Governo italiano quale Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei RSC, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

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

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

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

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

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

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

Peraltro l'assenza di **collegamenti normativi** tra le funzioni attribuite alle Regioni, agli Enti locali e al privato sociale dal comma 12 dell'articolo 44 del TU² ed i compiti istituzionalmente assegnati dall'articolo 7 del D.Lgs. 215/2003 all'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)³, hanno sostanzialmente ostacolato, fino al 2009 e in assenza della definizione di un **modello di intervento omogeneo**, la costruzione e lo sviluppo di una rete nazionale di centri territoriali contro le discriminazioni razziali.

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

A partire dalla seconda metà del 2009, l'UNAR, sulla base di una **valutazione oggettiva del primo quinquennio di attività**, ha avviato un percorso di **profondo ripensamento** del proprio ruolo, abbandonando **l'approccio sostanzialmente isolazionista e di presunta autosufficienza** tipico di un Ufficio "nazionale" per una interpretazione più dinamica, non burocratica, basata sul **principio dell'effettività del ruolo**⁴ e dello **svolgimento di tutte le funzioni** assegnate dalla

² "Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

³ In attuazione della direttiva 43/2000 dell'Unione europea, l'articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n. 39 (cosiddetta "Legge Comunitaria") ha previsto l'istituzione di un "Ufficio di **controllo e di garanzia** della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di garanzia, diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, che svolga attività di promozione della parità e di rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, in particolare attraverso (...) l'**assistenza indipendente** alle persone lese dalle discriminazioni nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi e lo svolgimento di **inchieste indipendenti** in materia di discriminazione, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria". A seguito di tale provvedimento normativo, il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215, ha stabilito all'articolo 7, denominato "Ufficio per il contrasto delle discriminazioni", l'istituzione *presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità* di un Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, **in modo autonomo e imparziale**, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

⁴ A fronte dello sviluppo qualitativo e quantitativo dell'attività svolta (si rinvia a tal fine alla Relazione al Parlamento e a quella al Presidente del Consiglio trasmessa dall'Ufficio in adempimento del D.Lgs. 215/2003) l'Ufficio è stato oggetto tra la fine del 2010 e il marzo 2011 di attacchi insistenti da parte della Lega Nord, la quale ha anche richiesto formalmente, nell'ambito del cosiddetto decreto "Milleproroghe", la sua **soppressione in quanto "Ente inutile"** che avrebbe interpretato la Direttiva 43/2000 in maniera estensiva e vessatoria nei confronti di amministrazioni ed enti a guida leghista. Nell'ambito di tale attività, in particolare, l'allora **Ministro per le Pari Opportunità On. Carfagna**, in risposta all'ennesima interrogazione (ne sono state rivolte diverse contro singole istruttorie avviate dall'Ufficio e tutte risolte positivamente) formulata dall'On. Fedriga al fine di richiedere una "riconsiderazione" del parere negativo espresso dall'Ufficio in merito all'istituzione del cosiddetto provvedimento "Benvenuti Triestini" varato dal Comune di Trieste, ha ufficialmente dichiarato *che l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di*

direttiva europea, dal decreto legislativo di recepimento (D.lgs. 215/2003) e dal quadro normativo vigente, in un **ottica di costante condivisione, sinergica collaborazione e reciproca valorizzazione con il sistema delle autonomie locali** (Regioni, Province e Comuni nonché le relative associazioni di rappresentanza) le **ONG attive sul territorio**, sia in ambito nazionale che locale, le **comunità di riferimento, le forze sociali** (organizzazioni sindacali e datoriali) la società civile in genere. La nuova strategia d'azione delineata ha comportato in particolare:

- **la costruzione di un modello di governance sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni razziali** che, facendo perno sul nuovo corso dell'UNAR, coinvolgesse in un sistema bidirezionale di partecipazione condivisa e resa sistematica dall'inserimento nel *Contact Center* UNAR delle altre istituzioni nazionali (allo stato attuale in particolare l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno⁵) il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall'art. 44 comma 12 del TU sull'immigrazione (Regioni, province e comuni) le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere;
- **un percorso di rielaborazione e applicazione di un nuovo modello organizzativo dell'Ufficio**, sfociato nel passaggio dal *Call center* al *Contact center* attraverso un'apposita gara europea per l'affidamento del servizio, nella costituzione del Comitato tecnico per la redazione di raccomandazioni, pareri e attività ispettiva e nell'opzione strategica della promozione, partendo da quanto previsto dall'art. 44 del TU sull'immigrazione, messa a sistema e informatizzazione progressiva dei centri e degli osservatori territoriali contro la discriminazione razziale sull'intero territorio nazionale;
- **un processo di riposizionamento presso istituzioni, enti locali, ONG e parti sociali** (in particolare le organizzazioni sindacali) teso a recuperare criticità del passato e a dimostrare, nei fatti, l'effettività delle funzioni dell'UNAR e la sua rigorosa imparzialità e autonomia⁶;

trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, ha richiesto l'istituzione, presso gli Stati membri, di uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, cui compete, tra le altre funzioni, «l'assistenza indipendente» alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione. Nel recepire tale disposizione, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n.215 del 2003 ha stabilito che l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali svolge «in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (...)), formulando, in particolare, «raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente» (articolo 7, comma 2, lettera f). Pertanto, le caratteristiche di autonomia e imparzialità richieste dalla normativa comunitaria e imposte dalle norme nazionali, impediscono qualsiasi intervento del Ministro volto a richiedere una riconsiderazione di quanto espresso dal citato ufficio nell'ambito delle proprie competenze». Più recentemente e precisamente in data 8 ottobre 2011, con una intervista ufficiale rilasciata al quotidiano "La Padania", l'On. Mazzatorta (Parlamentare e Sindaco del Comune di Chiari) ha altresì dichiarato, in riferimento alla questione delle selezioni di personale estraneo alla PA per la rilevazione del Censimento (sul quale l'Ufficio ha ottenuto nella stragrande maggioranza dei Comuni capoluogo di Provincia una riapertura dei termini degli avvisi che inizialmente prevedevano surrettiziamente quale requisito di accesso la cittadinanza italiana): "Noi siamo quotidianamente bersagliati da una pletera di associazioni che ci accusano ogni giorno delle peggiori cose. Fra i più tenaci ci sono quelli dell'UNAR, sedicente ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali". Va al riguardo segnalato che nel dicembre 2011 il Comune di Chiari è stato condannato dal Tribunale di Brescia per comportamento discriminatorio proprio in relazione al bando emanato dal Comune in relazione alla rilevazione del Censimento. Si sottolinea infine come il percorso di rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza di fatto dell'UNAR sia stato di recente riconosciuto anche nel rapporto della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa il quale ha evidenziato nel suo Rapporto 2011 quanto segue: "In termini di organizzazione, occorre notare che l'UNAR è ancora incardinato nel Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. ECRI sottolinea come i rappresentanti dell'UNAR abbiano innalzato il livello di autonomia e imparzialità che dovrebbe caratterizzare l'Ufficio e che, in pratica, l'UNAR è stato capace di censurare misure discriminatorie adottate in ambito nazionale e di farle annullare".

⁵ Si segnala che in tale ambito il 18 gennaio 2012 è stato avviato dall'UNAR il primo modulo formativo sulle discriminazioni per n. 80 dirigenti della Polizia di Stato, che verrà successivamente replicato ed esteso in accordo con la competente Direzione Generale del Ministero dell'Interno.

⁶ Per quanto concerne la questione relativa all'indipendenza dell'UNAR, si sottolinea che dal 2009 ad oggi l'Ufficio, anche al fine di aderire alle osservazioni rivolte in passato in sede Nazioni Unite, Consiglio d'Europa e Unione europea nell'ambito della periodica attività di vigilanza svolta dalla Commissione indipendente CERD (ONU), ECRI (Consiglio d'Europa) e FRA (Unione europea) nelle more della definizione da parte delle Istituzioni competenti di modifiche normative o regolamentari atte a rafforzare giuridicamente il mandato conferito all'UNAR in attuazione della Direttiva 43/2000, ha dispiegato un'attività di **concreta autonomia e imparzialità** manifestatasi in particolare attraverso: a) apertura di **istruttorie su**

- una *incessante attività itinerante sul territorio nazionale*, del tutto inconsueta rispetto al passato almeno per le dimensioni quantitative raggiunte dal nuovo corso, che ha visto l'UNAR sempre presente ed attivo in centinaia di iniziative, incontri e manifestazioni, a partire dalle audizioni itineranti delle associazioni iscritte al Registro di cui al D.lgs. 215/2003⁷ e, più recentemente, da un'apposita consultazione di tutte le associazioni iscritte mediante un apposito questionario;
- una *consapevole azione di stimolo rivolta alle ONG* per l'elaborazione, la programmazione e la realizzazione condivisa e congiunta di progetti di livello nazionale, come nel caso dei progetti europei Progress, della Settimana contro la violenza e della Settimana d'azione contro il razzismo, mediante l'attivazione di partnership e reti informali e formali composte dalle principali ONG di settore;
- l'elaborazione, sulla base delle valutazioni derivanti dall'analisi dei dati del Contact center, di *focus tematici* rivolti alle giovani generazioni, all'associazionismo e alle donne straniere, con il finanziamento di azioni positive realizzate dalle ONG in collaborazione con gli Enti locali, la realizzazione di misure ad hoc quali il social network di volontariato civico giovanile (www.reteneat.it) la settimana nazionale contro la violenza e le discriminazioni nelle scuole italiane di ogni ordine e grado e di campagne di sensibilizzazione ("donne straniere contro ogni discriminazione");
- la definizione di una *strategia complessiva di tutela delle comunità Rom e Sinte*, attraverso la realizzazione della *Campagna Dosta del Consiglio d'Europa* e la costruzione di un modello di governance da sperimentare nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle comunità Rom e Sinte⁸ che ha poi condotto alla unanime individuazione dell'UNAR stesso quale **Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei Rom e dei Sinti** che l'Italia dovrà adottare entro il 29 febbraio 2012 in attuazione della Comunicazione n. 173/2011 della Commissione europea;

eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da altre Amministrazioni centrali dello Stato e della stessa Presidenza del Consiglio (quali i "Buoni vacanze" del Dipartimento del Turismo, il "bando Mecenati" del Dipartimento della Gioventù e l'apertura del Servizio civile ai ragazzi stranieri nati in Italia e regolarmente soggiornanti); b) apertura di **istruttorie relative ad eventi e fattispecie discriminatorie poste in essere da Amministrazioni regionali ed enti locali diretti e/o composte da partiti politici, anche facenti parte della coalizione governativa** (vedasi le numerose istruttorie inerenti il fenomeno delle cosiddette "ordinanze" concentrato in particolare in Lombardia e Veneto, nonché alcune leggi regionali emanate dal Friuli Venezia Giulia e dalla Regione Veneto che subordinavano l'accesso a servizi fondamentali al possesso di lunghi periodi di residenza nel territorio regionale etc.) c) l'elaborazione e la diffusione di apposite "**raccomandazioni**" su ambiti tematici di significativa rilevanza, emanate dall'Ufficio sulla base del ripetersi di fattispecie discriminatorie, come nel caso delle discriminazione nell'accesso ai servizi sociali etc. Tali raccomandazioni hanno lo scopo precipuo, mediante la loro opportuna diramazione al sistema delle autonomie locali, di prevenire l'adozione da parte degli enti pubblici competenti di atti e procedimenti anche solo potenzialmente discriminatori; d) apertura di **istruttorie inerenti a dichiarazioni di esponenti politici, inclusi quelli appartenenti a Partiti della maggioranza di Governo**, nonché materiali propagandistici utilizzati dagli stessi nel corso delle competizioni elettorali (arrivati in alcuni casi alla trasmissione da parte dell'Ufficio di notizie di reato alle competenti Procure della Repubblica); e) la **riorganizzazione del Call Center dell'Ufficio, trasformato in contact center e interconnesso, mediante la sottoscrizione di accordi e protocolli operativi con Regioni ed altri enti locali, con le reti di centri ed antenne territoriali** contro ogni forma e causa di discriminazione già autonomamente istituite o da istituirsi congiuntamente con gli enti locali stessi e tutte le parti sociali e le organizzazioni no profit di riferimento (ONG, associazioni di volontariato, comunità di rappresentanza degli interessi diffusi etc.) in modo da rendere **sempre più trasparente e condivisa la gestione delle istruttorie e prescindere nella loro definizione quotidiana da qualsiasi eventuale valutazione di ordine politico-istituzionale** estranea alle previsioni normative; f) la istituzione di una serie di **tavoli e luoghi di concertazione**, co-programmazione e condivisione delle attività UNAR quali la "cabina di regia UNAR – Parti sociali" istituita nel maggio 2010 cui hanno aderito tutte le organizzazioni di rilievo nazionale, il Gruppo nazionale di lavoro con le associazioni, cui aderiscono oltre 20 tra le principali associazioni nazionali operanti su tutti gli ambiti di discriminazione etc.

⁷ Si segnala che nel gennaio 2012 è stata avviata una consultazione rivolta alle oltre 470 associazioni iscritte nell'Elenco degli enti cui UNAR conferisce la legittimazione ad agire ai sensi del D.Lgs. 215/2003 e nel cui numero sono ricomprese anche le 275 associazioni iscritte al Registro UNAR di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 215/2003.

⁸ Anche sul presupposto di tale riconosciuta attività si è pervenuti, in data 10 novembre 2011, all'unanime individuazione dell'UNAR, da parte di tutte le Amministrazioni centrali interessate, quale Punto di Contatto Nazionale.

- una centralità rinnovata alla tematica delle **discriminazioni nei luoghi di lavoro** attraverso la definizione e la messa in opera di un nuovo protocollo di intesa con le parti sociali, la stesura di un accordo operativo con l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e la realizzazione di un piano sperimentale di azioni positive volte a promuovere in realtà aziendali di significativo impatto (quali la Telecom e il Monte dei Paschi di Siena) i valori positivi del **Diversity management**;
- un ruolo rilevante rivolto alla **ricerca statistica**, mediante l'attivazione della convenzione sottoscritta fin dal 2008 con l'ISTAT per la realizzazione della prima ricerca nazionale sulle discriminazioni per etnia, orientamento sessuale e genere⁹, di quella sull'immigrazione e la definizione di un piano di fattibilità per l'istituzione di un **centro di ricerca permanente dell'UNAR sulle discriminazioni razziali (CERIDER)** che consenta, in particolare, la rilevazione periodica dei fenomeni di xenofobia e razzismo sul territorio nazionale e la sua misurazione nei rispettivi territori regionali attraverso un set di indicatori di riferimento;
- uno sviluppo esponenziale delle attività di **verifica e monitoraggio** circa il grado di effettività della tutela prevista dalla normativa vigente per le potenziali vittime di discriminazioni razziali, attraverso un'attività crescente di contrasto delle discriminazioni, a partire da quelle poste in essere da altre amministrazioni pubbliche, siano esse centrali o afferenti al sistema delle autonomie locali;
- l'istituzione, nell'ambito del contact center, di un **fondo di anticipazione per le spese legali delle vittime di discriminazione pari a 25.000 euro annui** e della funzione di **monitoraggio dei procedimenti penali** in corso per fenomeni di razzismo e xenofobia.

Per quanto concerne il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, il Contact Center dell'UNAR, sulla base della riorganizzazione del servizio avviata dal 2010, ha conseguito nell'ultimo biennio un **efficace ed esponenziale aumento dell'emersione dei fenomeni**, perlopiù sommersi, di discriminazione, passando dalle 373 istruttorie¹⁰ del 2009, alle 767 del 2010, fino alle 1000 gestite nel corso del 2011¹¹, con una **crescita complessiva nel biennio pari al 300%** circa¹², mentre sono stati n. 20.068 nel 2011 i contatti totali avuti dal Contact Center, a fronte degli 11.100 del 2010. Parimenti, in attuazione dell'articolo 44, comma 12 del D.Lgs. 286/1998, è stato avviato un **percorso di interlocuzione istituzionale con il sistema delle autonomie locali** al fine di definire la costruzione di una **rete integrata di centri e osservatori territoriali** contro le discriminazioni, che ha condotto, dopo una sperimentazione su alcuni territori regionali, all'adozione, mediante apposito **decreto varato il 24 ottobre 2011**, di apposite **linee guida nazionali condivise con le Regioni**, contenenti i requisiti funzionali per l'attivazione omogenea sul territorio dei centri e degli osservatori antidiscriminazione. Tale attività si è sostanziata nell'adozione di appositi **accordi con n. 11 Regioni, n. 32 Province e n. 5 Comuni** (tra cui Milano, Roma e Venezia) che entro il 2013, sulla base di una significativa e diffusa attività di formazione

⁹ La ricerca è stata conclusa nel dicembre scorso dall'ISTAT e sarà disponibile entro marzo 2012.

¹⁰ Il termine "istruttoria" si riferisce a una procedura complessa relativa ad un atto (o più atti singoli posti in essere da soggetti diversi ma relativi ad una stessa fattispecie come nel caso dei bandi comunali relativi al Censimento) che impegna l'Ufficio usualmente nella redazione di un approfondito parere giuridico cui fa seguito un intervento di rilievo esterno dell'Ufficio stesso, consistente nella notifica a rimuovere (o compensare) la discriminazione o, nei casi previsti dalla Legge, alla formulazione di una notizia di reato. Ovviamente l'istruttoria viene costantemente seguita, aggiornata e trattata fino alla sua conclusione (nel caso di un procedimento giudiziario innescato dalla istruttoria per esempio si procede a seguire il procedimento, anche affiancando la vittima e il suo legale e sollecitando la tempestiva trattazione del procedimento da parte delle Procure competenti). Diverso è il caso delle cosiddette "segnalazioni", il cui termine si riferisce a azioni promosse da terzi (potenziali vittime, testimoni, associazioni ed enti legittimati ad agire etc.) e pervenute all'Ufficio mediante il contact center o altri canali tradizionali che non necessariamente sfociano in istruttorie (se infatti non sussistono elementi inerenti la fattispecie discriminatoria, la segnalazione viene chiusa come un "non evento").

¹¹ Il report statistico ufficiale sarà predisposto entro marzo 2012.

¹² L'Italia ha raggiunto così un livello di emersione dei fenomeni di discriminazione pari a quello francese (cfr. dati dell'HALDE, autorità francese contro le discriminazioni)

degli operatori territoriali, realizzata direttamente dall'Ufficio, saranno conseguentemente interconnesse con il sistema informatico del Contact Center UNAR, consentendo un ancor più efficace monitoraggio dei fenomeni e la costituzione di una banca dati unica¹³.

Completano l'azione di sistematizzazione della presa in carico dei fenomeni di discriminazione l'accordo sottoscritto dall'UNAR con l'OSCAD, **Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori istituito dal Ministero dell'Interno** (e per esso anche con la Polizia Postale) e con l'Ufficio nazionale della **Consigliera di Parità**, nonché la imminente costituzione, in esito agli avvisi pubblici emanato nella seconda metà del 2011, del **Centro di ricerca permanente contro le discriminazioni etnico-razziali**¹⁴ (CERIDER) del **Network di n. 24 mediatori specializzati nella tutela antidiscriminatoria**¹⁵ (che incrementerà la consulenza legale gratuita alle vittime) e i tre **back office tematici su disabilità, età e orientamento sessuale** operativi sperimentalmente dal 15 novembre 2011 nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) cui si intende aggiungere, entro il 2012, un ulteriore **back office specialistico** per la trattazione delle istruttorie inerenti potenziali eventi ed atti a contenuto discriminatorio posti in essere nei confronti delle **Comunità Rom Sinti e Caminanti**.

Parallelamente, sempre allo scopo di promuovere la massima conoscenza dell'azione civile antidiscriminatoria, l'UNAR potrà avvalersi del Protocollo sottoscritto dal Ministro delle Pari Opportunità nell'ottobre 2011 con il **Consiglio Nazionale Forense**¹⁶ per lo sviluppo e la **sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati** nello specifico ambito delle pari opportunità e delle discriminazioni, attraverso il quale potranno essere anche riconosciuti i crediti formativi alle iniziative formative promosse dall'UNAR

E' infine allo studio un accordo di collaborazione con l'**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni** e i relativi CORECOM per il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale nei media, mentre entro il primo semestre 2012, con l'aggiudicazione della gara per il Servizio di Contact Center, verrà ulteriormente rafforzata la **consulenza legale** e sistematizzato il **fondo per l'anticipazione delle spese legali per le vittime** già sperimentato a partire dal 2010¹⁷.

Sul fronte della prevenzione l'UNAR ha poi operato in particolare nel settore dell'educazione e della scuola, mediante la cosiddetta "**Settimana nazionale contro la Violenza**"¹⁸, tra le giovani generazioni, attraverso la costituzione del network di volontariato civico denominato "**Near – Network giovanile antidiscriminazioni razziali**" e nei luoghi di lavoro sia mediante la costituzione di un'apposita **cabina di regia con le parti sociali** che attraverso la diffusione di **azioni positive** quali la manifestazione "**Diversità Lavoro**" e la "**Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza nei luoghi di lavoro**", oltre, ovviamente, con la consueta "**Settimana d'azione contro il razzismo**", giunta nel 2011 alla VII edizione¹⁹.

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

¹³ Allo stato attuale sono già interconnesse con il Contact Center dell'UNAR le reti territoriali delle Regioni Emilia Romagna e Liguria, quelle delle Province di Mantova e Pistoia e quelle comunali di Pavia e Venezia. E' prevista, entro il 30 giugno 2012, l'attivazione delle reti delle Regioni Piemonte, Puglia e Toscana, delle Province di Roma e del Comune di Milano.

¹⁴ Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 574 del 26.07.2011 si è provveduto conseguentemente ad emanare l' **Avviso per la realizzazione di un progetto per la costituzione e il funzionamento di un centro di ricerca per il monitoraggio dei fenomeni di xenofobia e discriminazioni etnico-razziali** (CE.RI.D.E.R.) (Importo euro 250.000,00)

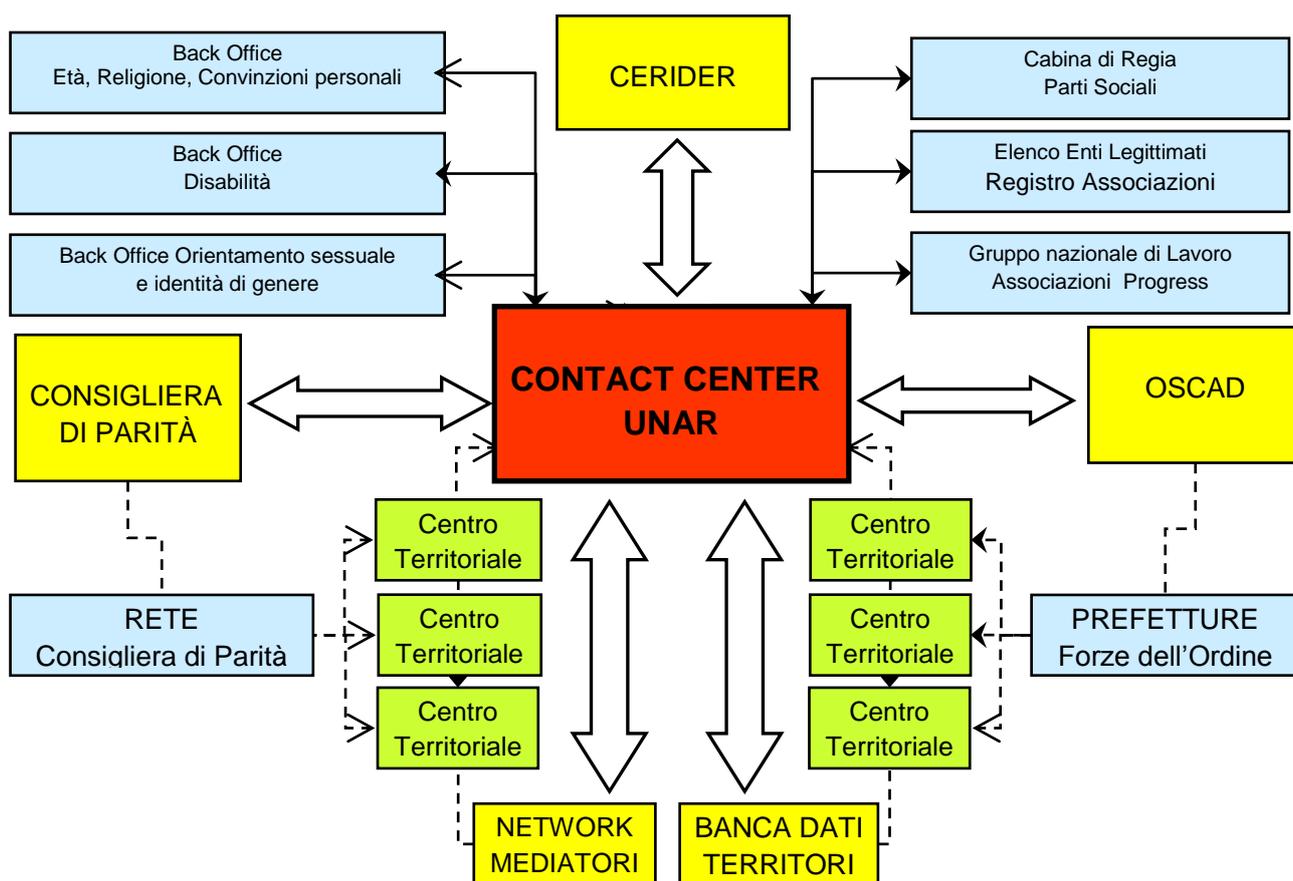
¹⁵ Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni** (Importo Euro 150.000,00) al fine di potenziare gli strumenti di tutela delle vittime di discriminazioni razziali. A partire dal 2012 n. 24 mediatori assicureranno quindi svolgimento gratuito dell'attività di mediazione prevista dall'art. 60 della legge 69/09 recante delega per il recepimento della direttiva comunitaria n. 2008/52/CEE, a supporto delle potenziali vittime di discriminazioni che si rivolgano al Contact Center UNAR o alle antenne territoriali degli osservatori e dei centri interconnessi al Contact Center

¹⁶ Il Consiglio Nazionale Forense - disciplinato nell'ordinamento giuridico italiano dal RDL 27.11.1933 n.1578 e dal R.D. 22.1.1934 n.37 - è l'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura ed espressione dell'intera classe forense.

¹⁷ E' previsto annualmente un importo di euro 25.000,00.

¹⁸ La "Settimana contro la Violenza" prevede interventi in almeno 300 istituti scolastici durante l'intero anno scolastico.

¹⁹ Nel 2011 sono state realizzate n. 107 iniziative sull'intero territorio nazionale.



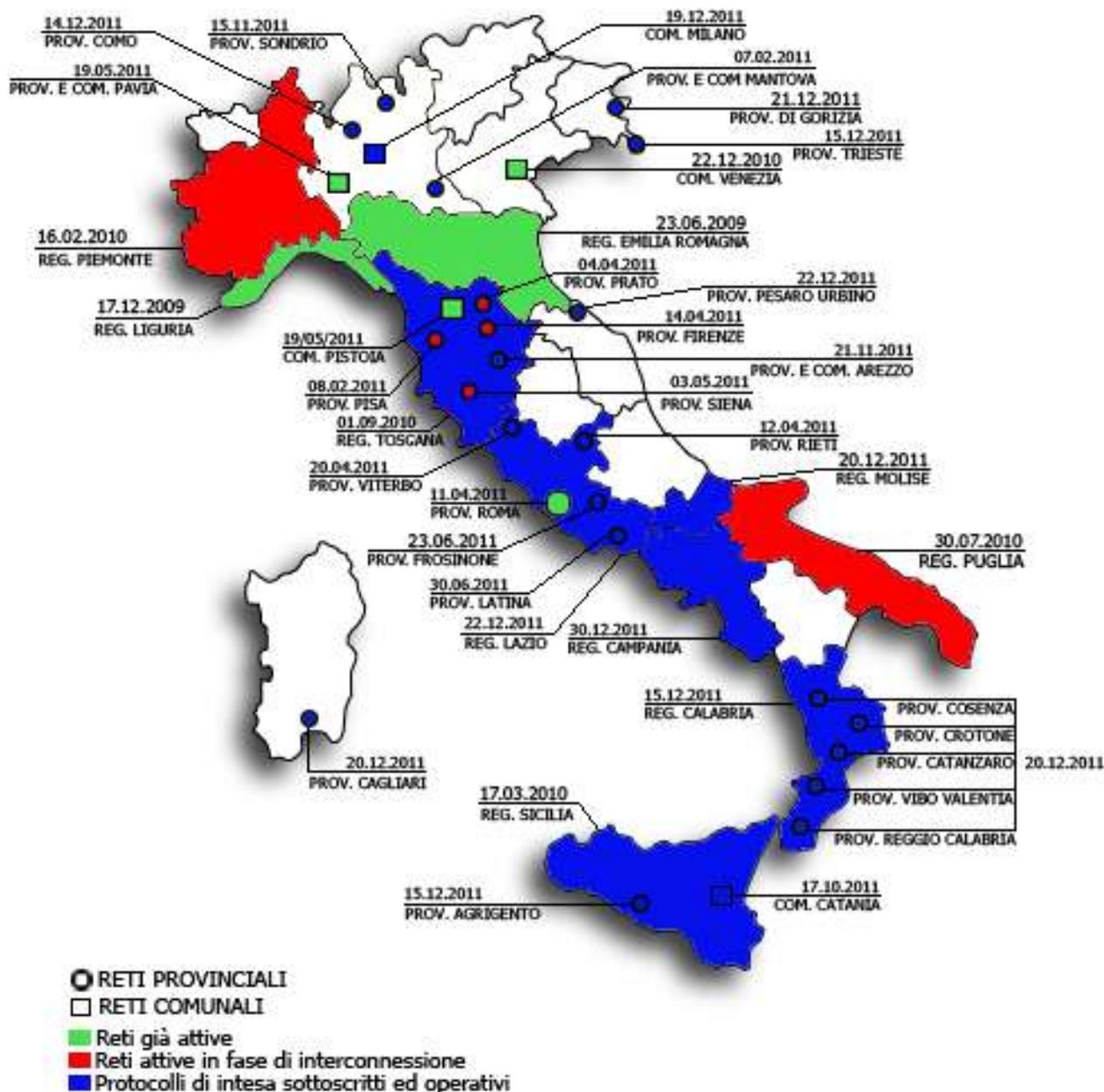
1.2 IL SISTEMA DELLE RETI ANTIDISCRIMINAZIONE

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

Presentando la proposta di protocollo alle Regioni e agli enti locali, l'Ufficio – esercitando così il proprio mandato istituzionale di verifica dell'attuazione della normativa antidiscriminatoria - si è orientato nella direzione indicata dal Dlgs. 25 luglio 1998, n.286, recante *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*, che all'art. 44, comma 12, dispone che *“le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”*, e si è altresì ispirato al parere del Comitato della Regioni sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o

l'orientamento sessuale. Nel parere il Comitato ribadisce l'importanza degli enti regionali e locali in considerazione della loro vicinanza ai cittadini che gli consente di cogliere e di rendere disponibili le informazioni sui gruppi/persone vulnerabili e sulle loro necessità e, altresì, di incidere sulla vita quotidiana dei cittadini, avendo la responsabilità di gran parte degli aspetti/servizi sociali ed economici.

RETE NAZIONALE DEI CENTRI TERRITORIALI ANTIDISCRIMINAZIONI



Dopo aver effettuato un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del T.U. di concerto con l'Ufficio "Conferenza Stato Regioni ed Unificata" della Presidenza del Consiglio dei Ministri – l'UNAR ha quindi proposto alle Regioni la **sottoscrizione di un protocollo d'intesa per la creazione di Centri/Osservatori regionali per prevenire e contrastare le discriminazioni** e per promuovere la diffusione della cultura del rispetto delle diversità, nell'ottica dello scambio e del rafforzamento reciproco. Il successivo accordo operativo regola i rapporti e le collaborazioni UNAR/Centro regionale per rendere, tra l'altro, comune il

sistema di monitoraggio e di gestione dei casi, per consentire un costante confronto da estendere anche alla formazione e all'aggiornamento, per definire e promuovere annualmente iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione.

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

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

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

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

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

In questo modo, sia da parte degli Enti Locali, delle associazioni ed enti che dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, degli osservatori e sportelli di servizi per l'immigrazione e dell'OSCAD potrà essere condivisa una analoga modalità di intervento per la prevenzione e contrasto della discriminazione razziale, anche attraverso una piattaforma informatica di dialogo capace di rilevare in modo standardizzato le denunce pervenute ai Centri, monitorare in tempo reale

i casi di discriminazione sia a livello locale che nazionale, facendo interfacciare le varie strutture tra loro e direttamente con l'UNAR.

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

1.3 I CENTRI E GLI OSSERVATORI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI.

Partendo dalla sperimentazione concretamente svolta dal 2009 in poi l'UNAR è pervenuto con il **Decreto adottato in data 24 ottobre 2011** alla definizione di un **modello condiviso di cooperazione interistituzionale con Regioni, Province e Comuni** in grado di rispondere alla previsione normativa del TU sull'Immigrazione e al contempo attualizzarlo sia in ordine alla sopravvenuta esigenza di dare una risposta istituzionale ed omogenea anche all'esigenza di tutela rispetto alle altre condotte discriminatorie che di offrire un livello multidimensionale e bidirezionale di intervento. In tale contesto i Centri e gli Osservatori promossi dall'UNAR con le Regioni e con gli enti locali di riferimento, assicurano il necessario coordinamento delle reti territoriali di sportelli legali e di associazioni di settore presenti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni, sostenendo l'attività dei nodi territoriali. I Centri e gli Osservatori **promuovono quindi un sistema di rete territoriale** che, sul modello utilizzato nell'ambito della **pianificazione e della gestione degli interventi socio-assistenziali**, trovi applicazione anche nel settore dell'immigrazione e più in generale nella lotta contro tutte le discriminazioni, giungendo così ad individuare in ciascun distretto almeno un punto di riferimento sulle tematiche della discriminazione (preferibilmente con sede nel comune capofila). Il sistema di rete territoriale si basa essenzialmente su punti di riferimento, i nodi territoriali che si distinguono in nodi di raccordo e antenna territoriale e punto informativo, tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte.

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

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

E' altresì da prevedere, in alcuni territori, la possibilità – anche solo in fase iniziale di sperimentazione – di una organizzazione mono-centrica, ove esista un Ente locale, un comune ad esempio, che sia nodo e antenna al tempo stesso. I nodi di raccordo rappresentano il punto di riferimento principale per ciascun territorio e svolgono le seguenti funzioni: informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con i nodi antenna e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la messa in rete con il Contact center UNAR, stesura e invio di report periodici all'Osservatorio/Centro, presentano le caratteristiche strutturali e funzionali indicate di seguito.

LE ANTENNE TERRITORIALI, che possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, oltre alle consuete attività informative,

promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento, consulenza, ecc), sono in grado di raccogliere le segnalazioni, utilizzano il software direttamente connesso al contact center UNAR e tutta la modulistica uniformata alla rete delle antenne. Sono soggetti ai requisiti di carattere strutturale e funzionale indicati di seguito.

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

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

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

interistituzionali sono declinati attraverso riunioni di lavoro con regioni e province firmatarie degli accordi ed hanno l'obiettivo di affrontare potenzialità e criticità regionali e locali per l'avvio della Rete delle antenne territoriali esistenti e costituende. I Gruppi di lavoro interistituzionali affrontano lo sviluppo di:

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

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

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

- dati statistici sul fenomeno della discriminazione razziale in ambito regionale e sui rischi e criticità territoriali;
- strategie e strumenti di monitoraggio, nonché ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione e le buone prassi da adottare ai diversi contesti di lavoro dei corsisti;
- modelli di governance contro le discriminazioni;
- linee guida per l'istituzione e per la gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto delle discriminazioni;

- strategie di rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni;
- strumenti e metodologie per la costituzione e il mantenimento di reti interistituzionali e la mediazione sociale

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

- dati statistici ed azioni di monitoraggio delle denunce;
- ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione;
- le buone prassi già sviluppate da altre amministrazioni che hanno attivi centri antidiscriminazione;
- strategie e tecniche di gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale;

- utilizzo della piattaforma informatica UNAR contro la discriminazione.
- strumenti e metodologie per la costituzione e il mantenimento di reti interistituzionali
- strumenti e metodologie di mediazione sociale
- analisi di casi
- laboratori di progettazione e gestione integrata con il coinvolgimento di enti pubblici e associazionismo

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

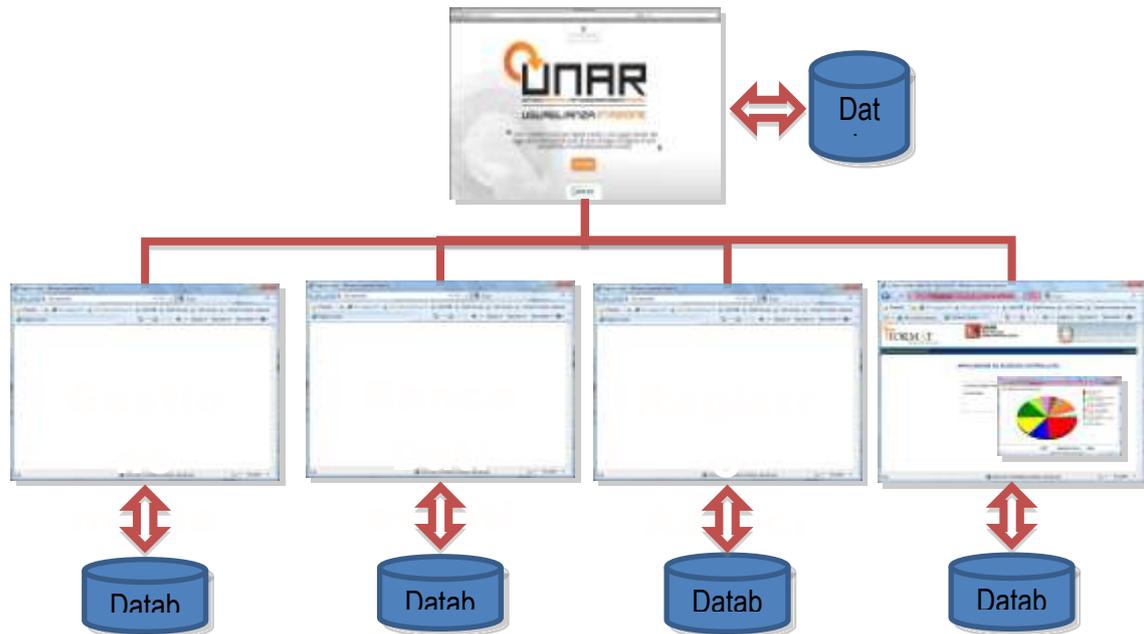
1.4 LA BANCA DATI SULLE DISCRIMINAZIONI

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

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

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

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



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

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

- l'attivazione e la gestione di una **banca dati sulle discriminazioni** interconnessa con il *Contact center* UNAR e la rete di centri e osservatori territoriali contro ogni forma e causa di discriminazioni;
- la definizione, nell'ambito della predetta banca dati, di un **sistema informatizzato** per la realizzazione di un **monitoraggio dei fenomeni di discriminazione** nelle testate giornalistiche, nei servizi radiotelevisivi e dei *new media*
- la costruzione e la gestione di un **portale sulle discriminazioni**, interconnesso con il sito web *www.unar.it*, ove possano trovare collocazione i siti dei centri territoriali contro le discriminazioni promossi dall'UNAR;
- l'attivazione e la gestione di un servizio di *back office* articolato in tre distinte aree di attività negli specifici ambiti delle discriminazioni connesse alla disabilità, alla età, religione e

convinzioni personali; all'orientamento sessuale e all'identità di genere, volto a fornire attività di consulenza, e assistenza tecnica rivolte alla Pubblica Amministrazione, alle associazioni di volontariato, alle organizzazioni di Terzo Settore e alle parti sociali.

1.5 LE LINEE GUIDA PER IL FUNZIONAMENTO DEL CONTACT CENTER

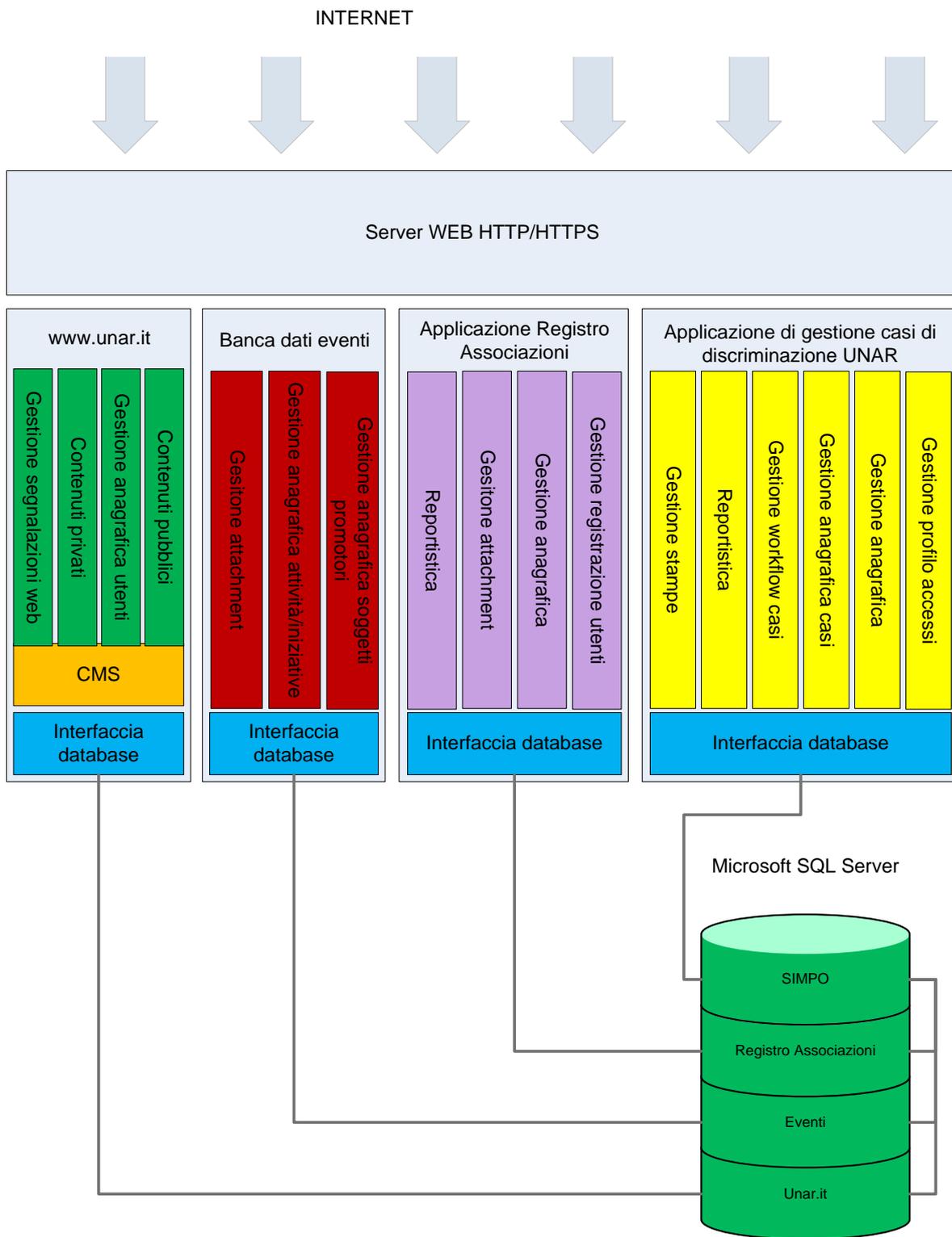
Il Contact Center UNAR, sulla base della riorganizzazione del servizio avviata all'inizio del 2010, ha conseguito nell'ultimo biennio un **efficace ed esponenziale aumento dell'emersione dei fenomeni**, perlopiù sommersi, di discriminazione, passando dalle 373 istruttorie del 2009, alle 767 del 2010,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

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

- **Rilevazione:** si intende l'individuazione di un episodio di discriminazione segnalato alle varie tipologie di operatori (UNAR, Osservatori, Antenne) attraverso diversi canali di provenienza. L'episodio di discriminazione può connotarsi come reale o percepito, ma in ogni caso i dati raccolti devono essere inseriti all'interno della piattaforma informatica del *Contact Center*.
- **Inserimento:** ogni caso viene inserito nella piattaforma informatica dell'UNAR. Nel dettaglio si raccolgono i dati dei segnalanti, le modalità dell'episodio di discriminazione e in generale qualsiasi dato o informazione possa consentire una migliore gestione e risoluzione del caso da parte dell'UNAR. Vengono altresì inseriti nel software, nel corso della trattazione del caso, i materiali dell'istruttoria: i documenti richiesti e ottenuti, i pareri, le varie soluzioni adottate e in generale qualsiasi notizia utile alla completezza dell'informazione sul caso.
- **Lavorazione:** nella lavorazione di un caso, gli operatori del 1° livello e i funzionari del 2° livello utilizzano gli strumenti che l'UNAR mette a disposizione per il contrasto alle discriminazioni e il ripristino della parità.

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

- **Numero Verde 800 90 10 10:** il segnalante chiama il numero verde; dalle ore 8 alle ore 20 di ogni giorno feriale risponde un operatore mediatore culturale; fuori di questo orario si attiva una segreteria telefonica dove il segnalante può lasciare un messaggio: verrà richiamato appena riattivato il servizio.
- **Sito Web *www.unar.it*:** un punto di accesso on line dal quale le potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori possono liberamente accedere, anche nella propria lingua e senza limitazioni di orario, al servizio mediante la compilazione di un *format* che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del *Contact Center*. La pagina web è predisposta per tre tipi di segnalazione:



- modulo di inserimento di segnalazione nel caso colui che segnala sia stato **vittima di discriminazione**
- modulo di inserimento di segnalazione nel caso il segnalante sia stato **testimone** di un episodio di discriminazione

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

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

- **Segnalazione diretta allo sportello:** L'operatore dello sportello locale può venire a conoscenza della discriminazione sia perché il segnalante la denuncia direttamente oppure perché riesce ad individuarla nel racconto che il segnalante fa circa la sua situazione.
- **Rassegna stampa, Monitoraggio siti web, monitoraggio atti amministrativi locali :** Laddove l'Osservatorio redige una rassegna stampa inerente agli organi di stampa locali, ne trasmette in tempo reale copia al *Contact Center*. Tra i casi reperiti nella rassegna stampa e nel monitoraggio web, l'Osservatorio inserisce quelli che risultano da un primo esame pertinenti e che, previa consultazione con l'UNAR, non verranno da questo inseriti.
- **Invio dall'UNAR:** Qualora l'UNAR ritenga che i casi inseriti attraverso i canali automatici (numero verde, web, e-mail) possano essere meglio trattati a livello locale, contatta l'Osservatorio regionale, al fine di raccogliere elementi reperibili solo territorialmente e che permettano, in maniera più celere ed efficace, l'azione di rimozione della discriminazione da parte dell'UNAR (per esempio: documenti o regolamenti delle istituzioni locali, scritte

razziste e manifesti, rassegna stampa locale). In questo caso sarà l'UNAR a chiedere – tramite il responsabile regionale della rete – l'intervento dell'antenna locale per l'istruttoria del caso e – ove possibile – la sua risoluzione. In altri casi si rende invece solo necessario effettuare alcuni approfondimenti (acquisizione di documentazione e atti amministrativi), sopralluoghi o verifiche in loco che possano essere svolti, per ovvi motivi, in maniera più tempestiva ed efficace dall'antenna locale piuttosto che dal Contact Center. In questo caso l'antenna viene coinvolta nella lavorazione del caso, che rimane però in carico all'UNAR. Dell'attività svolta a livello locale, l'UNAR medesimo inserirà menzione nella scheda del caso.

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

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

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

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

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

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

LA CONSULENZA SPECIALISTICA. Nel caso in cui il 1° livello verifichi l'impossibilità di addivenire ad una definizione e alla chiusura della segnalazione attraverso percorsi di conciliazione o di mediazione dei conflitti, gli operatori del *Contact Center* o delle antenne trasmettono il caso al Dirigente UNAR, che provvede ad assegnare il caso al 2° livello, ad un funzionario o ad un esperto UNAR. A partire dal 2011 il secondo livello di supporto e consulenza è stato, come detto, ulteriormente potenziato grazie all'attivazione di tre *Back Office* tematici sugli altri fattori di

discriminazione (età e opinioni personali, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere) che sono a disposizione del contact center nazionale e di tutte le reti territoriali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

confronto sulla operatività delle reti territoriali e sulle buone prassi per la prevenzione e la gestione di casi di discriminazione.

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

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

1.6 IL CERIDER E GLI INDICI TERRITORIALI DI DISCRIMINAZIONE

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

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

- supportare scientificamente la costituzione di un centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale
- contribuire ad elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni
- acquisire dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata dei fenomeni di discriminazione razziale
- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali
- assicurare un coinvolgimento diretto continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione
- contribuire alla diffusione dei numeri telefonici di pubblica utilità del Dipartimento per le pari opportunità, in aprticoalre il numero verde 800901010 e il contact center www.unar.it contro le discriminazioni razziali

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

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

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

- *monitoring* statistico e valutazione per una lettura misurazione e valutazione periodica e complessiva del fenomeno discriminatorio basata su informazioni e dati statistici, indicatori complessi e strumenti avanzati omogenei e condivisi anche se provenienti da fonti diversificate
- ricerca e sviluppo per approfondire temi/problemi specifici suggeriti dai livelli più prossimi al cittadino straniero immigrato e ideare/progettare per il coinvolgimento diretto o indiretto dei beneficiari finali (progettazione partecipata) azioni positive, mettere a sistema interventi legislativi e operativi di prevenzione e contrasto , far tesoro e garantire il trasferimento delle

migliori prassi anche a livello internazionale

- comunicazione e networking per garantire attenzione impegno responsabilità sinergie alleanze cooperazione e sussidiarietà nel sistema pubblico privato e del privato sociale fino alle comunità etniche in materia di emersione, prevenzione e contrasto delle DER
- counseling e formazione per aggiornare e sviluppare competenze organizzative e professionali del personale a vario titolo impegnato sul tema dentro e fuori il sistema UNAR

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

1.7 L'ATTIVITÀ DELL'UNAR A SUPPORTO DELLE VITTIME

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

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

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

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

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

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

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

Concorrono poi ad amplificare ed estendere il livello di tutela e sostegno alle vittime una

serie di interventi e azioni a carattere altamente innovativo che, avviate a partire dal 2010, sono in corso di progressiva realizzazione e verranno definitivamente sistematizzate entro il 2012 quali:

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

L'attivazione delle tutele giudiziarie – e in special modo l'esperimento delle azioni antidiscriminatorie previste dalla l. n. 67/2006, dal d.lgs. n. 215/2003, dal d.lgs. n. 216/2003, dal d.lgs. n. 286/1998 – dovrebbe infatti rimanere una *extrema ratio* cui ricorrere soltanto nel caso in cui non sia stato possibile addivenire ad un componimento consensuale del conflitto. Spesso, inoltre, la durata della procedure giudiziarie e la radicalizzazione del conflitto che esse inevitabilmente comportano affievoliscono l'efficacia del rimedio giurisdizionale rispetto alla possibilità di raggiungere soluzioni mediative fondate sul dialogo e sul riavvicinamento delle posizioni delle parti. Al fine di promuovere il ricorso alla mediazione evitando così, per quanto possibile, il ricorso al giudice è indispensabile assicurare la possibilità per la presunta vittima di un trattamento discriminatorio e per il presunto autore di tale trattamento di attivare **gratuitamente** tale meccanismo alternativo di risoluzione del conflitto dinanzi ad un organismo di mediazione specializzato nel campo della tutela dei diritti fondamentali e del contrasto alle varie forme di discriminazione.

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

Pertanto con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni**²⁰.

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

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

FONDO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME. Sempre nell'ottica dell'innalzamento dell'effettività della tutela giurisdizionale antidiscriminatoria, l'UNAR ha previsto infine la costituzione di un **Fondo di solidarietà** finalizzato all'assistenza legale e all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire

²⁰ Con decreto del Capo Dipartimento per le pari opportunità del 15 febbraio 2012 è stata approvata la graduatoria finale in attesa della stipula della convenzione con il soggetto aggiudicatario individuato nell'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani (UFTDU).

a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.Lgs.215/2003. La gestione del Fondo, la cui entità annua potrà corrispondere sino ad un massimo di 25.000 euro, verrà affidata al concessionario del Servizio di *Contact Center*.

2. UN ANNO DI ATTIVITA' DEL CONTACT CENTER UNAR

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

2.1 Le istruttorie del 2011: casistiche e esiti

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

Tabella 1 – Flussi di servizio UNAR: confronto 2010-2011

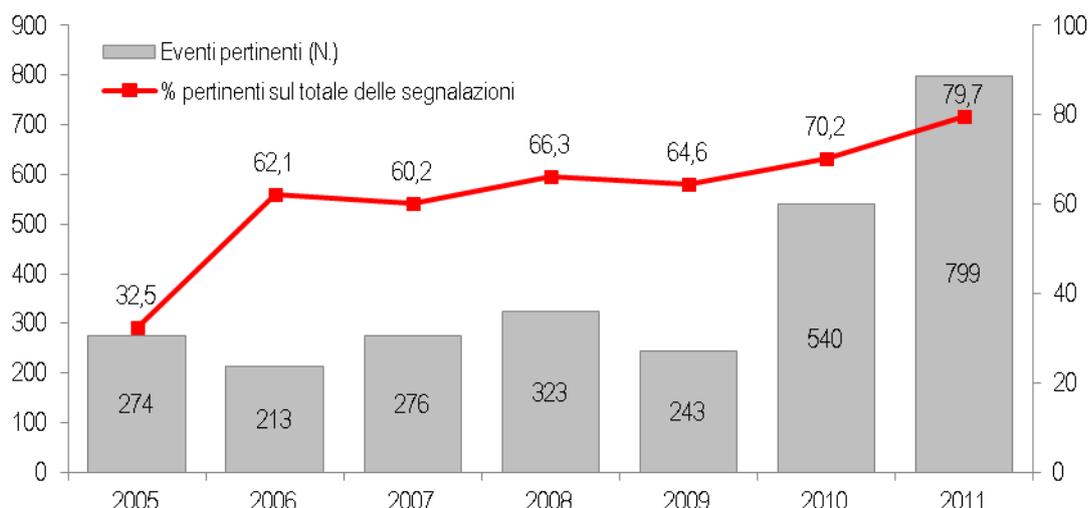
TIPO DI CONTATTO	2010	2011
<i>Richieste di informazione</i>		
Informazioni sul servizio	21	18
Informazioni su pratiche già in archivio	29	15
Informazioni generali sul Dipartimento	6	-
Altre informazioni	34	31
Totale richieste d'informazione ^[A]	90	64
<i>Segnalazione eventi di discriminazione</i>		
Pertinenti	540	799
Non pertinenti	193	160
Dubbi	33	41
Totale eventi segnalati ^[B]	766	1.000
<i>Altre chiamate</i>		

Provocazioni	11	22
Nessuna risposta	17	33
Altro	61	99
Totale altre chiamate ^[C]	89	154
Contatti Sito Web www.unar.it ^[D]	10.195*	18.850
Totale contatti ^[A+B+C+D]	11.100	20.068

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012 * Dal 15.03.2010

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

Grafico 1 – Eventi di discriminazione e % di eventi pertinenti sul totale: 2004-2011

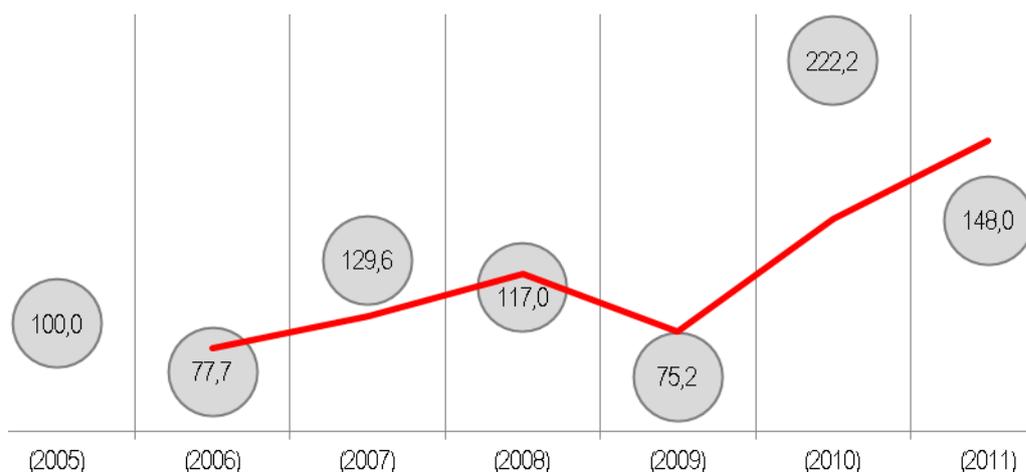


Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per comprendere meglio l'evoluzione nel tempo degli eventi pertinenti è utile confrontare il grafico 2, dove è considerato l'andamento degli eventi pertinenti in termini di numeri indice a base mobile²¹. Tramite questo modo di rappresentazione dei dati è possibile apprezzare la variazione anno su anno. Come si vede tra il 2006 e il 2009 gli eventi pertinenti hanno avuto un andamento irregolare, calano del 22,3% nel 2006 e del 24,8% nel 2009; mentre sono aumentati nel periodo compreso tra questi due anni (del 29,6% nel 2007 e del 17% nel 2008). A partire dal 2010 si assiste a una crescita repentina del 122%, tale crescita si consolida nell'anno appena trascorso con gli eventi pertinenti che tra il 2010 e il 2011 aumentano del 48%.

²¹ Un numero indice (o semplicemente indice) è un numero che esprime il variare dell'intensità di un dato fenomeno in circostanze diverse, nel grafico sono stati calcolati dei numeri indice a base mobile, ovvero il valore di un anno è stato rapportato a quello dell'anno precedente.

Grafico 2 – Andamento eventi pertinenti 2005-2011: numeri indice a base mobile e media mobile



Differenze rispetto all'anno precedente (%)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-	-22,3	+29,6	+17,0	-24,8	+122,2	+48,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 2 – Il tipo di richieste pervenute (%)

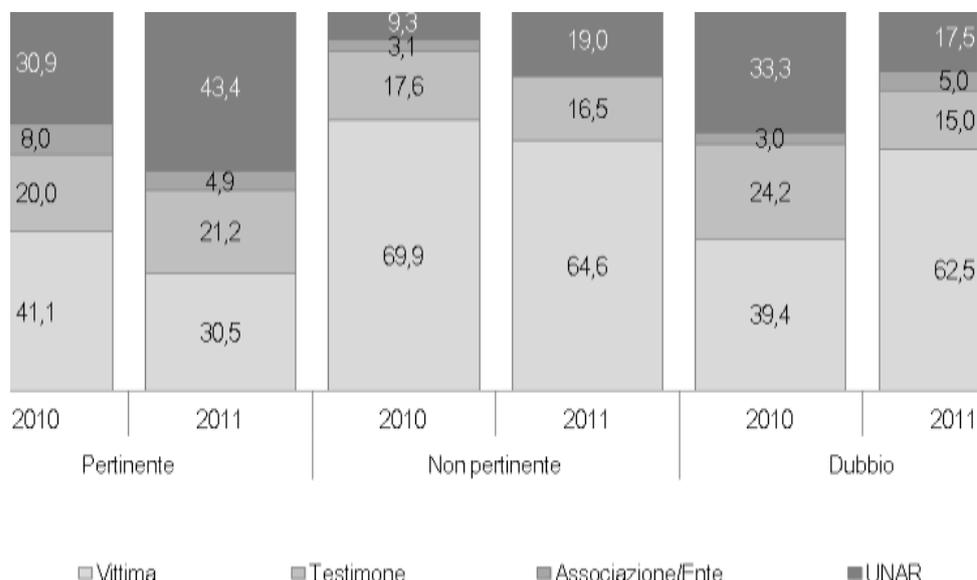
TIPO DI RICHIESTA	2010	2011
Parere	53,5	68,3
Sostegno/Aiuto	40,1	28,6
Altre richieste	3,4	2,1
Non specificato	3,0	1,0
Totale	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Grafico 3 – Pertinenza della segnalazione per tipo di segnalante: confronto 2010-2011 (%)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tornando al dettaglio dei soli casi pertinenti è necessario considerare la distribuzione territoriale delle segnalazioni (tabella 3). Nel 2011 un caso di discriminazione su cinque è avvenuto in Lombardia (21%), il dato appare stabile rispetto ai due anni precedenti. Un altro quinto proviene dal Lazio (19,0%), confermando anche per quest'anno il calo iniziato nel 2010. Veneto, Emilia Romagna e Toscana sono le regioni, per così dire di seconda fascia, rispettivamente con il 12,2%, il 10,4% e il 10,8% delle segnalazioni pertinenti. Sono dunque i grandi poli urbani (le province di Milano e Roma soprattutto) a veicolare il maggior numero di istruttorie pertinenti; occorre inoltre notare che il risultato della Toscana e dell'Emilia Romagna dipende anche dalla presenza in queste regioni della Rete di Antenne Territoriali, promossa dall'Unar assieme agli enti locali. Considerando infine i dati a livello ripartizionale il Centro Italia assomma il 32,3% della segnalazioni pertinenti, il Nord-Ovest il 27,5%, Nord-Est il 25,9%, Sud e isole il 14,3%.

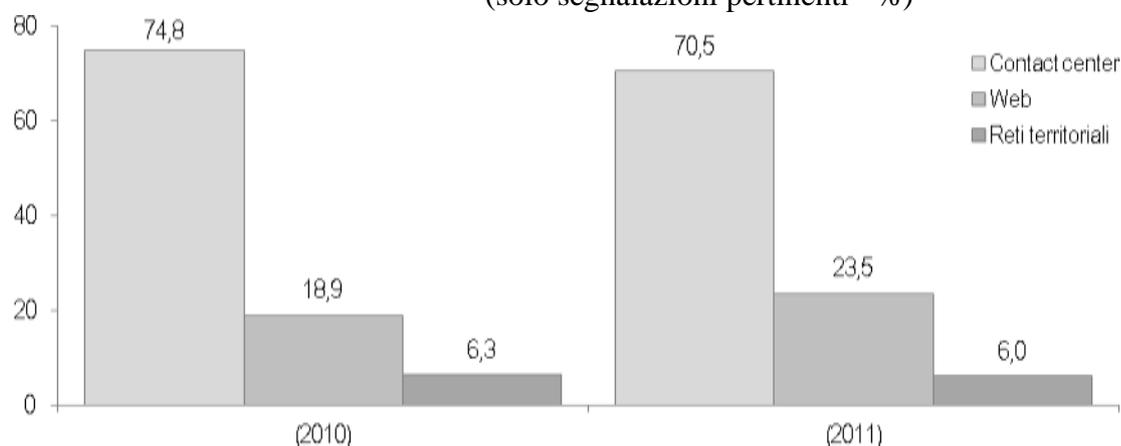
Entrando nel merito del funzionamento dell'ufficio si riscontra un leggerissimo calo delle segnalazioni pervenute attraverso il *contact center* che passano dal 74,8% al 70,5%, confermandosi così un collettore privilegiato delle segnalazioni. Nel confronto tra gli ultimi due anni cresce seppur sempre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

Tabella 3 - Casi pertinenti per regione e ripartizione geografica: 2009-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

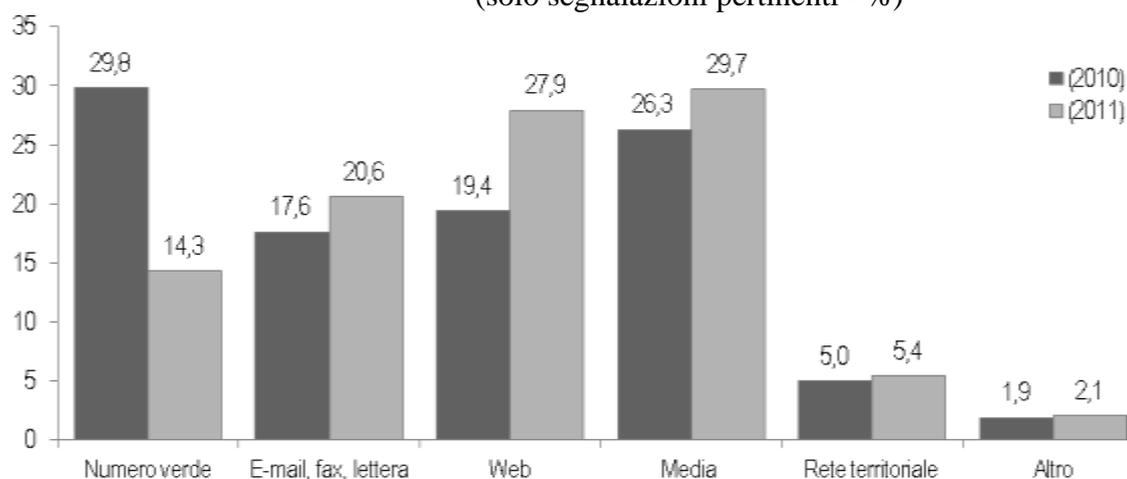
Grafico 4 – Provenienza della segnalazione: confronto 2010-2011
(solo segnalazioni pertinenti - %)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Grafico 5 – Modalità di ricezione della segnalazione: confronto 2010-2011
(solo segnalazioni pertinenti - %)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tornando all'operatività dell'Ufficio, la tabella 4 riporta lo stato di lavorazione delle istruttorie al 31 dicembre 2011. A quella data il 68,5% dei casi risultava chiuso, ossia aveva concluso l'iter attraverso i diversi livelli dell'Ufficio; tale percentuale è di circa otto punti inferiore a quella registrata nel 2010. Tale differenza da un lato è sicuramente dovuta alla maggiore complessità dei casi pervenuti nell'ultima parte dell'anno, come anche all'aumento del volume di istruttorie registrato nel 2011 rispetto all'anno precedente. Su questo specifico aspetto va anche sottolineato come, nel biennio 2009-2011, a fronte di un **incremento esponenziale** delle attività

svolte dall'Ufficio, a partire dal **triplicarsi delle istruttorie** svolte, all'UNAR non siano state assegnate risorse umane ulteriori rispetto all'organico previsto dal DPCM dell'11 dicembre 2003, la cui percentuale di **effettiva copertura è invece diminuita** tra il 2010 e il 2011 e si attesta alla data del 31 dicembre 2011 al **50% circa della dotazione organica fissata dalla legge**. Stabili tra i due anni sono invece gli altri livelli di lavorazione: le istruttorie assegnate a esperti e magistrati interni all'UNAR sono il 9,4% nel 2011; tra primo e secondo livello sono trattate rispettivamente il 7,9% e il 2,9% delle istruttorie; mentre quelle assegnate a un funzionario UNAR sono in totale l'11,9%, la stragrande maggioranza di queste assegnazioni a funzionari è finalizzata al monitoraggio di un procedimento giudiziario in corso.

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

Tabella 4 – Stato di lavorazione dell'istruttoria: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 5 – Esito istruttorie: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

2.2 Tipi, ambiti e contesti delle condotte discriminatorie

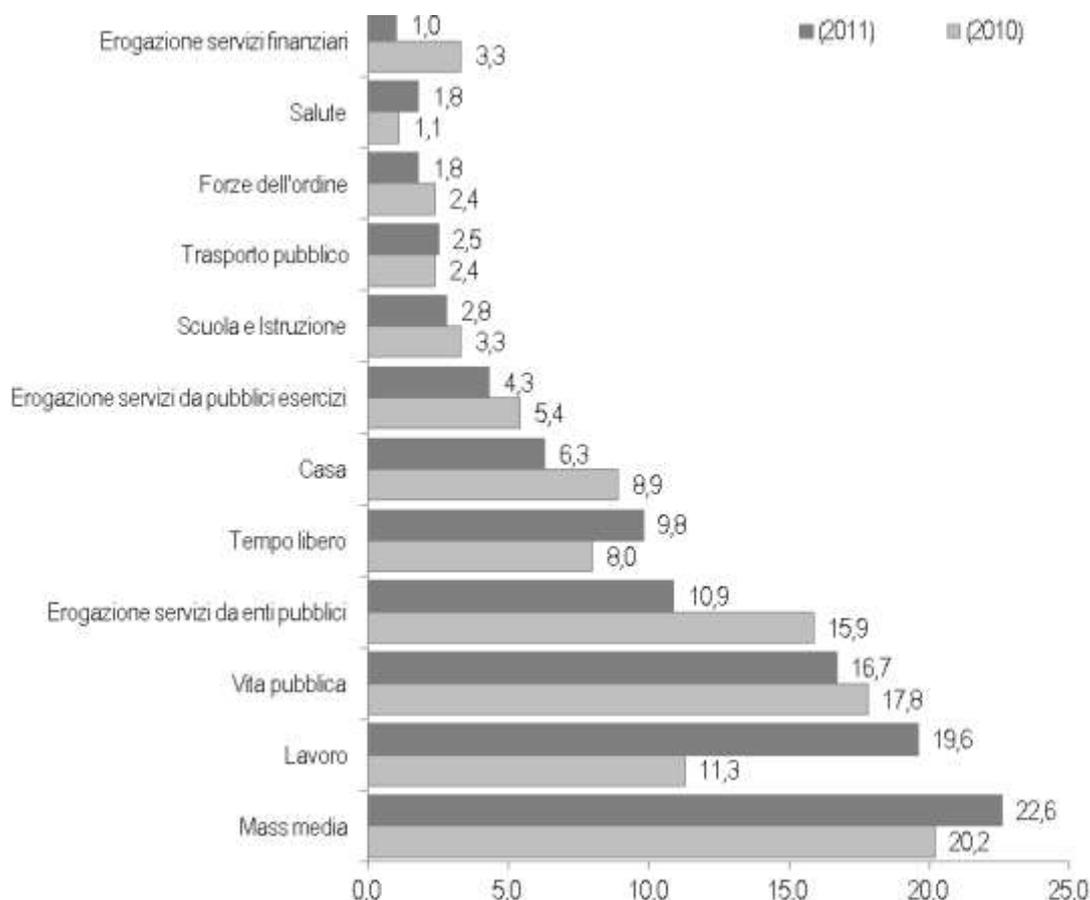
Negli ultimi due anni ha iniziato a essere evidente l'influenza delle scelte operative dell'UNAR sugli ambiti di discriminazione etnico-razziale maggiormente oggetto di denunce. L'attività di monitoraggio sui media e su internet realizzata dall'Ufficio ha portato all'emersione di un numero crescente di atti discriminatori (tabella 6). Per il secondo anno consecutivo quindi i mass-media sono l'ambito più frequente di discriminazione, facendo segnare un lieve incremento rispetto al 2010 che ha portato il dato al 22,6% del totale dei casi pertinenti. Questa azione di emersione ha riguardato anche l'ambito del lavoro che l'anno passato ha ottenuto il 19,6% delle denunce, percentuale di oltre otto punti superiore a quella del 2010 (11,3%). Più o meno stabile si mantiene il dato rispetto ai casi fatti registrare nell'ambito della vita pubblica (16,7%); mentre sono in flessione (10,9%) i casi relativi all'erogazione di servizi da parte di enti pubblici; c'è poi notare il lieve calo delle discriminazione segnalate rispetto alla casa (6,3% nel 2011 vs. l'8,9% del 2010). Gli altri ambiti nel 2011 fanno invece registrare valori più bassi e in linea con quelli riscontrati l'anno precedente. La graduatoria appena presentata necessita alcune considerazioni. Alcuni settori rispetto ai quali la ricerca evidenzia **livelli di discriminazione elevati** come ad esempio il lavoro presentano sicuramente una forte componente di *under-reporting*. La forma di discriminazione sul lavoro più facilmente analizzabile in termini empirici è l'accesso al lavoro. Sebbene in Italia lo strumento del *discrimination test* non sia ancora particolarmente diffuso²², attraverso questo genere di analisi si riesce a quantificare con buon approssimazione il livello di discriminazione rispetto a un determinato segmento occupazionale o a un gruppo etno-nazionale specifico. Come riporta una recente studio della *Fundamental Rights Agency* di Vienna:

Discrimination tests conducted generally showed that in more than a third of the cases, the candidate from the minority groups was excluded. Another way of presenting results is to state that the minority candidates usually have to make three to five times more tries as majority candidates to obtain a positive response in the employment application process²³.

²² L'ultima esperienza in tal senso risale al 2003, all'interno di una ricerca dell'ILO; cfr. Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A., Zincone, G., *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, Geneva: International Labour Office, 2004.

²³ FRA (Fundamental Rights Agency), *Migrants, minorities and employment. Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union* (Update 2003 – 2008), Vienna: July, 2011.

Grafico 5 – Ambito della discriminazione: confronto 2010-2011 (%)



Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Anche rispetto all'ambito della casa, un'altra ricerca, condotta tramite l'invio di e-mail in risposta ad annunci di affitto, ha evidenziato che quando il mittente della e-mail era una persona con un cognome arabo le possibilità di mancata risposta da parte del locatore erano molto più alte rispetto a se il nome fosse stato di assonanza slava o italiana²⁴.

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

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

²⁴ Baldini, M., Federici, M., "Ethnic discrimination in the Italian rental housing market" in *Journal of Housing Economics*, No. 20/2011, pp. 1-14.

Tabella 6 – Alcuni contesti di discriminazione

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Romagna hanno realizzato nel 2011 nell'ambito del Progetto "Reti territoriali" finanziato dal Programma europeo "Progress".

Sul versante del lavoro, spicca il dato dell'accesso all'occupazione (73%). Anche in questo caso le conseguenze sono ben note: procedure selettive su base etnica, segregazione occupazionale, accesso duale al mercato del lavoro. Riguardo all'erogazione di servizi da parte di enti pubblici molto alta è la quota attinente ai servizi socio-assistenziali (40,3%). Gli ultimi due ambiti sono quelli dei media e della vita pubblica, rispetto al primo internet è il contesto più frequente con l'84%; mentre nel secondo le aggressioni rappresentano il 45%.

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

Tabella 7 – Tipo di discriminazione: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

2.3 Vittime e testimoni: i dati socio demografici

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

Tabella 8 – Sesso vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 9 – Età vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 10 – Area geografica di provenienza vittime: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tabella 11 – Ripartizione geografica vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tabella 12 – Stato civile vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 13 – Titolo di studio vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

TITOLO DI STUDIO	TIPO DI SEGNALANTE			
	Vittima		Testimone	
	2010	2011	2010	2011
Nessun titolo	3,2	1,6	–	0,8
Fino alla scuola elementare	4,8	2,1	–	
Licenza scuola media	13,4	11,1	–	3,1

Scuola media superiore	40,6	46,6	59,5	41,4
Università senza laurea	5,9	3,7	3,6	3,9
Laurea	32,1	34,9	36,9	50,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tabella 14 – Condizione occupazionale vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

2.4 L'APERTURA DEL CONTACT CENTER ALLE ALTRE DISCRIMINAZIONI.

Per quanto riguarda le azioni di contrasto dei fenomeni discriminatori, dal mese di settembre 2010 l'attività del *contact center*, relativa alle discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica, è stata progressivamente ampliata agli altri fattori di discriminazione (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) per i quali si è iniziato a raccogliere e trattare sistematicamente le segnalazioni, realizzando anche un'azione di monitoraggio dei mezzi di informazione. A seguito dell'ampliamento delle competenze ai diversi fattori di discriminazione, sono state avviate dal mese di novembre 2011, a supporto del *contact center*, specifiche ed innovative attività di back office dedicati a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Tali servizi di consulenza giuridica e supporto operativo, a seguito di espletamento delle relative procedure di evidenza pubblica, sono stati affidati dall'UNAR ad alcune delle maggiori associazioni nazionali di settore che operano in questi ambiti.

Come già sottolineato, relativamente alle segnalazioni di discriminazioni di genere in ambito lavorativo pervenute al *contact center*, la trattazione dei casi viene effettuata in collaborazione con l'Ufficio della Consigliera nazionale di parità, con cui è stato siglato il 6 ottobre 2010 un apposito accordo di collaborazione operativo. Relativamente infine casi di discriminazione aventi rilevanza penale per i quali risulta necessaria l'acquisizione di elementi informativi da parte delle Forze dell'Ordine e/o che richiedano lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria, l'UNAR si avvale

della collaborazione in atto con l'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) costituito presso il Ministero dell'Interno con atto del Direttore generale della Pubblica Sicurezza e con il quale è stato sottoscritto un importante Protocollo di intesa il 7 aprile 2011.

2.5 SEGNALAZIONI, ISTRUTTORIE E RISULTANZE STATISTICHE.

Nel 2011, a fronte dell'incremento delle istruttorie trattate dall'Ufficio, il 12,2% (pari a 122 casi pertinenti su un totale di 1000) hanno riguardato i fattori di discriminazione relativi a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Se si analizza il dettaglio dei casi pertinenti per fattore di discriminazione (Tab.15), si rileva che sono predominanti le segnalazioni di atti discriminatori per orientamento sessuale e identità di genere (circa il 37%). In particolare, si segnala che, alla luce delle attività dell'UNAR dirette a prevenire e contrastare la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e del proficuo rapporto di collaborazione con le principali associazioni di settore, il dato è indicativo di una sensibilizzazione alle tematiche sempre più diffusa.

A seguire, oltre un terzo delle istruttorie sono relative al fattore disabilità (31,5%), mentre quelle relative al genere rappresentano il 16,8%. Le discriminazioni per età, per religione e convinzioni personali rappresentano insieme circa il 15%.

Tabella 15 – Altri fattori di discriminazione – Dettaglio per fattore di discriminazione (casi pertinenti 2011 in valore percentuale).

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Tabella 16 - Altri ground di discriminazione (%)

GROUND	TIPO DI DISCRIMINAZIONE	
Disabilità	Diretta	20,0
	Indiretta	11,5
	Diretta con molestie	-
	Totale	31,5
Orientamento sessuale	Diretta	31,
	Indiretta	3,1
	Diretta con molestie	2,3
	Totale	36,8
Genere	Diretta	12,3
	Indiretta	3,1
	Diretta con molestie	1,5

	Totale	16,9
Religione o convinzioni personali	Diretta	6,2
	Indiretta	0,8
	Diretta con molestie	-
	Totale	7,0
Età	Diretta	6,2
	Indiretta	0,8
	Diretta con molestie	0,8
	Totale	7,8
Totale		100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tabella 17 - Altri fattori di discriminazione – Tipologia del segnalante (in valore percentuale)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Tabella 17 bis - Altri fattori di discriminazione – Tipologia del segnalante (in valore percentuale)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

In riferimento alle tab. 18 e 18 bis relative alle classi di età dei segnalanti (vittime e testimoni) si evidenzia che oltre la metà delle segnalazioni proviene dalla fascia di età 36-64 anni, di cui il 40% riguarda il fattore di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere e per oltre un terzo dalla disabilità. Sono quasi altrettanto numerose le segnalazioni provenienti dalla fascia di età fino a 35 anni, di cui il 50% per orientamento sessuale e identità di genere. Il dato può

essere significativo a testimoniare una crescente propensione delle fasce giovanili a denunciare atti discriminatori relativi a questo fattore. Pochissimi sono invece i segnalanti in età anziana.

Tabella 18 - Altri fattori di discriminazione - Classi d'età dei segnalanti (in valore percentuale)

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Tabella 18 bis -Altri fattori di discriminazione - Classi d'età per fattore di discriminazione

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Nella tab. 19 sono stati messi a confronto gli ambiti relativi ai fattori di discriminazione diversi da razza/etnia (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) con quelli comprensivi di tutti i fattori. Per quanto riguarda gli altri fattori di discriminazione, più di un quarto delle segnalazioni è relativa all'ambito dei mass media, seguito dall'ambito del lavoro (oltre il 20%). Si conferma la rilevanza di tali ambiti, che rispecchia le percentuali relative alle segnalazioni pervenute per tutti i fattori compreso razza/etnia.

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

**Tabella 19 - Altri fattori di discriminazione
Ambiti per fattori di discriminazione diversi da Razza ed Etnia**

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

	<i>tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia</i>	2,5
<i>Salute</i>	<i>fattori di discriminazione diversi da razza/etnia</i>	3,4
	<i>tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia</i>	1,8
<i>Casa</i>	<i>fattori di discriminazione diversi da razza/etnia</i>	1,7
	<i>tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia</i>	6,3
<i>Forze dell'ordine</i>	<i>fattori di discriminazione diversi da razza/etnia</i>	1,7
	<i>tutti i fattori di discriminazione, compreso razza/etnia</i>	1,8
	Totale	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

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

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

2.6 I DATI RELATIVI AL MONITORAGGIO DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI.

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

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

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

Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari, nato inizialmente per i soli procedimenti penali, è stato esteso nella seconda metà del 2011 anche a quelli civili o amministrativi; pertanto allo stato attuale esso concerne tutte le istruttorie aventi ad oggetto la denuncia di fenomeni discriminatori idonei ad integrare gli estremi di una fattispecie penale, ivi incluse le notizie di reato formulate dall'Ufficio, nonché i ricorsi proposti in sede civile a norma dell'articolo 44 del D. Lgs n.286/1998 dai soggetti passivi di discriminazione per motivi di razza od origine etnica, sia direttamente che per il tramite delle associazioni legittimate ad agire in giudizio in nome, avverso atti o comportamenti discriminatori, scaturiti dalle segnalazione pervenute al Contact Center dell'UNAR o dallo stesso appresi dalla stampa, è stato istituito, all'interno del sistema informativo dell'UNAR un apposito profilo per il monitoraggio dei casi che hanno dato luogo ad un procedimento giudiziario sia esso penale, civile o amministrativo.

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

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

Tabella 20 – Monitoraggio dei procedimenti giudiziari – Dettaglio per annualità.

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

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

Tabella 21 – Monitoraggio dei procedimenti giudiziari – Dettaglio per tipologia.

PROCEDIMENTI GIUDIZIARI	Numero
Giudice Penale	145
Giudice Civile ²⁵	19
Tribunale amministrativo regionale (TAR) ²⁶	2
Totale	166

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

Per quel che concerne, invece, i 39 casi in cui l'odio razziale viene contestato dall'autorità giudiziaria a titolo di **circostanza aggravante** dei diversi reati di aggressione, ingiurie o calunnie commessi ai danni di uno straniero, si evidenzia che per 14 di essi è ancora in corso lo svolgimento delle relative indagini preliminari mentre 17 vertono nella successiva fase dibattimentale di primo e secondo grado e 8 sono pervenuti ad una definizione in ordine alla quale l'aggravante in questione, pur contestata, è stata riconosciuta e, pertanto, presa in considerazione dall'organo giudicante ai

²⁵ Introdotta nella seconda metà del 2011.

²⁶ Idem.

fini della determinazione dell'entità della pena comminata al reo, soltanto in tre degli otto procedimenti sopra menzionati.

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

Tabella 22 – Monitoraggio degli episodi violenza razzista
Dettaglio per annualità e % rispetto alle istruttorie del Contact Center.

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

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

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

3. ATTIVITA' DI PREVENZIONE, AZIONI POSITIVE E COMUNICAZIONE

3.1 CAMPAGNE NAZIONALI DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

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

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

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

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

- **"VII Settimana d'azione contro il razzismo"**. Svoltasi dal 14 al 21 marzo 2011 la campagna si è strutturata su oltre 100 iniziative organizzate in tutta Italia promosse in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, delle parti sociali e della società civile. Per la prima volta nel calendario delle iniziative è stato previsto un programma specifico contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro, d'intesa con le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro raccolte nella "Cabina di Regia" costituita dall'UNAR nel 2010.
- **"Campagna Dosta"**. Campagna contro il pregiudizio ai danni delle comunità Rom e Sinte e concepita nel quadro del terzo progetto congiunto del Consiglio d'Europa e della Commissione. La campagna pensata e condivisa con le principali reti di associazioni rom e sinte si è articolata in tutta Italia attraverso più di 100 tra mostre e spettacoli, premi, seminari e conferenze, eventi pubblici e campagne sui media.
- **"Donne straniere contro ogni discriminazione"**. Campagna di comunicazione e di informazione sulle criticità e i rischi di marginalità delle donne di origine straniera promossa dall'UNAR nell'ambito del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini provenienti da Paesi terzo gestito dal Ministero dell'Interno. La campagna è stata realizzata e condivisa con un gruppo selezionato di Associazioni Femminili e di Donne Immigrate e veicolata attraverso quotidiani nazionali, affissioni dinamiche su bus turistici, autobus urbani e treni metropolitani, sampling per distribuzione leaflet del circuito grandi stazioni, banner pop up sulle home page di siti internet di associazioni di riferimento con lo slogan "Lei è solo una straniera siamo noi a farne un'estranea".
- **"III Settimana contro la violenza"**. Istituita nel 2009, con un protocollo d'intesa firmato tra Ministero per le Pari Opportunità e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca la campagna nasce con l'intento di creare negli istituti scolastici di ogni ordine e

grado un momento di riflessione sui temi del rispetto delle differenze, dell'accoglienza e della legalità, con il coinvolgimento di studenti, genitori e docenti e mette a sistema le buone pratiche che molte scuole già offrono. Così come nel 2010 si è puntato a finanziare un progetto organico che ha messo in rete diverse ONG di riferimento nazionale (Enar, Arcigay, Agedo, Telefono rosa, Telefono azzurro, Acli, fFsh etc.). Oltre 100, da Nord a Sud, le scuole che hanno aderito all'iniziativa, molte si trovano in territori che sono stati teatro di episodi di discriminazione.

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

3.2 ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RAZZISMO NELLO SPORT

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

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

Per quanto riguarda l'anno solare 2011, sono stati censiti **50 episodi** nel mondo del calcio: 24 relativi alla stagione 2010/2011 (gennaio-giugno 2011) e 26 relativi alla stagione 2011/12 (agosto-dicembre 2011). Oltre all'attività di monitoraggio, sono stati avviati alcuni approfondimenti per verificare la rilevanza di quei casi che, riportati dalla stampa, risultavano episodi di presunta discriminazione subita da un calciatore ad opera di un altro calciatore (il cosiddetto *razzismo in campo*), ma che non avevano portato ad alcuna decisione in merito da parte del giudice sportivo. In questi casi sono stati chiesti chiarimenti e verifiche all'Associazione Italiana Arbitri. Invece, i casi considerati particolarmente gravi sono stati segnalati alla Procura federale della FIGC, al fine di monitorare l'adozione di ulteriori eventuali provvedimenti.

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

CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE DA PARTE DELLE FEDERAZIONI. Nel corso del 2011 sono aumentate le segnalazioni che denunciavano una presunta discriminazione relativamente al mancato tesseramento di giovani calciatori d'origine straniera. E' questo un tema particolarmente complesso, perché, dal dicembre 2009, è entrata in vigore una nuova normativa FIFA che ha posto maggiori controlli sui calciatori con cittadinanza straniera, al fine di contrastare il fenomeno della

tratta di giovani calciatori. Le segnalazioni pervenute sono state attentamente vagliate dall'UNAR, e, per i casi che ha ritenuto pertinenti, ha espresso un proprio parere alla FIGC.

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

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

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

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

INIZIATIVE DI PROMOZIONE DELL'INTEGRAZIONE. A seguito dell' "Avviso per la promozione dell'adozione di progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica", l'UNAR ha finanziato il progetto della UISP "*Contro il razzismo facciamo squadra*", che ha previsto la formazione di animatori ludico sportivi, educatori tecnico sportivi di cricket e arbitri antirazzisti; la promozione di dieci tornei di calcio e di

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

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

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

Nell’ambito delle attività di contrasto alla discriminazione nel mondo dello sport e non solo del calcio, è infine allo studio un “Forum migrante sullo sport”, che, partendo dal presupposto che è anche attraverso lo sport che passa l’integrazione della popolazione migrante, faccia il punto sulla

situazione, evidenziando gli aspetti positivi e quelli negativi. Si ipotizza al riguardo l'istituzione di un tavolo di lavoro con tutte le Federazioni sportive per verificare:

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

3.3 LA SETTIMANA CONTRO LA VIOLENZA

Il 3 luglio 2009 è stato siglato tra il **Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, un Protocollo d'Intesa, al fine di assicurare una piena cooperazione interistituzionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di violenza, compresi quelli fondati su intolleranza di razza, di religione e di genere. Nell'accordo si evidenzia come la scuola contribuisca in maniera sostanziale e preponderante allo sviluppo e alla diffusione di una cultura che rifiuti la violenza e ogni forma di discriminazione. Si sottolinea, infatti, che compito delle istituzioni scolastiche è quello di diffondere la conoscenza dei diritti della persona, del rispetto verso gli altri e dell'educazione alla legalità e che fenomeni sempre più diffusi quali la violenza e il bullismo possano essere prevenuti e contrastati mediante un corretto percorso formativo.

Al fine di creare un momento di riflessione condivisa sui predetti temi, il Protocollo istituisce la **“Settimana contro la violenza”** presso le scuole di ogni ordine e grado, nel corso della quale ogni Istituzione scolastica, nell'ambito della propria autonomia, è invitata a promuovere iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte agli studenti, ai genitori e ai docenti sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull'intolleranza razziale, religiosa e di genere, anche con il coinvolgimento di rappresentanti delle Forze dell'Ordine, delle Associazioni e del Volontariato sociale.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità, in qualità di struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione, promuove annualmente a partire dall'anno scolastico 2010-2011, un avviso pubblico rivolto alle realtà associative al fine di reperire un organismo cui affidare la progettazione, organizzazione e gestione del programma di attività da realizzarsi in occasione della Settimana contro la violenza. In particolare, si richiede che il programma di attività fosse rivolto agli Istituti scolastici presenti sul territorio nazionale, al personale docente, nonché ai genitori e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, anche mediante l'opportuno coinvolgimento degli organi collegiali di rappresentanza ai vari livelli. Il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo della scuola persegue, infatti, una duplice finalità: sensibilizzare congiuntamente la pluralità dei soggetti a vario titolo chiamati a rispondere a possibili insorgenti casi di discriminazione e, contestualmente, rendere efficace il percorso proposto indicando, quale obiettivo generale, la costruzione di una rete territoriale degli istituti scolastici coinvolti e attivi sui temi della violenza e della non discriminazione, a partire dalla rete dei centri territoriali contro le discriminazioni promossa dall'UNAR. Il progetto si propone in particolare i seguenti obiettivi:

- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza di genere, fornendo contenuti teorici ed operativi per il riconoscimento delle forme e degli ambiti della violenza contro le donne e per il contrasto;
- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza nei confronti dei minori, fornendo strumenti conoscitivi sulle diverse forme, con riguardo alla prevenzione e al contrasto della pedofilia e della pedo-pornografia.

- fornire strumenti agli operatori scolastici e ai genitori per il riconoscimento del disagio emotivo e psicologico degli studenti derivante da situazioni di violenza e/o di discriminazione, con particolare riguardo al bullismo nelle sue diverse declinazioni;
- avviare percorsi di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle diverse forme di discriminazione basate su genere, razza/etnia, religione, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, per la promozione della cultura della legalità contro ogni violenza, con particolare riguardo al riconoscimento e alla prevenzione delle diverse forme di bullismo;
- contribuire alla diffusione dei numeri telefonici di pubblica utilità del Dipartimento per le pari opportunità, in particolare il n. verde 1522 contro la violenza sulle donne e il n. verde 800 90 10 10 contro le discriminazioni razziali, del contact center dell'UNAR www.unar.it, nonché del n. verde 114 contro le violenze e gli abusi sui minori.
- fornire strumenti utili alla costruzione di una rete territoriale di istituti scolastici attivi sui temi della non violenza e non discriminazione, in grado di produrre azioni sinergiche in relazione agli interventi di contrasto, eventualmente in raccordo con i centri regionali antidiscriminazioni laddove esistenti.

Dal 17 al 21 ottobre 2011 si è quindi regolarmente svolta nelle scuole di ogni genere e grado e in tutto il territorio nazionale la Terza edizione della Settimana contro la violenza. Il progetto, che coinvolge oltre cento istituti scolastici in tutte le regioni italiane, è rivolto a tutte le componenti del mondo della scuola (docenti, studenti, genitori) ed è stato affidato ad un raggruppamento di associazioni nazionali (ATS) con competenze sui diversi fattori di discriminazione, di cui fanno parte Arcigay e Agedo (Associazione genitori di omosessuali). In tale ambito sono stati previsti interventi specifici di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia e della prevenzione del bullismo omofobico. All'interno del progetto è stata anche prevista un'apposita ricerca che cercò di esplorare i nessi tra bullismo, violenza, pregiudizio e discriminazione attraverso 55 interviste con gli studenti del primo e del secondo anno di due scuole superiori, una toscana e una calabrese. Accanto a questo materiale per definire meglio l'ambiente scolastico sono state realizzate anche 15 interviste con gli insegnanti e i dirigenti didattici delle due scuole; mentre, per disporre di elementi che permettessero di ricostruire la composizione sociale delle scuole considerate a tutti gli studenti è stato somministrato un questionario nel quale erano presenti domande relative allo status e alle caratteristiche socio-demografiche della famiglia d'origine. Infine, nel corso del soggiorno nelle due scuole sono state raccolte anche alcune note d'osservazione. In questa sintesi ci si concentrerà in particolar modo su alcuni racconti degli studenti, cercando di evidenziare alcune situazioni e dinamiche utili a meglio inquadrare e comprendere come si sviluppano le forme di violenza e discriminazione nelle scuole.

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

LA PRIMA SETTIMANA DI AZIONE CONTRO IL RAZZISMO NEI LUOGHI DI LAVORO. La Direttiva comunitaria 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il citato decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, nell'articolo 3 individua nell'occupazione e nella formazione gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno dei quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione. In tale contesto, i corsi di formazione nei

luoghi di lavoro rappresentano uno dei canali più significativi per il trasferimento di conoscenze e buone pratiche in materia di contrasto della discriminazione razziale.

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

DATA	CITTA'	PROMOTORI	EVENTO
14 marzo 2011	Bologna	S.E.I. UGL	Network formativo sull'Etnomobbing
14 marzo 2011	La Spezia	CISL FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini	Convegno Uguaglianza in azione: diritti e doveri nella società multi-etnica
14 marzo 2011	Sesto San Giovanni	CISL FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini	Evento: La Costituzione accogliente. Percorso di lettura cooperativa della Costituzione italiana tradotta in dieci lingue
14 marzo 2011	Emilia Romagna Lombardia	COLDIRETTI Area Organizzazione e Servizi	Distribuzione di un manuale di informazione e formazione teorico-pratica sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro tradotto in varie lingue per i lavoratori extracomunitari impiegati nel settore agricolo
15 marzo 2011	Gioia Tauro	FAI CISL Federazione Agroalimentare Industriale.	Conferenza "Il lavoro in agricoltura. Parità di diritti e di tutela per una società senza discriminazioni".
15 marzo 2011	Lecce	S.E.I. UGL	Network formativo sull'Etnomobbing
15 marzo 2011	Reggio Calabria	UIL Unione Italiana del Lavoro - Dipartimento Politiche Migratori UIL	Conferenza stampa di presentazione del progetto "I giardini di Rosarno" Progetto di sensibilizzazione a favore dell'inclusione lavorativa e sociale dei migranti
15 marzo 2011	Modena	CISL FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini	Workshop: Formazione alla sicurezza per i lavoratori immigrati
16 marzo 2011	Grosseto	S.E.I. UGL	Network formativo sull'Etnomobbing
16 marzo 2011	Tursi (Matera)	CISL FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini	Tavola rotonda: Immigrazione: insieme per valorizzare una presenza attiva e testimoniata
17 marzo 2011	Ladispoli	S.E.I. UGL	"Di corsa contro il razzismo". Gara podistica in concomitanza con il 150° dell'Unità d'Italia
19 marzo 2011	Matera	CONFAPI - Associazione delle Piccole e Medie Industrie della Provincia di Matera	Job Meeting ISPI per l'inclusione sociale e professionale degli immigrati
19 marzo 2011	Roma	CISL FILCA – Federazione italiana lavoratori costruzioni e affini	Tavola rotonda: Integrazione e lavoro in sicurezza. Vieni a dire la tua.
21 marzo 2011	Pistoia	FAI CISL Federazione Agroalimentare Industriale.	Seminario di studio e giornata formativa
21 marzo 2011	Ancona	CGIL – Progetto Sviluppo	Seminario di studio: Lavorare contro il razzismo. Il decent work combatte le discriminazioni.

21 marzo 2011	Bolzano	CONFAPI - Associazione delle Piccole e Medie Industrie Trentino Alto Adige	Conferenza di presentazione del Progetto "Dall'integrazione razziale alla coesione multi-etnica. Un percorso di valorizzazione del capitale umano nel sistema economico e produttivo dell'Alto Adige"
21 marzo 2011	Roma	LEGA COOP - Lega Nazionale Cooperative e Mutue	Presentazione del numero zero del Tg "Oltremodo" sui temi dell'integrazione, diritti e sicurezza sul lavoro rivolto a un pubblico multi-etnico

CAMPAGNA DI SENSIBILIZZAZIONE CON LE PARTI DATORIALI : “L’UGUAGLIANZA NON HA PREZZO”. Fra le importanti iniziative, nate dalla collaborazione fattiva con le forze sociali e previste dal punto 3 del protocollo d’intesa, va ricordata quella che si poneva l’obiettivo di diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti offerti dal panorama normativo nazionale nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni e quella relativa alla promozione del contact center dell’UNAR.

Grazie sempre al continuo e stretto rapporto con le Parti Sociali, e in modo particolare in questo caso con Confcommercio, Confesercenti e CNA, l’UNAR ha realizzato, caratterizzandola con lo slogan “L’uguaglianza non ha prezzo”, una importante campagna di sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione, con la creazione di 200.0000 vetrofanie, che saranno apposte in altrettanti negozi, e accompagnate da un flyer esplicativo dell’attività dell’UNAR, per promuovere il numero verde antidiscriminazioni 800.90.10.10.

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

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

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

- **sensibilizzazione culturale** del mondo produttivo sui benefici delle politiche inclusive e di valorizzazione della diversità
- **proselitismo** di nuove imprese sottoscrittrici

- **accompagnamento in percorsi di attuazione** delle imprese che abbiano già aderito, o intendano sottoscrivere
- **supporto delle PMI** nella interpretazione della Carta, alla luce delle loro esigenze di semplificazione
- **individuazione di alcune azioni concrete** previste dalla Carta di particolare interesse per il territorio (es strumenti di conciliazione, superamento degli stereotipi), che siano replicabili.

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

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

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

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

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

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

- **2.100** utenti iscritti a Facebook
- **3.471** CV ricevuti sul sito

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

AVVISO PUBBLICO PER LA PROMOZIONE DELL'ADOZIONE, DA PARTE DI AZIENDE E IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE, DI PROGETTI DI AZIONI POSITIVE dirette ad evitare o compensare eventuali situazioni di svantaggio e/o di potenziale disparità di trattamento di cui ai d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e 216. Nel mese di luglio 2011 l'UNAR ha realizzato un avviso pubblico²⁷ per la promozione dell'adozione, da parte di aziende e imprese pubbliche e private, di progetti di azioni positive, finalizzato ad individuare la migliore proposta progettuale ed economica per ognuno dei cinque settori prioritari di intervento: a) settore del credito e delle assicurazioni; b) settore delle telecomunicazioni e dei trasporti; c) settore dei servizi alla persona; d) settore della logistica e della distribuzione e dei servizi in genere; e) settore dell'agricoltura e della trasformazione di prodotti agricoli. Le aziende di questi settori prioritari che hanno formulato la migliore proposta usufruiranno nel 2012 dell'erogazione del contributo da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità, per un periodo al massimo biennale a partire dalla stipula del contratto, nella misura massima dell'80% dei relativi costi progettuali e per un importo non superiore ad euro 40.000,00. L'ammontare delle risorse destinate alla proposta progettuale di cui al presente avviso è di euro 200.000,00, a valere sul "Fondo per le Politiche relative ai Diritti e le Pari Opportunità".

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

²⁷ Con Decreto Rep. 28 del 22 febbraio 2012 è stata definita la graduatoria delle azioni positive ammesse al cofinanziamento.

4. VERSO LA STRATEGIA NAZIONALE PER L'INCLUSIONE SOCIALE DELLE COMUNITA' ROM E SINTE

4.1 LA COMUNICAZIONE N. 173/2011 E IL RUOLO DELL' UNAR

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

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

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

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

L'elaborazione di un'apposita “Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, fino al 2020”, vede l'UNAR, chiamato dal Governo Italiano²⁸ a svolgere il fondamentale ruolo di **Punto di Contatto Nazionale**, per l'elaborazione ed il coordinamento della Strategia di inclusione dei Rom, in attuazione dell'impegno della Comunicazione della Commissione Europea N. 173/2011.

L'UNAR, dopo aver ricevuto la formale designazione da parte del Comitato Tecnico Permanente del CIACE, in data 18 novembre 2011, ha subito avviato un'azione di coinvolgimento attivo e di coordinamento del sistema degli attori istituzionali ed associativi più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi di inclusione socio-economica, a favore delle Comunità Rom, Sinte e Caminanti. Dopo gli incontri con le rappresentanze nazionali dei RSC e con le associazioni di rilievo nazionale, il **Punto di Contatto Nazionale**, presieduto dal Direttore dell'UNAR, ha costituito una **Cabina di regia**, composta da rappresentanti delle seguenti amministrazioni ed enti: Ministero dell'Interno; Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero della Salute; Conferenza dei Presidenti delle Regioni; Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI); Unione Province d'Italia (UPI). In considerazione della centralità che la Strategia nazionale riveste nell'ambito delle politiche di integrazione della popolazione RSC nel nostro contesto sociale e della grande importanza che la Commissione Europea attribuisce alla realizzazione della Strategia stessa per il miglioramento delle condizioni di vita dei RSC, occorre, da un lato, valorizzare le azioni già poste

²⁸ Ad orientare l'attività dell'Ufficio verso questa specifica area di interesse, ha contribuito dunque in primo luogo l'esame della casistica relativa alle segnalazioni di casi di discriminazione razziale pervenuti al Contact Center dell'UNAR 800 90 10 10, che si sono intensificati in questi ultimi anni di attività e che hanno riguardato principalmente l'ambito dell'istruzione, dell'accesso al lavoro e all'alloggio, ma anche discriminazioni istituzionali come ordinanze comunali di negato accesso a spazi pubblici o discriminazioni collettive e messaggi di istigazione all'odio razziale pronunciati da politici ed esponenti delle istituzioni. L'impegno rivolto dall'UNAR in azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni nei confronti di Rom e Sinti, e la partecipazione attiva dell'Ufficio alle principali reti europee e ai gruppi di lavoro per l'inclusione sociale dei Rom, hanno permesso di acquisire elementi utili alla elaborazione di proposte politiche e amministrative di indirizzo per il superamento della discriminazione e degli ostacoli all'integrazione sociale delle comunità.

in essere dalle altre realtà coinvolte, dando coerenza ad un condiviso quadro di misure politiche di inclusione; e dall'altro, riflettere e decidere di intraprendere azioni condivise, in primis, nei quattro assi di intervento, relativi al lavoro, alla casa, alla scuola ed alla salute, nonché alcune "azioni di sistema" di natura trasversale e che risultano necessarie per l'efficace raggiungimento degli obiettivi specifici contenuti nei summenzionati assi di intervento. Più in particolare, la Strategia di azione si declinerà attraverso Linee-guida settoriali, ma orientate da un approccio integrato, in conformità con le priorità dell'Agenda dell'UE 2020 per una società inclusiva. Sulla base di un principio di intervento "esplicito ma non esclusivo" a favore dei RSC, si deve, in prima istanza, partire coordinando, monitorando e rafforzando l'intervento delle Pubbliche Amministrazioni relativamente a politiche globali finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni RSC, tenendo in considerazione anche le opinioni e gli atteggiamenti assunti, a tal proposito, dal tessuto sociale locale.

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

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

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

(es. la questione del riconoscimento giuridico dei RSC) i quali riferiranno periodicamente al PCN;

- **Tavoli regionali/locali**, i quali potranno essere costituiti sui rispettivi territori con il duplice scopo di assicurare una sinergica ed omogenea attuazione della Strategia a livello territoriale e svolgere altresì una costante e capillare azione di informazione, sensibilizzazione e monitoraggio circa la declinazione degli obiettivi previsti nei singoli ambiti di riferimento (Regioni, Province, Comuni). Ove costituiti i tavoli saranno altresì, previo il necessario coordinamento centrale svolto dal PCN, i luoghi della programmazione dei “Piani locali di inclusione dei RSC”, che verranno prioritariamente sperimentati nelle Regioni in passato ricomprese nella gestione emergenziale;

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

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

4.2 OBIETTIVI E PRINCIPI CHIAVE DELLA STRATEGIA

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

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

ma stabilisca precisi principi e criteri per l'effettiva tutela delle comunità RSC nella loro qualità di minoranze nazionali. Attraverso la presente Strategia nazionale l'Italia intende innanzitutto:

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

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

INTEGRAZIONE E SUSSIDIARIETÀ. Il concetto di integrazione, oltre a rappresentare l'obiettivo finale della Strategia, è a tutti gli effetti anche un termine di riferimento primario nella definizione delle metodologie di intervento sia nell'ambito della sinergia necessaria a garantire la convergenza funzionale delle competenze istituzionalmente assegnate dal nostro ordinamento alle Amministrazioni centrali dello Stato, alle Regioni, al sistema delle autonomie locali (in particolare i Comuni) che rispetto alla doverosa integrazione tra risorse pubbliche nazionali (statali, regionali, comunali), fondi strutturali e comunitari (anch'essi articolati sui diversi livelli funzionali) rete della solidarietà religiosa e laica e del volontariato sociale. In questo senso la connessione intrinseca del principio di integrazione a quello di sussidiarietà deve caratterizzarsi come un elemento chiave della Strategia, al fine di veicolare mediaticamente il concetto che quanto più i singoli soggetti saranno in grado di cooperare mediante interventi complementari e sinergici in grado di ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche, tanto più la sussidiarietà concretamente realizzata anche in termini di

integrazione delle risorse finanziarie ed umane impegnate nella Strategia produrrà effetti duraturi e visibili in termini di integrazione sociale e sicurezza percepita dalla popolazione, con un risultato positivo anche rispetto alla destrutturazione degli stereotipi e dei pregiudizi, nonché del loro relativo utilizzo strumentale a fini mediatici e politici.

COORDINAMENTO E CONDIVISIONE. L'elaborazione e la concreta attuazione di una linea di *governance* chiara, semplice, ma al tempo stesso ben strutturata, risulta fondamentale ai fini del concreto e quotidiano svolgersi della Strategia proprio in considerazione delle peculiari caratteristiche del sistema istituzionale multilivello che caratterizza l'Italia a seguito del processo di devoluzione regionale di primarie competenze statali in materia di salute, servizi sociali, istruzione, lavoro, edilizia residenziale pubblica. Trascorsi cicli di programmazione in ambiti e settori di rilievo sociale hanno dimostrato come l'azione di coordinamento sia tanto più efficace quanto più condivisa ed accettata risulti, da parte di tutti soggetti chiamati a comporre il sistema di *governance*, la leadership del titolare delle funzioni di coordinamento (in questo caso il Punto di Contatto Nazionale). La natura del soggetto individuato dal Governo Italiano quale PCN, che si caratterizza non certo per funzioni tipiche di un "ente gestore" ma piuttosto di "soggetto terzo" chiamato a "garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone" e soprattutto avente il precipuo compito di "vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni"²⁹, costituisce in questo senso, oltre che un preciso impegno a garanzia di un monitoraggio trasparente sullo stato di periodica attuazione della Strategia stessa, anche e soprattutto una volontà esplicita verso una Strategia "aperta" effettivamente alla condivisione e alla partecipazione delle Comunità RSC.

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

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

IDENTITÀ E CAMBIAMENTO. Uno dei temi maggiormente evidenziati dalle Comunità RSC e confermato da diversi studi e ricerche è quello dell'identità storico-culturale, delle sue diverse declinazioni a livello geografico e sociale e del suo rapporto sia rispetto ai diversi insediamenti che soprattutto in riferimento alle nuove generazioni, nate e cresciute in contesti diversi e che, spesso privi di un forte riferimento identitario, risultano facilmente esposti a fattori ed ambienti ad elevato

²⁹ Cfr. D.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e DPCM 11 dicembre 2003.

rischio di devianza. In questo senso la Strategia deve da un lato fare fronte al rischio del progressivo **depauperamento della memoria**, dell'identità e della tradizione culturale delle Comunità RSC, pervenendo dall'altro alla definizione di un **focus specifico sulle giovani generazioni RSC** che sia in grado di promuovere un'autonoma e libera rielaborazione della propria storia, sostenendo altresì la crescita di una generazione RSC protagonista del proprio presente.

4.3 AZIONI DI SISTEMA

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

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

AUMENTARE LA CAPACITY-BUILDING istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei RSC. Come è noto la sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011³⁰ ha dichiarato l'illegittimità del decreto 21 maggio 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità rom e sinte nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, nominando altresì Commissari delegati e conseguentemente degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile.

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

³⁰ In particolare la pronuncia riconosce che nel citato decreto "il criterio di individuazione dei destinatari degli atti non è l'etnia ma la presenza in insediamenti di comunità nomadi sia e soprattutto perché le iniziative previste, a prescindere dalle concrete modalità di realizzazione, sono finalizzate a garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone e, in definitiva, costituiscono strumenti volti, in coerenza con la finalità comunitaria, a migliorare l'inclusione delle comunità nomadi".

L'insieme delle indicazioni già emerse dall'analisi svolta nella prima parte della Strategia e dagli stessi studi dell'UNAR consente di delineare una serie di **idee forza** che possono concorrere a migliorare le capacità delle amministrazioni e degli altri soggetti che operano in questo ambito a far fronte alla discriminazione, concependo percorsi e ipotesi di lavoro, indirizzati da una Strategia nazionale di inclusione coordinata dal PCN, insieme con le amministrazioni centrali e le associazioni RSC, in grado di influire positivamente sui singoli ambiti di intervento, mediante:

- la declinazione di singole **strategie regionali**, in linea con la Strategia nazionale, di coordinamento dell'attività di molteplici soggetti territoriali, a cui è delegata l'azione pratica nelle aree critiche del lavoro, della casa, delle condizioni sanitarie e dell'accesso all'istruzione. Tale scelta prevede la possibilità di costituire sui singoli territori appositi **tavoli di lavoro regionali** dove confluiscono, interfacciandosi reciprocamente, le diverse competenze, esperienze e peculiarità degli attori istituzionali e sociali e si realizza la concreta attuazione sui territori degli obiettivi specifici contenuti nei singoli assi di intervento, intrecciando in maniera complementare e sinergica la progettualità e la programmazione regionale e locale con quella già delineata, a livello nazionale, dal Tavolo Interministeriale e concretamente attuata attraverso i quattro **tavoli nazionali tematici** coordinati dalle rispettive amministrazioni di riferimento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; Ministero della Salute; Ministero dell'Interno). In questo contesto si assicura, a prescindere dalla scelta dei modelli di intervento operativo che può variare a seconda dei contesti territoriali, il **protagonismo positivo** e la **presa in carico dell'amministratore pubblico** quale strada necessaria per traghettare le tante emergenze rom verso il traguardo dell'inserimento nella società italiana ed anche quale strumento di **consapevolezza/responsabilità** civica, su cui fare leva contro il pregiudizio/discriminazione;
- l'elaborazione, la sperimentazione e la progressiva e sistematica applicazione di **linee guida** rivolte a migliorare, nell'ambito dei summenzionati tavoli regionali di attuazione della strategia, la capacità delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali, per la realizzazione di politiche adeguate, finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni RSC tenendo quindi necessariamente conto anche delle opinioni e degli atteggiamenti assunti, a tale proposito, dalla società locale.
- l'avvio di iniziative in grado di far leva sul protagonismo attivo dei **segmenti di cittadinanza** maggiormente sensibili alle problematiche relative all'inclusione sociale dei RSC e interventi di inclusione sociale che dovranno tener conto delle esigenze espresse dagli abitanti che vivono nelle aree più prossime agli insediamenti, operando nella direzione di fornire **risposte adeguate e non demagogiche** alle problematiche poste da questi segmenti di popolazione;
- l'opportunità di creare **organismi bilaterali** con la presenza delle organizzazioni di rappresentanza dei RSC e dalla comunità locale al fine di delegare a queste strutture l'attività di gestione e controllo degli interventi rivolti a contrastare la discriminazione e ad agevolare l'inclusione sociale delle comunità RSC.

In relazione alla specifica questione della c.d. **apolidia di fatto**, cui si è fatto ampiamente cenno nella prima parte della Strategia, si ritiene di poter formalizzare la creazione di un **gruppo di lavoro** composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, degli Affari Esteri, dell'Ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, dell'UNHCR nonché di rappresentanti delle Comunità Rom e Sinte e delle ONG attive nel settore della promozione e tutela dei diritti umani al fine di promuovere interventi sugli Stati di ipotetica appartenenza degli apolidi

(Bosnia Erzegovina, Serbia...) valutando anche la praticabilità di far riconoscere ai Rom provenienti dalla ex-Jugoslavia ed entrati in Italia, non oltre il 1° gennaio 1996, data di sottoscrizione degli accordi di pace, lo status di rifugiato ONU, come avviene per i rifugiati ospitati nei campi profughi.

Infine condizione e prerequisito essenziale allo scopo di rendere praticabile non solo l'applicazione della Strategia, ma anche e soprattutto la sua puntuale, tempestiva e costante verifica circa i risultati progressivamente conseguiti e le criticità persistenti, è evidentemente l'incremento esponenziale e omogeneo della **conoscenza statistica**, tale da colmare progressivamente e mediante periodiche attività statistiche il consistente **gap informativo**³¹ sulla condizione delle comunità RSC, con particolare, ma non esclusivo, riferimento alla **dimensione di genere**, alle modalità e agli ambiti lavorativi, alle forme occupazionali disaggregate per lavoro dipendente e autonomo nell'economia formale ed informale, ai processi di scolarizzazione (iscrizione, frequenza, successo, dispersione) e inclusione sociale e sanitaria. Su tale specifico settore, in particolare, allo scopo di avere una visione unitaria e quanto più completa del flusso e della presenza dei minori RSC sul territorio nazionale, sarà anche utile, per quel che concerne le rilevazioni statistiche, prendere in considerazione, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro volto al superamento dell'attuale gap informativo e statistico, l'opportunità di addivenire ad una classificazione più specifica dell'identità culturale dei minori RSC anche attraverso un confronto tra i diversi referenti istituzionali e non, per concordare un **sistema di classificazione univoco** che tenga in considerazione anche nazionalità e stanzialità, al fine di attivare interventi mirati da parte dei diversi settori operativi coinvolti su questa utenza, partendo da dati che risultino così omogenei.

Come già ampiamente sottolineato ai fini della progressiva **destrutturazione dei pregiudizi e degli stereotipi** usualmente attribuiti alle comunità RSC e storicamente radicati in una percentuale significativa della popolazione italiana ed europea, risulta di fondamentale rilevanza la definizione di una specifica, massiva e continuativa strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione di natura bidirezionale (comunità RSC/popolazione) e multidimensionale.

CAMPAGNE DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE. Nel suo impegno di promozione sociale delle comunità rom e sinti, il PCN intende quindi in particolare sostenere campagne di informazione incentrate sullo scardinamento dei pregiudizi nei confronti dei RSC e sui valori che caratterizzano la cultura, le tradizioni e le competenze economiche e professionali dei RSC, nonché sugli effetti positivi indotti da un miglioramento del loro inserimento lavorativo, rivolgendo percorsi di sensibilizzazione rivolti agli operatori dei centri per l'impiego, alle parti sociali, agli operatori del giornalismo e ai segmenti di cittadinanza maggiormente sensibili alle problematiche relative all'inclusione socio-lavorativa dei RSC.

A tal fine il PCN ritiene efficace e perfettamente coerente con la Strategia innanzitutto sistematizzare e replicare in contesti e ambiti di maggiore impatto due significative attività promosse dal Consiglio d'Europa e già attuate a partire dal 2010 anche in Italia proprio dall'UNAR. Ci si riferisce, per quanto concerne il settore dell'informazione e della comunicazione, alla **Campagna "DOSTA!" ("Basta!")** inizialmente lanciata dal **Consiglio d'Europa** per promuovere nei paesi europei la rimozione dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti dei RSC. La Campagna è stata già diffusa con successo in vari Paesi dell'Europa dell'Est, tra cui: Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia, Slovenia ed Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia e in Italia è stata promossa dall'UNAR a partire dal 2010.

³¹ Ad esempio Le informazioni sulla condizione lavorativa dei RSC, possono essere reperite dai Centri per l'impiego territorialmente competenti ai sensi del D.lgs 469/97 e smi. Il datore di lavoro, inoltre, è tenuto agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 1, commi 1180 e ss. della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), per il tramite del portale del Ministero del Lavoro www.cliclavoro.gov.it. Tramite le Comunicazioni obbligatorie è possibile registrare il numero e le tipologie dei contratti di lavoro stipulati con lavoratori di etnia Rom o Sinti.

L'UNAR ha promosso, in stretto contatto con il tavolo delle associazioni RSC costituito *ad hoc*, in trenta città italiane eventi, progetti e iniziative culturali e campagne informative e di formazione nel 2010 e 2011, con corsi di formazione per giornalisti, diffusione di *kit* per le scuole, spot presso metro e bus ed ha già formalizzato la sua prosecuzione anche per il 2012.

A partire dal 2013, la Campagna DOSTA!, trasformata in attività di natura continuativa e permanente, mediante una sua opportuna **territorializzazione** in stretto raccordo con le Comunità Rom e Sinte ed, ove costituiti, i **tavoli regionali** della Strategia, sarà posta al servizio del PCN, per promuovere campagne di sensibilizzazione nel mondo del lavoro, nei media, nell'offerta di beni e servizi, al fine di rimuovere ogni pregiudizio e discriminazione e favorire la prevenzione e risoluzione pacifica dei conflitti, diffondendo altresì la conoscenza degli strumenti e delle reti di tutela attivate dall'UNAR nell'ambito dell'Azione di sistema n. 2. Analogamente a partire dal 2013 il PCN, si impegna a promuovere, in concomitanza con la Giornata della Memoria (27 gennaio) istituita con apposita legge una specifica iniziativa di rilievo nazionale anche con particolare riguardo alla commemorazione e alla diffusione della conoscenza del **"Porrajmos"**. Infine, nell'ambito della consueta **"Settimana d'azione contro il Razzismo"**, promossa fin dal 2005 in concomitanza con la Giornata internazionale contro l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale istituita dalle Nazioni Unite per il 21 marzo di ogni anno, verranno programmate anche azioni specificamente rivolte al contrasto dei fenomeni di "antigitanismo".

Per quanto concerne invece i focus specifici su donne e giovani RSC, si prevede, mediante il coinvolgimento e l'impiego di risorse afferenti ai Dipartimenti Pari Opportunità e Gioventù, l'attivazione di percorsi sperimentali atti a promuovere la costituzione di network informali volti ad aumentare il protagonismo e la partecipazione, anche mediante la sistematizzazione e la sinergia operativa con progettualità ed attività rivolte a donne e giovani non RSC e già positivamente in atto, quali la rete giovanile "Ne.a.r." promossa dall'UNAR e le progettualità di "democrazia giovanile" promosse e finanziate dall'Agenzia nazionale giovani.

STRUMENTI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE per gli operatori pubblici e privati. Le attuali criticità in materia di elaborazione, attuazione e promozione di politiche e strategie di settore nasce dal fatto che i complessi problemi che nei passati decenni hanno reso difficile l'inclusione sociale di RSC, non sono stati affrontati con sistematiche e coordinate strategie amministrative e normative da parte delle regioni, province e comuni. Gli Enti Locali sono stati troppo spesso impegnati in un'ottica emergenziale, sottovalutando risposte strutturali di inclusione socio-lavorativa di lungo periodo. Inoltre, nell'opinione pubblica sono stati spesso riscontrati profondi sentimenti di ostilità e conflittualità verso l'universo RSC, che hanno ostacolato ulteriormente lo sviluppo di dispositivi normativi e amministrativi di inclusione sociale. Di tale situazione risente anche l'editoria specializzata e la scarsa produzione letteraria sull'universo RSC si concentra prevalentemente sulla cultura *romani*, trascurando invece la produzione di strumenti editoriali per valorizzare le politiche, gli strumenti e i modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità RSC ed assicurarne una capillare diffusione presso i *decision-makers* e gli operatori pubblici e privati. Risponde pertanto a tale specifica e documentata esigenza l'attività già formalizzata dal Dipartimento per le Pari Opportunità per il biennio 2012 – 2013, nel corso del quale verrà sperimentata una *newsletter*, una collana di volumi e quaderni tematici rivolti ai decisori e agli operatori pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza, e la produzione di strumenti editoriali per valorizzare le politiche, gli strumenti e i modelli di comunicazione per l'inclusione sociale delle comunità RSC.

PROMOZIONE DI RETI DI MEDIATORI linguistico-culturali Rom e Sinti. Su tale specifico tema, occorre innanzitutto premettere come, al fine di assicurare il massimo e diretto coinvolgimento delle Comunità RSC e incrementare conseguentemente il numero di mediatori Rom e Sinti, sia necessario nel medio lungo periodo, trovare soluzioni ad uno dei problemi di fondo sull'argomento e cioè la tipologia e la qualità di formazione scolastico/culturale richiesta dalle

norme in vigore agli aspiranti mediatori³². Concorrono all'attuazione di tale misura tre distinti interventi di cui 2 attivati rispettivamente dal **Ministero dell'Interno** e dal **Dipartimento per le Pari Opportunità**, nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei PON "Sicurezza" e "Governance" e il terzo in corso di attivazione da parte del **Ministero della Giustizia – Dipartimento della Giustizia Minorile** nell'ambito del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti dai paesi terzi 2007-2013.

ELABORARE E SPERIMENTARE UN MODELLO DI PARTECIPAZIONE delle Comunità RSC ai processi decisionali nazionali e locali. Come è stato già ampiamente illustrato, elemento centrale e determinante ai fini dell'efficacia della Strategia e della sua capacità di innescare, sia a livello istituzionale che in ambito politico e sociale è l'elaborazione, l'avvio e l'implementazione di un modello funzionale di partecipazione delle Comunità Rom e Sinte ai processi decisionali nazionali e locali, da realizzarsi innanzitutto mediante:

- il coinvolgimento, coordinamento e rafforzamento del **sistema degli attori istituzionali ed associativi** più rilevanti nel sostegno di politiche e servizi a favore delle Comunità di Rom, e Sinti;
- l'attivazione di **modelli e strategie globali per la promozione della partecipazione** politica, economica, istituzionale e associativa di dette Comunità;
- la **partecipazione diretta e capillare** delle Comunità RSC, attraverso la sperimentazione e la sistematizzazione del modello di partecipazione elaborato, a tutte le fasi della Strategia, nonché al sistema di monitoraggio delle singole misure (azioni, assi, obiettivi) della Strategia.

In questi ultimi anni è indubbiamente cresciuto, sia a livello nazionale che nei singoli territori e contesti locali, il **livello di rappresentanza e di rappresentatività espresso dalle Comunità RSC**, così come la sua capacità di visibilità esterna e di relazione con le Istituzioni e, in questo senso, l'adozione della Strategia nazionale offre l'occasione di cogliere tale elemento positivo e per certi versi inedito per valorizzarlo anche e soprattutto sia ai fini di un effettivo e capillare coinvolgimento di tutte le Comunità RSC che allo scopo di avviare un percorso condiviso volto alla sperimentazione e alla formalizzazione di un vero e proprio organismo di rappresentanza RSC istituzionalmente riconosciuto.

A partire da queste indicazioni e ribadendo come strumento operativo e funzionale al raggiungimento di tale prioritario obiettivo sia anche la programmazione di un programma integrato e permanente di mediazione, comunicazione e informazione secondo gli indirizzi già delineati e gli impegni assunti nell'Azione 3, è possibile identificare l'assetto ideale per la realizzazione di una *policy* anti-discriminazione.

Il rapporto tra Comunità RSC e società locale dovrebbe infatti svilupparsi secondo forme di interazione positiva all'interno delle quali ogni attore (istituzionale e non) è disposto a lavorare in sinergia con gli altri, superando le **barriere ideologiche** che, allo stato attuale, caratterizzano il dibattito pubblico sulla questione Rom. Allo stesso tempo, è necessario favorire una dinamica simile all'interno delle Comunità stesse, facendo sì che gli insediamenti RSC si aprano al territorio, limitando il senso di ghettizzazione e di auto-esclusione (*inclusione negoziata*). La diffusione di modelli di inclusione negoziata renderà possibile, infatti, la creazione di condizioni per la realizzazione di *policy* anti-discriminazione e per la crescita dell'inclusione sociale delle Comunità RSC nel tessuto sociale.

³² In questo senso potranno essere definiti e sperimentati percorsi sperimentali d'intesa con le Regioni, anche nell'ambito dei POR, previa opportuna valutazione e studio in sede di Cabina di Regia Regioni ed Enti locali.

A tale precipuo scopo, il PCN, fin dalla fase propedeutica di definizione della Strategia, ha avviato, nell'ambito delle attività di consultazione e coinvolgimento dei diversi interlocutori del mondo RSC, a partire dalle associazioni di rappresentanza nazionale delle Comunità RSC ed includendo anche tutto il settore dell'associazionismo non RSC operante sia in ambito sociale che a livello di promozione e tutela dei diritti, una riflessione condivisa sulle modalità atte ad assicurare, in maniera efficace, capillare e permanente, una effettiva strutturata e proattiva partecipazione dei diretti interessati e delle loro realtà associative ai processi decisionali che li riguardano.

Accanto a tale attività, il PCN ha anche definito e formalizzato nel mese di dicembre 2011 una procedura di evidenza pubblica rivolta ad acquisire la disponibilità a partecipare alle diverse fasi attuative della Strategia, tale da consentire al PCN stesso di avere un quadro esaustivo e dettagliato sulla presenza, sia a livello nazionale che locale circa:

- associazioni e altri organismi, di rilievo nazionale o locale, anche non riconosciuti, prevalentemente o esclusivamente composti da Rom, Sinti e Camminanti con documentata esperienza;
- associazioni e altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito delle attività volte all'inclusione sociale e lavorativa dei Rom, Sinti e Camminanti;
- associazioni ed altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito della promozione e tutela dei diritti dei Rom, Sinti e Camminanti;

Considerata l'ampiezza e la pluralità delle soluzioni già parzialmente ipotizzate nel corso del processo di consultazione ed audizione delle parti interessate ed attesa la necessità di assicurare, anche a livello operativo, l'avvio di tale processo partecipativo in concomitanza con quello della Strategia, si ritiene in particolare di:

- svolgere, anche ai fini della eventuale costituzione dei tavoli regionali e locali previsti dal sistema di *governance* della Strategia, una serie di **audizioni regionali** (o in alcuni casi interregionali) di tutti i soggetti che hanno manifestato o provvederanno a farlo entro il termine stabilito la propria disponibilità e il proprio interesse a partecipare alle fasi di attuazione, implementazione, verifica e monitoraggio della Strategia;
- procedere periodicamente e con **cadenza annuale alla riapertura dell'avviso di manifestazione di interesse** al fine di integrare il tessuto associativo con ulteriori esperienze e realtà eventualmente non emerse durante la fase di avvio o costituitesi successivamente alla stessa;
- prevedere, nell'ambito e con gli strumenti stabiliti dal sistema di *governance* della Strategia, **l'elaborazione e la sperimentazione di un organismo/tavolo nazionale, articolato su base territoriale, denominato "Forum delle comunità Rom e Sinte"**, attraverso il quale si realizzi concretamente l'applicazione dei principi e degli obiettivi volti ad assicurare una reale e crescente partecipazione attiva dei RSC ai processi decisionali che li riguardano.

Il Forum, in particolare, dovrà concorrere, in stretto e sinergico coordinamento con il PCN, al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- definizione, individuazione e promozione dell'applicazione a livello nazionale e locale di **metodi di monitoraggio standardizzato** permanenti efficaci per valutare l'effetto delle misure;

- individuazione, diffusione e scambio di buone prassi e il confronto riguardanti le politiche di inclusione di Rom, Sinti e Camminanti;
- assicurare la realizzazione e il monitoraggio delle misure previste dalla Strategia (azioni di sistema, assi di intervento ed obiettivi specifici) e delle attività **operative dei tavoli nazionali e, ove costituiti, regionali** in cooperazione con le Autorità regionali e locali;
- revisione e l'attualizzazione periodica della Strategia secondo le indicazioni fornite dalla Commissione europea e sulla base della concreta e costante **azione di accompagnamento e animazione territoriale** svolta dai tavoli regionali e dalle articolazioni del Forum;

Il "Forum", nello svolgimento delle funzioni di consultazione ed elaborazione di proposte ai fini della elaborazione dell'attuazione, in ambito nazionale e locale, delle strategie di integrazione dei Rom e Sinti da parte del PCN concorre altresì ad assicurare:

- **la ricognizione, l'analisi e l'individuazione**, con particolare riguardo alle specificità dei diversi territori regionali, di eventuali **buone prassi** già avviate a livello locale, effettuando anche una comparazione con quella adottate e seguite da altri paesi dell'Unione europea;
- la realizzazione, in raccordo con il Punto di Contatto Nazionale, di **incontri e audizioni** con istituzioni, Enti Locali ed altri organismi operanti nello specifico settore trattato;
- la formulazione di **ulteriori e specifiche proposte** all'UNAR nell'ambito delle competenze ad esso assegnate dalle leggi dai regolamenti e dalle disposizioni vigenti.

4.4 ASSI DI INTERVENTO ED OBIETTIVI SPECIFICI

Nell'ambito della Strategia verranno previsti i seguenti 4 assi di intervento, articolati in complessivi n. 12 obiettivi specifici:

ASSE 1. ISTRUZIONE: "Aumentare la quantità e qualità delle opportunità educative e il numero di studenti RSC iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, favorendone la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione", sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 1.1: "Favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione dei bambini rom e sinti, promuovendo l'accesso (le iscrizioni, la frequenza, i risultati) non discriminatorio alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l'abbandono scolastico dei minori RSC nelle scuole primarie e secondarie";

Obiettivo specifico 1.2: "Accrescere la partecipazione dei giovani RSC all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente";

Obiettivo specifico 1.3: "Favorire il confronto e la cooperazione tra Istituzioni scolastiche, territorio extra-scolastico, famiglie e comunità RSC";

ASSE 2. LAVORO: "Promuovere la formazione professionale e l'accesso al lavoro per donne e uomini di origine RSC", sviluppando i seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 2.1: “Favorire la promozione della formazione e l’accesso non discriminatorio ai corsi di formazione finalizzati all’inserimento nel mercato del lavoro e alla creazione d’impresa”;

Obiettivo specifico 2.2: “Promuovere strumenti, modalità e dispositivi per la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo imprenditoriale e di lavoro autonomo”;

Obiettivo specifico 2.3: “Sviluppare percorsi di accompagnamento individualizzato al mercato del lavoro per le donne rom e sostenere l’accesso dei RSC under 35 anni al sistema di opportunità e agevolazioni previste per l’imprenditoria giovanile e l’occupazione giovanile in genere”.

ASSE 3. SALUTE: “Migliorare l’accesso ai servizi sociali e sanitari disponibili sui territori e implementando la prevenzione medico-sanitaria, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine Rom e Sinti”, sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 3.1: “Favorire l’analisi e le modalità di accesso ai servizi sociali di qualità per RSC, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili”;

Obiettivo specifico 3.2: “Favorire l’accesso a servizi sociali e di medicina preventiva, con particolare riferimento alla salute riproduttiva e materno-infantile”;

Obiettivo specifico 3.3: “Coinvolgere nei servizi sociali e nei programmi di cura medica RSC qualificati, anche mediante l’inserimento di mediatori culturali”;

ASSE 4. ABITAZIONE: “Aumentare l’accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un’ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell’unità familiare e di una strategia fondata sull’equa dislocazione”, sulla base dei seguenti obiettivi specifici:

Obiettivo specifico 4.1: “Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l’offerta abitativa rivolta a RSC”;

Obiettivo specifico 4.2: Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC;

Obiettivo specifico 4.3: “Favorire l’informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, e sulle opportunità immobiliari per le famiglie RSC”.

Questi obiettivi specifici, suddivisi per le aree di rispettiva competenza, saranno declinati nel periodo 2012-2020 secondo le strategie di intervento che prevedono un **obiettivo intermedio di monitoraggio delle attività in una prima fase 2012-2013**.

5. LE ATTIVITÀ VOLTE A PREVENIRE E RIMUOVERE OGNI FORMA E CAUSA DI DISCRIMINAZIONE

5.1 QUADRO DI RIFERIMENTO E COMPITI ATTRIBUITI ALL'UNAR

In base alla delega di cui al Decreto emanato dal Presidente del Consiglio, al Ministro per le Pari Opportunità compete l'esercizio delle funzioni di "programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, [...] nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione". Il Ministro per le Pari Opportunità è delegato nello specifico "a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Pertanto, il superamento delle diverse forme di discriminazione nelle loro molteplici manifestazioni rappresenta uno degli obiettivi prioritari dell'azione del Ministro delle Pari Opportunità.

Il DPCM 31 dicembre 2009 ha individuato il Dipartimento per le Pari opportunità quale "struttura di supporto che opera nell'area funzionale inerente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione". Inoltre, la Direttiva del Ministro per le pari opportunità del 1 aprile 2011 per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento per l'anno 2011, in continuità con quanto previsto per l'anno 2010, ha confermato come una delle priorità politiche il "rafforzamento del principio di non discriminazione" ed ha affidato all'UNAR l'attuazione degli obiettivi strategici relativi alla prevenzione, contrasto e rimozione delle discriminazioni e all'effettività della tutela delle vittime di ogni tipo di discriminazione.

In qualità di Equality Body, l'UNAR assicura inoltre di volta in volta il disimpegno di numerose attività relative agli altri fattori di discriminazione (religione, età, orientamento sessuale, disabilità), sia in relazione a comitati e gruppi di lavoro a livello europeo ed internazionale che per quanto concerne il programma Progress ed è stato individuato quale Punto di contatto nazionale per le tematiche LGBT nell'ambito del Consiglio d'Europa.

5.2 L'UNAR E LE DISCRIMINAZIONI CONNESSE ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE E ALL'IDENTITÀ DI GENERE

In questo quadro si inseriscono anche le azioni specifiche realizzate dall'Ufficio in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, che si sono sostanziate da un lato, in attività di sensibilizzazione, informazione e formazione sul piano culturale finalizzate a scardinare stereotipi e pregiudizi alla base di comportamenti omofobici e transfobici, dall'altro lato in azioni, di contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT. Tali interventi si inseriscono nel più ampio contesto delle azioni di contrasto alle diverse forme di discriminazione, che prevedono un approccio integrato e sinergico, ma anche interventi rivolti a target specifici. La strategia dell'UNAR, nell'ottica della costruzione di un sistema integrato di reti territoriali antidiscriminazione, ha previsto il coinvolgimento e la valorizzazione dei diversi attori istituzionali e non. Oltre alle Regioni e degli enti locali, particolare attenzione è stata dedicata al rapporto con le associazioni LGBT, in grado di fornire un contributo fondamentale per orientare le azioni rivolte ai target specifici massimizzandone l'efficacia.

IL PROGRAMMA DEL CONSIGLIO D'EUROPA. Nel corso del 2011 è stata avviata una importante iniziativa di collaborazione con il Consiglio d'Europa con l'adesione dell'UNAR al

programma denominato “Contrasto della discriminazione basata sull’orientamento sessuale e identità di genere”, proposto dal Consiglio d’Europa (DG HL – Legal and Human Rights Capacity Building Departement). Il programma è rivolto a 5/10 Stati Membri individuati come beneficiari, sulla base della valutazione dei bisogni e previa consultazione delle autorità, e intende avvalersi di un Network informale di Focal points LGBT governativi. Si tratta di un progetto di assistenza tecnica e finanziaria agli Stati beneficiari per l’implementazione delle politiche in relazione a quanto rilevato nel recente Rapporto del Commissario Hammarberg sulla discriminazione nei confronti delle persone LGBT. La finalità è la cooperazione tra Stati membri del Consiglio d’Europa nelle azioni di contrasto della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, in linea con la Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri CM/REC 5 (2010). A partire dal mese di settembre 2011, nel corso di diversi contatti tra il Consiglio d’Europa e l’UNAR, sono state definite le linee strategiche di collaborazione per l’implementazione delle attività nel settore della discriminazione nei confronti delle persone LGBT. In particolare, il progetto fornirà assistenza tecnica e finanziaria per sostenere e ampliare le attività in ambiti individuati dall’Ufficio come prioritari e già oggetto di intervento, quali:

- attività di prevenzione e contrasto del bullismo omofobico e transfobico, in linea con quanto già avviato con le iniziative della Settimana contro la violenza, potenziando gli interventi in materia antidiscriminatoria nei confronti delle diverse componenti della scuola (studenti, genitori, docenti e dirigenti);
- prevenzione e contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT nel mondo del lavoro, con particolare riguardo alle persone transessuali e transgender;
- attività di informazione e sensibilizzazione nei confronti delle Forze dell’Ordine, in attuazione di quanto previsto dal protocollo di intesa in essere con l’OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli atti discriminatori del Ministero dell’Interno – Direzione centrale di Polizia Criminale);
- contrasto dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti delle persone LGBT nei mass media.

Il programma consente, inoltre, la valorizzazione delle azioni già poste in essere dall’Ufficio, per ciò che riguarda la possibilità di scambio di esperienze e buone prassi a livello europeo. Per il lancio del programma è stato previsto per il mese di febbraio 2012 un meeting a Roma con i rappresentanti del Consiglio d’Europa e dell’UNAR, dei Ministeri e delle istituzioni a vario titolo coinvolte, nonché con tutte le realtà associative LGBT. Ai fini della collaborazione e condivisione delle attività, sono coinvolti anche la Commissione Diritti umani del Senato, l’OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti discriminatori – Direzione Centrale Polizia criminale), UNHCR, la Consigliera nazionale di parità, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana – FNSI, le parti sociali.

LA PROGRAMMAZIONE IN AMBITO FSE. Nell’ambito delle azioni finanziate con il Fondo sociale Europeo (PON GAS 2007/2013 – Asse D “Pari Opportunità e non discriminazione”) l’UNAR ha realizzato alcune specifiche attività relative alla tematica della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere. Nel corso del 2011 l’Ufficio ha proceduto alla pubblicazione dei risultati della ricerca svolta affidato dall’Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford finalizzata alla identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, effettuata nelle regioni obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). La ricerca ha effettuato l’analisi storico-sociale dei processi di discriminazione negli ambiti che comportano un maggiore rischio di discriminazione per le persone LGBT (inclusione sociale, culturale e politica, abitazione, lavoro, accesso a beni e

servizi) e una ricognizione di buone prassi a livello nazionale, con attenzione, in particolare, alla prevenzione e al contrasto del bullismo omofobico e transfobico tra le giovani generazioni, alle azioni di supporto e consulenza per le famiglie di persone omosessuali e transgender, alla prevenzione e contrasto delle discriminazioni multiple. I risultati della ricerca sono stati sintetizzati in un volume pubblicato nella collana editoriale dell'UNAR con il titolo "DisOrientamenti". Inoltre, a completamento dell'indagine precedente, nel corso del 2011 è stata avviata una ulteriore ricerca, affidata all'Avvocatura per i diritti LGBT - Rete Lenford, per l'individuazione di *best practice* europee nel contrasto alle discriminazioni delle persone LGBT e analisi partecipata della loro replicabilità presso le Regioni Obiettivo Convergenza FSE, in collaborazione con istituzioni locali ed associazioni del settore.

Nell'ambito delle azioni finanziate con il FSE è stato poi affidato ad Arcigay, a seguito di svolgimento di apposita procedura di evidenza pubblica, la realizzazione del servizio di consulenza specialistica rivolto agli operatori del *Contact Center* dell'UNAR sul trattamento dei casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere (attività di back office). Ciò nell'ottica di creare di una rete di antenne territoriali nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, per assicurare, in collaborazione con l'UNAR, informazione ed assistenza alle vittime. Un'ulteriore attività relativa a tutti i fattori di discriminazione riguarda poi l'avvio di percorsi di sensibilizzazione ed informazione alle aziende (management e personale dipendente) per lo sviluppo del "diversity management". L'attività, affidata all'associazione PARKS - Liberi e Uguali, è finalizzata anche alla creazione di un *career day* per categorie svantaggiate (4 giornate in ogni capoluogo regionale) con coinvolgimento di rappresentanti istituzionali e privati, in cui i candidati incontreranno le aziende.

IL TAVOLO NAZIONALE per la parità di trattamento e la non discriminazione per le persone transessuali e transgender in ambito lavorativo. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle discriminazioni nei confronti delle persone transessuali e transgender nel lavoro. La ricerca condotta dall'Avvocatura per i diritti LGBT – Rete Lenford (DisOrientamenti) ha messo in evidenza, per quanto riguarda specificamente le persone transessuali e transgender, che l'ambito professionale, in particolare l'accesso al lavoro, presenta le maggiori criticità sia in termini di frequenza di episodi di discriminazione sia per la loro gravità. A partire dai risultati della ricerca, L'UNAR ha avviato un confronto sia con le Organizzazioni Sindacali sia con le principali realtà associative transessuali e transgender al fine di acquisire elementi informativi utili alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni basate sull'identità di genere nel mondo del lavoro, soprattutto in merito alla tutela delle persone in transizione, per attuare azioni positive in tal senso. Nel corso del 2011 si sono svolti i lavori del "Gruppo di lavoro sulla parità di trattamento e la non discriminazione delle persone transessuali e transgender nell'ambito lavorativo", formalmente costituito con Decreto direttoriale del 16 novembre 2010 presso l'UNAR, con funzioni di consultazione ed elaborazione di proposte, coordinato dal Direttore dell'UNAR e composto dai rappresentanti delle realtà associative transessuali e transgender attive a livello nazionale e territoriale. Il Gruppo di lavoro, sulla base dell'analisi della situazione dell'accesso al lavoro e delle condizioni lavorative delle persone transessuali e transgender, ha proceduto ad individuare proposte all'Ufficio ai fini della definizione, all'interno del programma di attività annuale, di attività e azioni nello specifico settore di intervento. Il gruppo di lavoro ha, inoltre, proceduto ad elaborare materiale e documentazione finalizzati alla redazione di un vademecum sui diritti in ambito lavorativo rivolto alle lavoratrici e ai lavoratori trans, nonché ai datori di lavoro. Su questa tematica l'UNAR ha avviato contatti con le Regioni, tramite la Conferenza delle Regioni, in quanto competenti sui temi della formazione e lavoro, con la Direzione Generale del Mercato del Lavoro del Ministero del lavoro, con la Consigliera nazionale di parità.

5.3 IL PROGETTO PROGRESS “RETI TERRITORIALI CONTRO LE DISCRIMINAZIONI”

Nell'anno 2011, per quanto riguarda il Programma comunitario “Progress”, in riferimento all'obiettivo “Lotta contro la discriminazione”, l'UNAR ha portato a conclusione il progetto “**Reti territoriali contro le discriminazioni**” rivolto appunto alla prevenzione e al contrasto di ogni forma e causa di discriminazione.

Il progetto ha operato tramite un **Gruppo di Lavoro Nazionale** (NWG - *National Working Group*) che ha radunato le maggiori organizzazioni rappresentative delle federazioni e delle reti nazionali di associazioni operanti nei 5 ambiti delle discriminazioni (orientamento sessuale, razza-etnia, disabilità, religione ed opinioni personali, età). Il NWG che è stato coordinato dall'UNAR era composto da: ACLI; ACMID – DONNA Onlus – Associazione Comunità Marocchina delle Donne in Italia; ARCIGAY; Avvocatura per i diritti LGBT Rete Lenford; CIR - Consiglio italiano per i rifugiati; COMUNITA' DI SANT'EGIDIO; ENAR – European Network Against Racism; FISH – Federazione italiana per il superamento dell'handicap; GAYNET; LIBELLULA; MIT – Movimento Identità Transessuale; Fondazione Sodalitas; Regione Emilia Romagna, Ufficio Nazionale della Consigliera di Parità, UFTDU – Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo. Ognuno dei partner ha avuto un ruolo diretto dalla fase di ideazione di progetto all'esecuzione di tutte le attività previste.

Il *National Working Group* che ha coordinato le attività del presente progetto, composto dalle principali federazioni ed associazioni impegnate su tutte le discriminazioni, si era posto una serie di obiettivi volti a promuovere una armonizzazione ed unificazione dei provvedimenti in materia di discriminazione contenuti nella normativa civile e amministrativa in un unico atto (a partire dalla discriminazione su base etnica e razziale); alla promozione nelle regioni coinvolte dell'istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per tutte le vittime di discriminazione; al rafforzamento del *mainstreaming* in un'ottica di analisi delle discriminazioni e collaborazione dell'associazionismo secondo un approccio *multiground*, per garantire l'inserimento del principio di non discriminazione in tutte le politiche e dispositivi amministrativi locali; ad una azione efficace e specifica contro le discriminazioni multiple, anche sviluppando linee di *mutual mainstreaming*; ad un rafforzamento delle reti non governative impegnate nella lotta contro le discriminazioni; alla creazione di un meccanismo permanente di dialogo civile, a partire dal lavoro del *National Working Group*, che consentisse l'effettivo coinvolgimento dei gruppi esposti alle discriminazioni e delle organizzazioni di sostegno e tutela nella definizione delle misure, delle azioni e delle politiche.

Il ruolo delle azioni di ricerca ed informazione, insieme con le azioni di lobbying e formazione, hanno permesso di pervenire alla:

- realizzazione di protocolli di intesa tra gli Enti Locali e l'UNAR per pervenire alla istituzione di osservatori antidiscriminazione nelle regioni e comuni in cui non sono presenti tali servizi;
- piena attuazione di protocolli di intesa già firmati tra Enti Locali ed UNAR, che necessitavano di una opportuna azione di capacity building degli enti e delle associazioni coinvolte, nonché di attività formative in ambito giuridico, statistico e socio-culturale per la costruzione e l'avvio di strumenti di tutela contro tutte le discriminazioni;
- realizzazione di un'ampia indagine sulle cause, i processi e le conseguenze delle discriminazioni nel settore abitativo con due azioni ben specifiche che hanno portato all'elaborazione di proposte e linee guida di superamento della problematica nella Regione Emilia-Romagna.

Nella prima azione sono stati monitorati, attraverso un percorso di analisi comparativa sia sincronica che diacronica, i regolamenti che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi. Si è prestata particolare attenzione a determinate categorie: cittadini stranieri, coppie di fatto, disabili, esaminando sia i requisiti di accesso, sia le condizioni oggettive/soggettive che determinano l'acquisizione di punteggio.

Nella seconda azione sono state effettuate 183 interviste a referenti di Associazioni di proprietari immobiliari, Sindacati di inquilini, Servizi sociali e servizi abitativi Agenti immobiliari, Agenzie immobiliari, Amministratori di condominio, Referenti di progetti di intermediazione e garanzia Terzo settore.

- creazione di un Tavolo per la promozione della Carta delle Pari Opportunità nel mondo lavoro, che ha avuto ampia diffusione nelle Regioni Emilia-Romagna e Sicilia e che ha portato ben 32 nuove aziende nelle città di Bologna, Modena, Palermo e Messina a sottoscrivere la Carta per le Pari Opportunità
- creazione di un Concorso fotografico "Diversità urbana" che ha coinvolto molti giovani dai 18 ai 35 anni (con 766 proposte fotografiche) con l'intento di far emergere a livello nazionale ogni iniziativa di conoscenza reciproca, che a partire dalla rimozione degli stereotipi che favoriscono la conflittualità, favorisca il dialogo e l'inclusione sociale nei contesti urbani tra cittadini italiani, stranieri, rom, sinti e di altre minoranze etnico-linguistiche e di altre religioni, tra persone disabili, tra giovani ed anziani e tra persone con diverso orientamento sessuale ed identità di genere.

RICERCA SULL'ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA: ANALISI DEI BANDI E DEI REGOLAMENTI. La ricerca sull'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP) ha monitorato, attraverso un percorso di analisi comparata, sia sincronica che diacronica, i Regolamenti comunali che stabiliscono le modalità di accesso e di formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici. L'indagine, è stata articolata in due momenti principali:

- raccolta ed analisi comparata degli ultimi Regolamenti comunali ERP emanati, studio delle condizioni di punteggio e ponderazione dei punteggi relativi, realizzazione di simulate per le quali vengono ipotizzate alcune categorie ritenute particolarmente sensibili;
- analisi comparata, per il medesimo Comune, tra i Regolamenti ERP in vigore ed i primi Regolamenti di emanazione successiva alla riforma regionale in materia introdotta con L.R. n.24/2001 (e dalla successiva delibera del Consiglio Regionale n.327/2002) e alle modifiche inserite nel D.lgs. n.286/98 (T.U. immigrazione) con Legge. n.189/2002.

Il monitoraggio ha interessato in modo particolare determinate categorie di soggetti: cittadini stranieri, disabili, coppie di fatto, nuclei di nuova formazione e persone anziane. Si è ipotizzato che modalità potenzialmente discriminatorie (direttamente o indirettamente escludenti) possano concretizzarsi in forme diverse: mediante la formulazione dei requisiti generali per l'assegnazione (in particolare per i cittadini stranieri), attraverso l'elaborazione dei parametri per l'attribuzione di punteggio, tramite la previsione di quantità squilibrate di punteggio assegnate alle diverse condizioni soggettive/oggettive, nonché mediante le circostanze di cumulabilità dei punteggi stessi. L'indagine è stata condotta su un campione dei tredici comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti presenti sul territorio regionale, tra cui i nove comuni-capoluogo (Piacenza, Reggio Emilia,

Parma, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì³³, Rimini), più le municipalità di Carpi, Imola, Faenza e Cesena. Sono stati esaminati 25 Regolamenti/Bandi complessivi³⁴:

Il monitoraggio dei Regolamenti ERP ha cercato di fornire una fotografia delle modalità di accesso all'alloggio pubblico, delineandone le caratteristiche principali anche e soprattutto in termini antidiscriminatori. Quello che la ricerca si è proposta è stato, in primo luogo, l'obiettivo di garantire degli spunti di riflessione in merito alle politiche abitative e degli input per successivi approfondimenti di indagine in tale settore.

L'accesso all'alloggio costituisce una premessa fondamentale per garantire ed integrare processi di inclusione e inserimento di categorie individuate spesso a rischio di marginalità sociale. La regolamentazione utile all'assegnazione di alloggi di residenza pubblica si muove su parametri di legge nazionali e regionali che vengono integrati nel loro specifico dalle singole Amministrazioni comunali le quali individuano i criteri alla base della costituzione delle condizioni di punteggio e la quantificazione delle stesse. Le modifiche che vengono apportate ai Regolamenti dovrebbero quindi rimanere debitorie di studi territoriali che consentano di avere un quadro sociale il più attendibile ed aggiornato possibile, su cui definire le condizioni di punteggio stesse e il loro peso relativo all'interno del conteggio finale per l'inserimento in graduatoria. Tutto questo al fine di garantire una risposta di servizio adeguata alle esigenze socio-economiche del territorio, nonché nei confronti di un principio di equità, vero garante dell'efficacia degli interventi assistenziali.

Per tornare all'analisi condotta, da quanto riscontrato è indubbio che la selezione dei requisiti di accesso rimane il primo strumento potenzialmente discriminatorio. Nel caso del Regolamento emanato dal Comune di Ravenna, la necessità di risiedere o svolgere un'attività lavorativa "da almeno due anni" per l'accesso al bando di concorso ERP pone delle condizioni restrittive che assumono caratteri discriminatori indiretti, risultando anche palesemente contrari alla già citata normativa regionale di riferimento che pone come requisiti necessari all'accesso nelle graduatorie di assegnazione solo quello di residenza o di attività lavorativa, senza alcuna specificazione temporale.

Diverse riflessioni, invece, vengono poste dalla specificazione da parte dei Comuni delle condizioni soggettive/oggettive e dai relativi punteggi corrispondenti. In particolare la previsione di punteggio indicata per l'anzianità di residenza sul medesimo territorio, per quanto conforme al dettato del legislatore regionale, rimane una condizione potenzialmente discriminatoria, soprattutto se corredata da quantità di punteggio sproporzionate che incidono in maniera sostanziale sul conteggio totale. Il dato temporale riscontrato di progressiva introduzione di questa formula di punteggio nei Comuni esaminati determina una tendenza che necessita di essere monitorata. Una previsione ancora diversa è quella inserita dal Regolamento in vigore del Comune di Bologna, il quale inserisce un punteggio minimo da assegnare relativamente all'anzianità della domanda, una soluzione che sembra assumere caratteristiche di minore esclusione rispetto alla precedente.

Per trarre delle conclusioni generali sulle condizioni di punteggio, per quanto è stato possibile rilevare dall'indagine, occorre sottolineare come, nel rispetto dell'autonomia decisionale in materia da parte delle amministrazioni locali, la scelta di quali condizioni soggettive privilegiare nell'assegnazione dei punteggi, può avere ripercussioni discriminatorie indirette. In particolare, è ovvio che tramite l'analisi della composizione anagrafica della popolazione locale e della mappatura

³³ La Provincia di Forlì-Cesena ha come Comune-capoluogo la città di Forlì. In merito all'assegnazione degli alloggi ERP, è stato deliberato un Regolamento provinciale integrato che ha validità sia per Forlì che per Cesena

³⁴ La L.R. n.24/2001 stabilisce all'art.25 la possibilità per i comuni di procedere all'assegnazione degli alloggi di ERP su istanza degli interessati mediante l'emanazione di concorso pubblico da attuarsi tramite bando per la formazione di una graduatoria "chiusa" di assegnazione, o, in alternativa, attraverso la formazione di una graduatoria di assegnazione aperta aggiornata periodicamente (c.1). I Regolamenti sono quindi tenuti ad individuare il contenuto del bando e le forme di pubblicizzazione dello stesso, ove presente, o, in seconda opzione, il procedimento di formazione e pubblicazione della graduatoria e le modalità di aggiornamento della stessa (c. 2, lett. c) e d); c.4). In entrambi i casi il Regolamento stabilisce i criteri di priorità per l'assegnazione ed i relativi punteggi da attribuire alle domande in relazione alle condizioni soggettive ed oggettive dei nuclei richiedenti (c. 2, lett. b)).

dei bisogni, ogni amministrazione saprà a quali condizioni soggettive attribuire un maggiore punteggio, ma la previsione di punteggi elevati per quelle categorie che rispecchiano maggiormente la comunità autoctona, può portare ad effetti discriminatori indiretti che escludono i nuclei stranieri le modalità di accesso all'alloggio.

Per esempio, si nota l'aumento dei punteggi collegati all'anzianità anagrafica o a nuclei uni-personali o monogenitoriali e la contemporanea diminuzione del punteggio previsto per i nuclei multicomponenti (3-4 persone) o con presenza di minori. Questo raccoglie una tendenza presente nella popolazione emiliano-romagnola autoctona, ma può prefigurare il rischio di esclusione per le famiglie straniere che, come noto, sono statisticamente i nuclei in cui la quantità dei membri e la presenza di minori è più elevata e frequente.

Per completezza di ragionamento occorre anche segnalare come il patrimonio ERP dei Comuni, in particolare per gli alloggi di nuova costruzione, sia composto in maggioranza da alloggi di piccola o media metratura, e quindi più facilmente assegnabili a nuclei composti da pochi membri. In quest'ottica, dei possibili percorsi d'indagine e di approfondimento sarebbero sicuramente auspicabili. Un esempio di monitoraggio potrebbe focalizzarsi sull'analisi trasversale dei Regolamenti, della conformazione dei patrimoni ERP dei Comuni, attraverso la creazione di "mappe del bisogno" relative alle richieste e alle effettive assegnazioni di alloggi pubblici, nonché sulla raccolta dati in merito alla costituzione interna dei nuclei, sia italiani che stranieri, facenti domanda. La messa in relazione di questi dati avrebbe sicuramente il merito di fornire un quadro più completo e dettagliato dei criteri alla base delle scelte amministrative e delle effettive modalità con cui viene garantito il diritto all'alloggio a livello regionale.