



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

RELAZIONE

AL PARLAMENTO

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

E

SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO

E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA

(IN OTTEMPERANZA A QUANTO PREVISTO DAL DECRETO LEGISLATIVO

9 LUGLIO 2003, N. 215, ARTICOLO 7, COMMA 2, LETT. F)

A CURA DELL'UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE

SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA

ANNO 2019



Credits

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse Unità operative dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, con il coordinamento del Direttore Triantafillos Loukarelis e della dirigente Agnese Canevari.

In particolare, la redazione dei paragrafi è stata realizzata da: Roberto Bortone, Agnese Canevari, Monica Carletti, Ada Ferrara, Paola Pietrosanti, Elena Sarnacchiaro, Massimo Viviani.

L'elaborazione dei dati è stata predisposta dagli operatori del *Contact Center* dell'Ufficio.

Gli esperti dell'UNAR hanno contribuito alla stesura di alcuni paragrafi: Stefania Boccale, Elisabetta Cecchi, Maria Stella Ciarletta, Federico de Luca di Melpignano, Patrizia Ferrari, Cathy La Torre, Giuseppe Mezzapesa, Massimiliano Noccelli, Nadan Petrovic, Alessandro Pistecchia, Benedetto Zacchioli.

Si ringraziano le Istituzioni centrali e locali, le Istituzioni europee e internazionali, gli Enti e le Associazioni del settore, i gestori di alcuni dei principali Social network e tutte le persone che collaborano con continuità con l'UNAR e che contribuiscono a rendere ancora più efficace l'azione di prevenzione e contrasto delle discriminazioni.

INDICE

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO PRIMO - NEL CORSO DI UN ANNO	
<i>1.1 L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale</i>	9
<i>1.2 Il ruolo dell'UNAR nella prevenzione e contrasto delle discriminazioni</i>	10
<i>1.3 La Strategia nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020</i>	13
<i>1.4 Gli interventi per la tutela dei diritti delle persone LGBT</i>	21
<i>1.5 Le attività del PON Inclusione</i>	30
<i>1.6 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione</i>	35
<i>1.7 I progetti europei</i>	40
<i>1.8 La collaborazione con le Istituzioni europee e internazionali</i>	43
CAPITOLO SECONDO – MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE	
<i>2.1 La funzione del Contact Center</i>	48
<i>2.2 I dati del 2019</i>	50
<i>2.3 Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari</i>	68
CAPITOLO TERZO – NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI	72
<i>3.1 Le novità della giurisprudenza nazionale</i>	73
<i>3.1.1. Direttive e leggi regionali</i>	80
<i>3.2 Le novità emerse dal contesto europeo e internazionale</i>	83
CAPITOLO QUARTO – CRITICITÀ E PROSPETTIVE	
<i>4.1 La semplificazione normativa antidiscriminatoria</i>	88
<i>4.2 Verso la modifica dei decreti sicurezza</i>	91
<i>4.3 La Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza</i>	94
<i>4.4 L'apolidia</i>	95
<i>4.5 Una legge nazionale contro l'omofobia</i>	97
<i>4.6 Genitori same sex e CIE per minori</i>	99
<i>4.7 L'indipendenza dell'UNAR</i>	100

Sigle e acronimi

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ASGI	Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
CAHROM	<i>Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues</i>
CDADI	<i>Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion</i>
CEDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CIDU	Comitato Interministeriale per i Diritti Umani
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
C.P.	Codice Penale
CRC	<i>Convention on the Rights of the Child</i>
CRUI	Conferenza dei Rettori delle Università Italiane
DG	Direzione Generale
D.L.	Decreto legge
D.lgs.	Decreto legislativo
D.M.	Decreto ministeriale
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
ECRI	<i>European Commission against Racism and Intolerance</i>
EQUINET	<i>European network of Equality bodies</i>
ERAC	<i>European Roma Institute for Arts and Culture</i>
FAMI	Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione
FARE	<i>Football Against Racism in Europe</i>
FRA	<i>Fundamental Rights Agency</i>
FSE	Fondo Sociale Europeo
HDIM	<i>Human Dimension Implementation Meeting</i>
IDAHOT	<i>International Day Against Homophobia, Transphobia and Biphobia</i>
IHRA	<i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>
ILGA	<i>International Lesbian and Gay Association</i>
INDIRE	Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa
INMP	Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà
INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale
IPSOS	<i>Institut de Publique Sondage d'Opinion Secteur</i>
IRPPS	Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali
IRS	Istituto per la Ricerca Sociale
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISS	Istituto Superiore di Sanità
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
LGBTI	Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transessuali, Intersex
L.	Legge

L.R.	Legge regionale
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
NRCP	<i>National Roma Contact Points</i>
ODHIR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCAD	Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PAL	Piano di azione locale
PAR	Piano di azione regionale
PAR	Piano per le attrezzature religiose
PCN	Punto di contatto nazionale
PGT	Piano di governo del territorio
PMA	Procreazione medicalmente assistita
PON	Programmi operativi nazionali
RSC	Rom, Sinti e Caminanti
SIPROIMI	Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati
SM	Stati Membri
SOGI	<i>The Sexual Orientation and Gender Identity</i>
SPP	Sanità Pubblica di Prossimità
SPRAR	Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati
S.S.	Società Sportiva
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
TUEL	Testo Unico degli Enti Locali
UCRI	Unione delle Comunità Romani Italiane
UE	Unione Europea
UISP	Unione Italiana Sport per tutti
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>

INTRODUZIONE

La presente relazione riguarda le attività realizzate dall'UNAR nell'anno 2019 e viene trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento diversi mesi dopo, al fine di poter meglio elaborare le informazioni che auspicabilmente possano essere utili per il miglioramento delle politiche e della legislazione riguardante la parità di trattamento di tutti i cittadini e la non discriminazione.

Si ritiene utile, tuttavia, “attualizzare” i contributi della Relazione, accennando in questa introduzione alcuni fatti successivi all'anno di riferimento che sono sopravvenuti, cambiando in profondità il contesto. Tra questi, il fatto più rilevante è l'effetto che la pandemia da Covid 19 ha su diversi aspetti legati ai Diritti Umani.

La pandemia innanzitutto ha reso evidente che una società evoluta non può permettersi l'esistenza di persone “invisibili” e non può mancare nella gestione di tutti i fenomeni sociali, soprattutto quelli che riguardano persone appartenenti a minoranze a rischio di marginalità.

Recenti provvedimenti hanno posto in essere correttivi importanti, ma ancora molto resta da fare.

Tra le problematiche che necessitano di un intervento urgente, vi è quella relativa alla parte più marginalizzata della comunità rom, e sinti, in particolare dalla condizione abitativa caratterizzata dal “sistema dei campi” nelle periferie delle aree metropolitane. Tale condizione di marginalità si unisce, più in generale, alla persistente discriminazione di cui sono vittime i membri delle diverse comunità che afferiscono ai rom, ai sinti e ai caminanti, il cosiddetto antiziganismo, ovvero una forma di intolleranza che ha visto negli ultimi anni una recrudescenza, accompagnata da episodi di tensione, discriminazioni, violenza.

Da numerose indagini internazionali, condotte sia dalle istituzioni sia dalla società civile, emerge che in Italia la discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere richiede che siano messe in campo politiche efficaci per garantire la parità di trattamento e il rispetto dei diritti umani delle persone LGBT.

L'indagine speciale Eurobarometro 2019 “Discriminazione nella UE” ha messo in evidenza un miglioramento nell'accettazione delle persone LGBT nell'Unione Europea, ma i dati relativi all'Italia si collocano sotto la media europea per quanto riguarda ad esempio la percentuale di persone che ritengono che le persone gay e lesbiche debbano avere gli stessi diritti delle persone eterosessuali, pari al 68% a fronte di una media UE del 76%; il 59% considera che non vi sia nulla di male nella relazione affettiva fra due persone dello stesso sesso contro il 72% della media europea e il 43% concorda sul fatto che le persone transgender dovrebbero poter modificare i propri

documenti civili in modo che corrispondano alla propria identità di genere a fronte di una media UE del 59%.

Il Rapporto dell'Agencia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), che ha riguardato un'indagine online condotta tra il maggio e il luglio 2019 nei 27 Stati membri della UE, nel Regno Unito, in Macedonia del Nord e in Serbia, evidenzia che la situazione in Italia denota un contesto improntato sulla paura di dimostrare in pubblico la propria affettività: il 62% delle persone intervistate evita di prendere per mano la persona amata e il 30% dichiara di evitare di frequentare alcuni luoghi specifici per paura di subire aggressioni. Solo il 39% del campione italiano esprime liberamente la propria identità LGBT, a fronte di una media europea del 47%. Il 23% degli intervistati dichiara di aver subito discriminazioni sul posto di lavoro e il 32% ha dichiarato di aver subito almeno un episodio di molestia nell'anno precedente all'indagine e l'8% un episodio di aggressione fisica nei 5 anni precedenti. Solo il 16% del campione ha dichiarato di aver denunciato questi episodi alle forze dell'ordine, mettendo in evidenza il fenomeno dell'*under-reporting*, mentre l'8% (contro una media europea del 33%) degli intervistati ha espresso fiducia nel reale impegno delle istituzioni pubbliche.

Nell'ambito della sua attività di prevenzione e contrasto alle discriminazioni etnico-razziali, l'UNAR fornisce dalla sua istituzione, nel 2004, supporto alle vittime di discriminazione attraverso un *Contact Center*, raccogliendo dati e monitorando cause e fenomeni connessi anche ad altri fattori di discriminazione quali la religione, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, l'età, la disabilità.

Nel corso degli ultimi anni, le segnalazioni trattate dall'Ufficio confermano come dato più rilevante quello relativo alle discriminazioni causate da motivi etnico-razziali, seguite da motivi religiosi e da quelli di orientamento sessuale e identità di genere. La maggioranza delle 3.394 segnalazioni pertinenti lavorate nel 2019 dall'Ufficio afferisce al *ground* di discriminazioni per motivi "Etnico razziali" (2.496 casi pari al 73,5% del totale complessivo). Seguono le discriminazioni per "Religione o convinzioni personali" (326 casi pari al 9,6% del totale, di cui ben 212 che riguardano l'antisemitismo e 69 l'antisemitismo), per "Orientamento sessuale e identità di genere" (219 casi), per "Disabilità" (188 casi), per "Età" (108 casi), mentre i casi classificabili come "Discriminazioni multiple" risultano essere in tutto 53.

Come in altri paesi occidentali, anche in Italia si è riscontrata in questi ultimi anni una preoccupante crescita di episodi di violenza, insulti e minacce a sfondo razzista. Si tratta di un fenomeno strutturale complesso e varie sono le cause di tale incremento.

Certamente le azioni di ostilità e i comportamenti xenofobi trovano terreno fertile in un clima di predicazione di odio e intolleranza. Ad alimentare insofferenze e tensioni hanno infatti avuto un

peso rilevante il disagio sociale ed economico e il dibattito pubblico talvolta duro e aggressivo sui temi dell'immigrazione. Politica e media hanno contribuito a esasperare la percezione di insicurezza e le ansie da invasione migratoria attraverso una rappresentazione particolarmente negativa degli immigrati, che ha favorito marginalizzazioni e stigmatizzazioni sociali.

Anche i social network hanno avuto un ruolo pericolosamente dirompente, costituendo un veicolo di condivisione di pregiudizi e stereotipi, di istigazione all'odio razziale e di convinzione di impunità e legittimo diritto a offendere.

Oggi, assistiamo alla coesistenza di una società multietnica, aperta all'accoglienza e all'inclusione sociale, e di una parte di cittadinanza che continua ad osservare con preoccupazione l'emergere di nuovi flussi migratori, traducendo quest'ansia in distacco, rancore, diffidenza, timore o disprezzo verso lo "straniero".

Il presente minacciato dalla crisi economico-finanziaria, dal terrorismo internazionale, dai cambiamenti climatici e dalle epidemie non diminuisce le preoccupazioni verso l'immigrazione ma al contrario le aumenta, soprattutto in una popolazione intimorita dalla povertà, dal declassamento sociale e da un futuro precario e incerto.

Purtroppo tali tensioni sociali hanno portato alla ricerca di facili capri espiatori, identificando gli immigrati come gli artefici delle criticità economiche contingenti e come coloro che, in momenti di difficoltà, devono cedere il passo ai cittadini autoctoni, reali detentori del godimento di diritti. Nel contempo, sono i soggetti con un più debole status giuridico, come i cittadini stranieri, a rassegnarsi a subire soprusi e discriminazioni, con l'autoconvinzione di rappresentare l'anello più debole di una realtà economica e lavorativa.

In tale clima, dare un segnale di forte presenza delle istituzioni è non solo un dovere inderogabile ma anche un segnale rassicurante per chi si ritiene o teme di essere vittima di una discriminazione, nonché un chiaro messaggio nei confronti di chi considera di poter impunemente discriminare.

Diventa dunque determinante il ruolo di un'istituzione come l'UNAR quale presidio nazionale per la tutela delle pari opportunità e per la valorizzazione di una cultura del rispetto dei diritti umani, tramite l'assistenza concreta alle vittime di discriminazione e la promozione di azioni positive, progetti educativi nelle scuole, campagne di sensibilizzazione e comunicazione a sostegno della solidarietà e dell'integrazione.

Triantafillos Loukarelis

CAPITOLO PRIMO

NEL CORSO DI UN ANNO

1.1 L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale

In attuazione della direttiva comunitaria 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. n. 215 del 9 luglio 2003, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e 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.”* (art. 7). Il successivo DPCM dell'11 dicembre 2003 ne ha previsto la costituzione e l'organizzazione.

L'Ufficio (di seguito UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), che svolge le funzioni proprie di un *equality body*, sin dal 2011 ha ampliato *de facto* le proprie competenze in relazione ad altri fattori di discriminazione quali: religione, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, sulla base delle direttive annuali per l'azione amministrativa. Anche per l'anno 2019 la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento per le pari opportunità ha confermato tali disposizioni.

L'ampliamento degli ambiti d'intervento ha contribuito ad un progressivo rafforzamento e riconoscimento del ruolo dell'UNAR nella sua funzione di presidio della parità di trattamento a livello nazionale, anche mediante l'interlocazione e la collaborazione costante con le istituzioni a livello centrale e locale e con il privato sociale.

Contestualmente, negli anni si è assistito ad un consolidamento dell'UNAR sotto il profilo dell'autonomia funzionale e gestionale, nella direzione di quanto auspicato a livello europeo, da ultimo con la Raccomandazione della Commissione europea sugli standard per gli *Equality Bodies* del 22 giugno 2018, nonché con le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa - ECRI (*European Commission against Racism and Intolerance*). A tal proposito si evidenzia che, al fine di rafforzare l'autonomia dell'UNAR, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha

emanato in data 1 ottobre 2018 una Circolare in cui si rafforza l'aspetto dell'autonomia nella gestione delle risorse.

Inoltre, l'UNAR è stato individuato come l'*Equality Body* italiano deputato a trattare le discriminazioni nei confronti di cittadini UE nell'ambito lavorativo al fine della libera circolazione degli stessi, in applicazione della Direttiva comunitaria 54/2014, disposizione che sarà attuata tramite apposita previsione normativa in merito all'ampliamento del campo di intervento dell'UNAR al fattore "nazionalità".

Sul piano internazionale, l'UNAR svolge un'intensa attività di collaborazione con le principali istituzioni ed organizzazioni internazionali ed europee in materia di diritti umani, parità di trattamento e non discriminazione, anche in raccordo con il Comitato Interministeriale Diritti Umani (CIDU) presso il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione internazionale.

Tale attività si sostanzia nella partecipazione ed interlocuzione con le agenzie e i comitati dell'ONU competenti (ad esempio con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani), con il Consiglio d'Europa (ad esempio con la *European Commission against Racism and Intolerance e con la Sexual Orientation and gender Identity Unit*), nonché con la Commissione Europea (Gruppi di alto livello sull'antidiscriminazione e l'antirazzismo) e con l'Agenzia per i diritti fondamentali.

Inoltre, nella sua funzione di organismo di parità italiano, l'UNAR è componente di *Equinet*, il network europeo degli *equality bodies*.

Proprio in quanto punto di riferimento per le diverse istituzioni europee e internazionali, l'UNAR è stato individuato come *focal point* per la Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 e *focal point* per le politiche relative alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

1.2 Il ruolo dell'UNAR nella prevenzione e contrasto delle discriminazioni

L'UNAR, grazie al pluriennale impegno dedicato alla promozione delle pari opportunità e al costante processo di crescita culturale e organizzativa, rappresenta il riferimento istituzionale italiano nella prevenzione e contrasto alle discriminazioni sia per il mondo dell'associazionismo e delle istituzioni nazionali e locali sia per le potenziali vittime di discriminazione.

In linea con la specifica normativa comunitaria e costituzionale, le funzioni dell'UNAR possono essere raggruppate in quattro ambiti:

1. attività destinate a prevenire qualsiasi comportamento o atto che abbia un effetto discriminatorio attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore;

2. attività finalizzate alla rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione, da svolgere nel rispetto delle competenze riservate all'autorità giudiziaria, salva la possibilità di fornire assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei relativi procedimenti giurisdizionali ed amministrativi;
3. promozione di azioni positive, di studi, di ricerche, di corsi di formazione e di scambi di esperienze anche in sinergia con le associazioni, le organizzazioni non governative e gli enti operanti nel settore in collaborazione con gli istituti specializzati nella rilevazione statistica;
4. monitoraggio e verifica circa l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela adottati; funzione svolta attraverso la presentazione della Relazione annuale al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. f) del D.lgs. n. 215/2003.

Per rendere rapida ed efficace la tutela contro ogni forma di discriminazione, l'UNAR si avvale di un *Contact Center* presso il quale è possibile segnalare le discriminazioni mediante il n. verde 800 901010 e il sito www.unar.it. Tale servizio offre accoglienza e ascolto, fornendo informazioni, orientamento e supporto alle vittime o eventuali testimoni delle discriminazioni, e provvede a raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, procedure ed azioni che pregiudicano la parità di trattamento tra le persone (cfr. Capitolo secondo).

La consapevolezza della difficoltà delle vittime di discriminazione a intraprendere la via giudiziaria ha spinto il legislatore, così come indicato nella Direttiva 2000/43/CE, a prevedere nel D.lgs. n. 215/2003, la possibilità che l'esercizio dell'azione giudiziaria sia delegato a soggetti rappresentativi, ovvero alle associazioni. In particolare, sono previste due differenti situazioni. La prima rimanda a quanto sancito dall'art.4 (Tutela giurisdizionale dei diritti) e dall'art.4-bis (Protezione delle vittime) e prevede la possibilità delle associazioni di agire in giudizio "*in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione*". La seconda, stabilita dall'art. 5, comma 3, riguarda invece i casi di discriminazione collettiva nei quali le associazioni possono agire anche direttamente, senza delega, qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione (ovvero non possono essere individuate in assoluto o possono essere individuate ma solo con difficoltà, a seguito di una specifica attività di indagine).

Nell'elenco delle associazioni legittimate ad agire possono confluire quelle iscritte nel **Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel settore dell'integrazione degli immigrati** di cui all'art. 52, comma, 1 lett. a) del D.P.R. n. 394/99, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nonché quelle iscritte nel **Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e alla promozione della parità di trattamento**, di cui all'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 215/2003, istituito presso l'UNAR.

Il fine unico dell'elenco congiunto è il conferimento alle associazioni della legittimazione ad agire in giudizio, conservando ciascun registro l'autonomia di scopi per cui è stato previsto e istituito.

Le associazioni da inserire nell'elenco sono scelte sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione. L'elenco congiunto è approvato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministro delle pari opportunità. Il 13 marzo 2013, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità ha emanato il decreto nel quale risultano iscritte 582 associazioni ed enti.

L'articolo 6 del D.lgs n. 215/2003 stabilisce invece i requisiti necessari per l'iscrizione al Registro istituito dall'UNAR, dando mandato all'Ufficio di provvedere ad un aggiornamento annuale del predetto Registro. Inoltre, il DPCM 11 dicembre 2003 assegna all'Ufficio anche il compito di svolgere audizioni periodiche con le associazioni e gli enti iscritti al Registro, nonché di avviare, con i medesimi, la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze.

Dal 6 settembre 2018, a seguito del Decreto n. 85/2018 a firma del Capo Dipartimento e dell'adozione del Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, approvato in pari data, si è realizzato un nuovo Registro per cui la procedura di iscrizione e di aggiornamento avviene in modalità telematica sulla piattaforma online, tramite apposita area dedicata all'interno del sito istituzionale www.unar.it. Una Commissione esaminatrice, istituita con il Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro, provvede alla valutazione della documentazione presentata relativa ai requisiti richiesti alle Associazioni/Enti per l'iscrizione al Registro. La Commissione è stata istituita con Decreto n. 97/2018 in data 25 ottobre 2018. Possono iscriversi al Registro le Associazioni e gli Enti, senza fini di lucro, dotati o meno di personalità giuridica, che godano di piena autonomia sotto il profilo organizzativo, amministrativo, contabile, fiscale, patrimoniale e processuale.

L'iscrizione è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

- Atto Costitutivo e Statuto che preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione di parità di trattamento, senza fini di lucro;
- tenuta di un elenco degli iscritti;
- elaborazione di un bilancio annuale;
- relazione sulle attività svolte con indicazione degli ambiti prevalenti di attività e delle iniziative più significative realizzate;
- non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

Nel 2019 risultano iscritte al Registro 363 associazioni.

L'iscrizione al Registro viene valutata e confermata ogni anno, a seguito della presentazione della documentazione relativa all'attività svolta nel corso dell'ultimo anno, al nuovo bilancio annuale delle entrate e delle uscite ed alla comunicazione della conferma degli altri requisiti presentati al momento della prima iscrizione e già in possesso dell'Ufficio. Gli aggiornamenti e le comunicazioni devono essere inviate esclusivamente in modalità telematica accedendo alla Piattaforma online del Registro tramite l'apposita area dedicata all'interno del sito istituzionale www.unar.it. Come previsto dall'art. 4, punto 2 del Regolamento, per l'aggiornamento relativo all'annualità 2019, è stato fissato il termine del 30 gennaio 2020, successivamente prorogato al 29 febbraio 2020, per procedere al rinnovo dell'iscrizione, caricando sulla piattaforma online la documentazione richiesta.

A seguito del rinnovo e dell'aggiornamento del Registro di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 215/2003, sarà opportuno procedere ad un aggiornamento anche dell'elenco congiunto sopracitato, di cui all'art. 5 del medesimo decreto.

1.3 La Strategia nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020

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

L'UNAR, in qualità di Punto di Contatto Nazionale per la Commissione Europea, ha curato la stesura della Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (di seguito RSC). La Strategia RSC è stata presentata al Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2012, inviata alla Commissione europea il 28 febbraio 2012 per la sua approvazione e definitivamente approvata dagli organismi europei nel mese di maggio 2012. La Strategia si focalizza su quattro assi di intervento: l'alloggio, la salute, l'istruzione, il lavoro, nel rispetto di un approccio di genere e del principio trasversale di non discriminazione. Da un punto di vista procedurale, la Strategia prevede una Cabina di Regia politica inter-ministeriale (presieduta dal Ministro per le Pari Opportunità o dal Sottosegretario con delega all'integrazione o alle pari opportunità) che comprende rappresentanti del Ministero del Lavoro, del Ministero dell'Interno, del Ministero per la Salute, del Ministero per l'Istruzione, l'Università e la Ricerca e del Ministero della Giustizia – con il coinvolgimento delle Autorità regionali e locali, nonché di rappresentanti delle comunità RSC. Compito della Cabina di Regia è quello di guidare il processo di integrazione nel tempo, verificando periodicamente i risultati raggiunti, l'aderenza delle scelte fatte e dei progetti alle indicazioni dell'Unione Europea, integrando, di volta in volta, le politiche scelte in base alle esperienze e ai bisogni che si

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

Nell'ambito dell'attività internazionale sul tema dell'inclusione delle comunità RSC, l'UNAR nell'anno 2019 ha partecipato all'incontro plenario del CAHROM (Comitato *ad hoc* di esperti sulle questioni RSC del Consiglio d'Europa) a Tolosa dall'11 al 14 giugno oltre che alle visite tematiche organizzate a Berlino (20-21 febbraio) e ad Atene (27-28 febbraio) aventi come focus rispettivamente il supporto istituzionale alla promozione della storia e della cultura romani e lo status giuridico delle comunità RSC in Italia. Per dare continuità al suo ruolo di Punto di Contatto Nazionale, l'UNAR ha preso parte all'*Annual Meeting* degli Stati Membri sul tema dell'inclusione dei RSC organizzato a Bruxelles dalla Commissione Europea dal 18 al 21 marzo. L'UNAR ha inoltre fornito elementi e report per i questionari e le indagini del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e della *Fundamental Rights Agency* (FRA).

In vista della conclusione dell'iter della Strategia Nazionale, prevista per il 2020, l'UNAR nel 2019 ha avviato un'attività di consultazione con la società civile e con le Amministrazioni competenti. In questo quadro risultano rilevanti le consultazioni avviate, rispettivamente, con alcune Amministrazioni centrali e locali e con le associazioni aderenti alla Piattaforma Nazionale RSC, alle quali è stato richiesto di fornire elementi sulle criticità riscontrate dalla Strategia unitamente a proposte migliorative per un nuovo quadro strategico di cui l'Italia potrebbe dotarsi nel post 2020. Nell'ambito di tale consultazione, l'UNAR ha ricevuto e analizzato i primi contributi delle ONG con proposte su priorità, segnalazioni di criticità e la riprogrammazione delle attività della Strategia con una specifica attenzione alle dimensioni locali e regionali.

Sempre nel quadro della Strategia RSC e in funzione di una sua riprogrammazione "post 2020", è stato dato avvio ad un progetto affidato all'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS) del CNR finalizzato alla definizione di un piano di valutazione della Strategia per gli anni 2012-2020. La progettualità ha avuto il duplice obiettivo di disegnare un quadro preliminare degli obiettivi raggiunti dalla Strategia nel periodo 2012-2020 e di preparare un piano di analisi completo da effettuare a partire dal 2020 sull'intero periodo di riferimento della Strategia Nazionale. Nel dettaglio, i prodotti dell'analisi accompagneranno l'UNAR nella valutazione delle difficoltà incontrate nella fase di implementazione della Strategia. Quest'analisi mira a spiegare le

situazioni (riscontrate o potenziali) di *implementation deficit*, in cui le previsioni indicate nel documento prodotto nel febbraio 2012, non si siano realizzate secondo quanto previsto.

Per quanto riguarda il “Tavolo Statistico”, nel 2019 è proseguita l’attività del “Gruppo di Lavoro Informativo e Statistico” previsto dalla Strategia, al fine di condividere le azioni già intraprese nonché la programmazione delle iniziative sul tema dei dati e delle fonti statistiche relative alle persone RSC. Inoltre, in continuità con una precedente indagine che ha fornito dati numerici e qualitativi sulla popolazione RSC presente in contesti urbani degradati ed insediamenti informali, l’UNAR ha dato avvio ad una progettualità affidata ad ISTAT e volta all’indagine pilota sulle persone RSC che dai c.d. insediamenti sono transitati verso forme abitative ordinarie.

Da rimarcare che nell’anno in corso l’UNAR ha formalmente riavviato l’interlocuzione con il Ministero dell’Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, per la riconvocazione e riattivazione dei lavori del Tavolo Giuridico.

Criticità, governance, prospettive

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

- il difficile quadro socio-economico di una parte più marginalizzata della comunità RSC, in particolare dalla condizione abitativa caratterizzata dal c.d. “sistema dei campi” nelle periferie delle aree metropolitane. Tale condizione di marginalità si unisce, più in generale, alla persistente discriminazione di cui sono vittime i membri delle diverse comunità che afferiscono ai rom, ai sinti e ai caminanti (c.d. antiziganismo);
- la complessità legata ai meccanismi di dialogo tra istituzioni e società civile: nel caso specifico delle comunità RSC, tale processo partecipativo è reso più complesso dal mancato riconoscimento della minoranza RSC tra quelle tutelate dal nostro ordinamento (L. 482/99).

Non da ultima, la difficoltà incontrata dal sistema di *governance* previsto dalla Strategia che fatica a coordinare e a rendere coerenti con i principi della Strategia le azioni in capo, per competenza, agli enti locali (a titolo di esempio: l’accesso al mondo del lavoro per quel che riguarda il livello regionale e la gestione/superamento degli insediamenti RSC per il livello comunale).

Il quadro generale di tali difficoltà è, inoltre, ben rappresentato dall’attenzione che gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani pongono sul nostro Paese rispetto al processo di tutela e inclusione dei rom e sinti. In particolare la Commissione Europea, a seguito della chiusura negativa del caso EU Pilot 3945/12/JUST, è stata sollecitata dalla società civile a considerare sanzioni nei confronti dell’Italia sul tema degli insediamenti (anche a seguito della Direttiva del Ministro

dell'Interno 16012/110 Uff. II – Ord. e Sic. Pub. del 15 luglio 2019, con oggetto “Insediamenti di Rom, Sinti e Caminanti” e di alcuni sviluppi a livello locale e regionale (cfr. Capitolo terzo).

L'UNAR ha voluto affrontare in modo sinergico con gli attori locali i temi connessi all'Asse Abitazione della predetta Strategia. Proprio in considerazione delle criticità summenzionate e del dialogo costante e continuo tra l'UNAR e gli organismi europei in riferimento alla Strategia Nazionale, è importante menzionare la “*fact finding visit*” (3-5 giugno 2019) della *Roma Team Unit* della *DG-Justice* della Commissione Europea e della *Fundamental Rights Agency*. La visita ha avuto lo scopo di approfondire in particolar modo il tema dell'accesso all'abitazione e al *housing* sociale – e degli elementi ad esso correlati nello sviluppo dell'autonomia e l'inclusione sociale delle persone - anche attraverso il confronto con le autorità nazionali e locali e con le realtà della società civile. In tale occasione sono stati visitati alcuni insediamenti nel territorio di Roma Capitale e del Comune di Milano, al fine di comprendere la reale situazione sul terreno. Diversi sono stati gli incontri tra i rappresentanti della Commissione e le autorità nazionali e locali interessate, tutti facilitati e coordinati dall'UNAR. L'Ufficio ha facilitato le relazioni tra la delegazione e le autorità centrali e locali, attraverso l'organizzazione di una riunione interistituzionale (24 maggio 2019), di incontri bilaterali, il coinvolgimento di *stakeholders* istituzionali e della società civile, la moderazione degli eventi, la presentazione di materiali e output di progetti. Nello specifico la mattina del 5 giugno, presso la Sala Monumentale nella sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è tenuto l'incontro con i rappresentanti delle Istituzioni centrali coinvolte nell'attuazione della Strategia e in particolare i Dicasteri che coordinano i principali assi di intervento della stessa. Nel corso della medesima giornata è stato organizzato – sempre su richiesta della Commissione – l'incontro con la Piattaforma Nazionale Rom, Sinti e Caminanti.

L'Ufficio ha riservato particolare attenzione all'analisi di specifici casi. In particolare, in data 31 luglio 2019 il Direttore generale dell'UNAR ha realizzato una missione, con la dirigente, un funzionario e alcuni collaboratori esperti della tematica, presso i Comuni di Giugliano in Campania e Napoli, per approfondire la situazione della comunità rom locale, soggetta a un provvedimento di sgombero nel maggio del 2019, evento che ha portato un'attenzione elevata di media, associazioni, organismi internazionali.

Progetti culturali di formazione e sensibilizzazione

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

ASSE ISTRUZIONE, CULTURA e ANTIDISCRIMINAZIONE: l'antiziganismo, ovvero una forma di intolleranza specifica verso le popolazioni romani, ha visto negli ultimi anni una

recrudescenza, accompagnata da episodi di tensione, discriminazioni, violenza. Si è consolidato, in questo quadro, un percorso che ha posto l'antiziganismo come elemento trasversale e propedeutico, con un percorso di iniziative a carattere nazionale di promozione della "memoria" in riferimento allo sterminio delle comunità rom e sinte (c.d. *Porrajmos* o *Samudaripen*) durante il periodo nazifascista.

Nel primo semestre del 2019, l'UNAR ha formalmente avviato il progetto "Promozione e diffusione della cultura dei Rom, Sinti e Caminanti (Un percorso culturale tra memoria e attualità)", che ha inteso promuovere - attraverso una serie di azioni integrate - la conoscenza della cultura e della storia delle comunità RSC, anche nelle sue forme più tragiche rappresentate dallo sterminio nazifascista, tema trascurato nei curricula scolastici e non esplicitamente riconosciuto nel nostro ordinamento. Gli eventi e le azioni del progetto, implementato tramite una Convenzione tra UNAR e Formez PA, sono stati ideati attraverso un'attività di confronto e dialogo tra le Istituzioni e il Forum delle comunità RSC e hanno previsto un percorso di approfondimento con due viaggi tematici ad Auschwitz-Birkenau (il primo realizzato il 2 agosto 2019) e interventi di animazione sociale e di diffusione della cultura romani, attraverso azioni di sensibilizzazione mediante l'organizzazione di eventi in diversi territori.

Dal 27 al 29 novembre 2019 l'Ufficio ha organizzato a Roma un importante evento seminariale - dal titolo "Ma perché tanto odio? Seminario di formazione sul contrasto all'antiziganismo e sull'hate speech online" - rivolto a circa 100 giovani attivisti impegnati in attività di contrasto all'antiziganismo e alle discriminazioni, operatori dell'informazione e studenti delle scuole di giornalismo a livello nazionale, con la collaborazione dello *Youth Department* del Consiglio d'Europa. Più in generale, l'UNAR ha promosso una partecipazione competente e attiva dei giovani RSC per accrescere il loro ruolo nelle azioni antidiscriminatorie.

Sempre nel quadro delle attività di promozione culturale, l'UNAR ha sostenuto e finanziato il progetto di apertura, presso la 58esima Biennale di Venezia, di un padiglione interamente dedicato all'arte ed alla cultura romani, denominato "Futuroma" attraverso la predisposizione e l'allestimento del materiale grafico e la fornitura di un servizio di video-photo dell'intero evento. Promotore dell'iniziativa è stato l'ERAC, l'*European Roma Institute for Arts and Culture* con sede a Berlino (<https://eriac.org>), di cui il Consiglio d'Europa è tra i maggiori sostenitori e finanziatori. Il 10 maggio 2019, un delegato UNAR ha partecipato alla cerimonia di inaugurazione del padiglione FUTUROMA, presso palazzo Franchetti, al centro di Venezia. In generale, si sottolinea la riuscita dell'evento e la completa aderenza dell'iniziativa promossa dall'ERAC ai principi sostenuti e promossi dalla Strategia Nazionale RSC 2012-2020 in riferimento all'elemento culturale.

ASSE ABITAZIONE: nel 2019 l'UNAR ha dato avvio ad un'importante progettualità affidata ad ISTAT e volta all'indagine pilota sulle persone RSC che dai c.d. insediamenti sono transitati verso altre forme abitative attraverso progettualità messe in campo dalle autorità locali in un arco temporale che va dal 2012 (anno di avvio della Strategia) al 2020. I primi risultati dell'indagine, che avrà la durata di due anni, saranno resi disponibili a partire dal secondo semestre del 2020.

Nel 2019 è stato implementato il progetto P.A.L. (Piano di azione locale), promosso dall'UNAR, per la realizzazione di "Interventi pilota per la creazione di tavoli locali e network di cittadini ed incaricati di amministrazioni locali" a valere sull'Asse 3, Obiettivo specifico 9.5, Azione 9.5.4 del PON Inclusion. L'obiettivo del progetto è quello di promuovere interventi pilota per la creazione di tavoli locali e *network* di *stakeholder* coinvolti a diverso titolo con le comunità, in coordinamento tra loro, incardinati nell'amministrazione comunale e/o incaricati dalle amministrazioni locali, volti a favorire un coordinamento delle politiche e degli interventi a favore dei RSC e a promuovere la loro partecipazione alla vita sociale, politica, economica e civica, con particolare riferimento alle città di Bari, Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli e Roma Capitale.

L'11 dicembre 2019 si è riunito, a Cagliari, il primo tavolo costituito per la redazione del Piano di Azione Locale, finalizzato a favorire l'integrazione delle comunità, mentre in alcune delle altre città coinvolte (Bari, Messina, Milano) sono state poste le basi per la loro costituzione.

Sul modello di *governance* del progetto P.A.L., l'UNAR ha intrapreso le procedure necessarie per fornire, anche agli enti regionali, uno strumento di supporto e coordinamento analogo. Il progetto, denominato P.A.R. (Piano di azione regionale), ha visto, a seguito di una manifestazione di interesse avviata nel 2019 in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'adesione di 5 regioni (Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Sardegna) e prenderà avvio nell'anno 2020 con l'obiettivo di costituire e animare i Tavoli di dialogo regionali previsti dalla Strategia RSC.

ASSE OCCUPAZIONE: l'UNAR, nell'ambito dell'Asse Lavoro della Strategia RSC, ha avviato la progettazione del Progetto di inclusione lavorativa sul modello del Programma spagnolo *Acceder*. Il progetto è finalizzato alla promozione personalizzata dell'accesso da parte dei soggetti svantaggiati e, in modo particolare, delle popolazioni RSC al mercato del lavoro autonomo e dipendente, anche attraverso un più efficace inserimento dei beneficiari nei sistemi di istruzione, formazione professionale e occupazione. L'obiettivo è quello di ampliare le opportunità di inserimento lavorativo da parte dei soggetti svantaggiati e, in modo particolare, delle comunità rom e sinte, sia attraverso l'accesso al lavoro dipendente che in un'ottica imprenditoriale, con un miglioramento dell'occupabilità dei destinatari e una conseguente "normalizzazione" della loro presenza nell'economia formale.

ASSE SALUTE: nel 2019 è stato dato avvio operativo al “Progetto Salute” promosso dall’UNAR in collaborazione con l’INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà) nell’ambito del PON Inclusione 2014-2020, Asse 3 - Azione 9.5.3 “Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell’accessibilità”. Finalità generale del progetto è favorire l’acquisizione da parte delle Aziende sanitarie territoriali di conoscenze e competenze a sostegno dell’implementazione del “Piano d’azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti”, in un’ottica di equità nell’accesso alle opportunità di prevenzione e di cura offerte dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Obiettivi specifici del progetto sono lo sviluppo di strumenti informativi per l’orientamento ai servizi sociosanitari e materiali per attività di educazione alla salute in favore dei gruppi *hard-to-reach*; il sostegno all’utilizzo di mediatori/facilitatori RSC in sanità; la diffusione della cultura della Sanità Pubblica di Prossimità (SPP) per la presa in carico dei gruppi *hard-to-reach*, con particolare riferimento alle popolazioni RSC; il supporto per l’implementazione locale del Piano d’azione salute RSC, mediante l’elaborazione di protocolli aziendali. Nelle giornate del 10 e 11 dicembre 2019 si è tenuto l’evento di avvio del progetto destinato ai referenti delle dodici aziende sanitarie locali beneficiarie del progetto provenienti da diverse Regioni italiane.

La Piattaforma Nazionale RSC e il Forum delle comunità

Nel 2019 l’UNAR ha consolidato il funzionamento della Piattaforma Nazionale RSC. La Piattaforma Nazionale Rom, Sinti, Caminanti - emanazione nazionale della *European Roma Platform*, promossa dalla Commissione Europea - è uno strumento operativo di dialogo tra l’UNAR, le Associazioni RSC e di settore e le Amministrazioni pubbliche centrali e locali coinvolte nella Strategia Nazionale. La Piattaforma e il Forum delle comunità si sono costituiti con Decreto (REP/D 44 2017) del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità dell’11 settembre 2017 a seguito di una manifestazione di interesse pubblicata il 29 maggio 2017, con l’ammissione di 79 associazioni da tutto il territorio nazionale. Gli obiettivi sono i seguenti:

- facilitare e formalizzare il dialogo e la cooperazione tra istituzioni e movimento associativo RSC/di settore, nonché tra le diverse associazioni al loro interno, al fine di dare impulso alla predetta Strategia;
- fornire supporto formativo su tematiche di riconosciuto interesse, anche al fine di elaborare proposte progettuali utili nell’ambito della programmazione dei fondi nazionali ed europei;
- promuovere la costituzione di network, di federazioni e del Forum delle comunità RSC che va a costituire un nucleo centrale della Piattaforma (il Forum è previsto dalla Strategia “con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con il PCN, i Tavoli nazionali, sia rispetto all’attuazione della

Strategia che in merito alla sua periodica revisione e valutazione”, Cfr. Strategia Nazionale RSC, p. 34, Par 2.3.2).

Nel 2019 la Piattaforma e il Forum delle comunità RSC sono stati convocati formalmente in quattro occasioni (15 gennaio, 5 giugno, 23 luglio, 14 novembre). Il 5 giugno 2019, come accennato, è stato dedicato ad un incontro plenario della Piattaforma con i rappresentanti della *DG-Justice* della Commissione Europea, impegnati in una visita di approfondimento sulle condizioni abitative di rom e sinti nelle città di Roma e Milano. La riunione del 23 luglio è stata presieduta dal Sottosegretario di Stato *pro tempore* e aperta a uditori (esperti e accademici). Nell’evento del 14 novembre 2019, che ha visto riunite più di 40 associazioni, è stata dedicata un’attenzione specifica al tema della Strategia Nazionale “post 2020”.

L’UNAR è stato attuatore del progetto “To.Be.Roma “*Towards a better cooperation and dialogue between stakeholders inside the National Roma Platform*” – presentato all’interno della call REC-AG-2017, Programma *Rights, Equality and Citizenship, Directorate General for Justice and Consumer* della Commissione europea. Il progetto, che ha preso avvio a fine 2018, ha proposto attività di formazione/informazione e tutoraggio nei confronti delle associazioni della Piattaforma RSC, per rafforzare la partecipazione nei processi decisionali nazionali e locali. Il progetto ha consentito ai destinatari di partecipare più assiduamente a tavoli di confronto con il Punto di Contatto Nazionale e altre amministrazioni, giungendo alla definizione dei ruoli di Piattaforma e Forum nel contesto del passaggio alla strategia post 2020.

La trattazione di temi chiave come l’*hate speech* e l’antiziganismo nel quadro attuale ha portato al rafforzamento del network tra diverse realtà (confluito e consolidatisi nello stesso periodo in stabili federazioni non scollegate alla realtà della Piattaforma). Si sono inoltre sviluppate le competenze e le conoscenze sulle politiche di riferimento mediante processi di *empowerment* di giovani e donne RSC, per una maggiore capacità di contrasto all’antiziganismo e all’*hate speech*. Una selezione pubblica ha portato alla prima esperienza della collaborazione diretta di una facilitatrice rom direttamente operante all’interno del *Focal Point* nazionale, fornendo alla pubblica amministrazione la possibilità di confrontarsi con un membro della comunità. Le azioni formative del progetto To.Be.Roma hanno permesso di esplicitare una serie di contenuti e informazioni che sono stati veicolati, in particolare, attraverso un *webinar* - dal titolo “Progettazione partecipata per l’inclusione” - e due workshop - intitolati “La progettazione partecipata: simulazione di un’attività condivisa” e “Discriminazione e hate speech: progettiamo in maniera partecipata”. Sono stati elaborati tre report formativi per le associazioni della Piattaforma RSC.

L’UNAR ha organizzato, attraverso una fitta azione di contatto con le ONG ed esperti, tre eventi tematici (giugno, luglio e novembre 2019):

- 6 giugno 2019: workshop formativo sull'utilizzo dei fondi europei per l'inclusione delle comunità RSC. L'incontro è stato destinato ai delegati della Piattaforma Nazionale RSC, collegato alla visita della Commissione europea sopra menzionata, e ha consentito ai partecipanti di approfondire i meccanismi di dialogo transnazionale e le linee di intervento della futura strategia post 2020;
- 16 luglio 2019: “Discriminazione e hate speech: progettiamo in maniera partecipata”, workshop promosso in collaborazione con il Cles nell'ambito del progetto TO.BE.ROMA (Towards A Better Cooperation and Dialogue Between Stakeholders Inside the NRP). Il workshop, realizzato con metodologie didattiche di tipo virtuale e interattive, si è rivolto principalmente alla comunità Rom, Sinti e Caminanti ed ha sperimentato un processo di costruzione del progetto, considerando in particolare i temi dell'*hate speech*, della discriminazione a scuola, della diffusione culturale del *Porrajmos*, dello sterminio di oltre 400.000 Rom e Sinti perpetrato nei campi di concentramento nazisti durante la Seconda guerra mondiale;
- 14 novembre 2019: evento finale To.Be.Roma, presso la Sala Monumentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui è stato condiviso il quadro del dibattito europeo e le priorità per la nuova programmazione dei fondi 2021-2027.

1.4 Gli interventi per la tutela dei diritti delle persone LGBT

La discriminazione LGBT nelle indagini internazionali e nazionali

Da numerose indagini internazionali, condotte sia dalle istituzioni sia dalla società civile, emerge che la discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere richiede che siano messe in campo politiche efficaci per garantire la parità di trattamento e il rispetto dei diritti umani delle persone LGBT.

L'indagine speciale Eurobarometro 2019 “Discriminazione nella UE” ha analizzato il grado di accettazione sociale delle persone LGBT negli Stati Membri e la percezione delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. In termini generali, l'indagine ha messo in evidenza un miglioramento nell'accettazione delle persone LGBT nell'Unione Europea, ma permangono notevoli differenze tra gli Stati Membri. I dati relativi all'Italia si collocano sotto la media europea per quanto riguarda ad esempio la percentuale di persone che ritengono che le persone gay e lesbiche debbano avere gli stessi diritti delle persone eterosessuali, pari al 68% a fronte di una media UE del 76%; il 59% considera che non vi sia nulla di male nella relazione

affettiva fra due persone dello stesso sesso contro il 72% della media europea; il 43% concorda sul fatto che le persone transgender dovrebbero poter modificare i propri documenti civili in modo che corrispondano alla propria identità di genere a fronte di una media UE del 59% e solo il 37% è d'accordo con l'indicazione di un "terzo genere" sui documenti pubblici a fronte della media UE del 46%.

Nel *Rainbow Report* - Rapporto annuale sullo stato dei diritti in 49 Paesi del continente europeo e dell'Asia centrale, elaborato da Ilga Europe, una delle maggiori associazioni internazionali che curano e monitorano i diritti delle persone LGBT in Europa, l'Italia è risultata al 35° posto, confermando con un indice pari al 23% (di fatto stabile) nessun miglioramento per quanto riguarda l'avanzamento dei diritti delle persone LGBT. La *Rainbow map* di ILGA analizza la situazione delle persone LGBT nei diversi paesi dal punto di vista della situazione giuridica e politica sulla base di sei categorie tematiche: uguaglianza e non discriminazione, famiglia, crimini d'odio e discorsi d'odio, riconoscimento legale del genere e integrità fisica, spazio per la società civile, asilo. Il Rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), che ha riguardato un'indagine online condotta tra il maggio e il luglio 2019 nei 27 Stati Membri della UE, nel Regno Unito, in Macedonia del Nord e in Serbia, evidenzia che la situazione in Italia denota un contesto improntato sulla paura di dimostrare in pubblico la propria affettività: il 62% delle persone intervistate evita di prendere per mano la persona amata e il 30% dichiara di evitare di frequentare alcuni luoghi specifici per paura di subire aggressioni. Solo il 39% del campione italiano esprime liberamente la propria identità LGBT, a fronte di una media europea del 47%. Il 23% degli intervistati dichiara di aver subito discriminazioni sul posto di lavoro e il 32% ha dichiarato di aver subito almeno un episodio di molestia nell'anno precedente all'indagine e l'8% un episodio di aggressione fisica nei 5 anni precedenti. Solo il 16% del campione ha dichiarato di aver denunciato questi episodi alle forze dell'ordine, mettendo in evidenza il fenomeno dell'under-reporting, mentre l'8% (contro una media europea del 33%) degli intervistati ha espresso fiducia nel reale impegno delle istituzioni pubbliche.

Il quadro italiano emergente nelle indagini internazionali è confermato anche dagli esiti dell'indagine sulla percezione delle discriminazioni commissionata da UNAR alla società di ricerca IPSOS, presentata in occasione della Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia. In termini generali, la maggioranza degli intervistati ritiene che in Italia le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT siano diffuse (il 56% per quanto riguarda le -- persone gay lesbiche e bisessuali e il 70% le persone transgender). Per quanto riguarda i diversi ambiti, la percezione della diffusione della discriminazione LGBT riguarda principalmente il lavoro (per il 56%), seguito dall'istruzione (per il 44%), dai servizi pubblici (per il 43%) e dalla sanità (per il 35%). Dall'indagine emerge inoltre la persistenza di stereotipi e pregiudizi.

Inoltre, il *Contact Center* UNAR nel 2019 ha rilevato e trattato 219 casi di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere pari al 6,5% del totale, la maggior parte dei quali concernenti l'ambito della "vita pubblica" (cfr. Tavola 4, Par. 2.2, Capitolo secondo).

Dai dati sopra riportati, risulta evidente che la piena attuazione del principio di uguaglianza richiede alle istituzioni europee e nazionali un impegno forte, affinché siano garantiti a tutte le persone i diritti umani, la parità di trattamento e la piena inclusione sociale.

Il quadro di riferimento

Nel processo di affermazione dei diritti delle persone LGBT, determinante è stato il ruolo delle istituzioni europee che pongono il principio della parità di trattamento e non discriminazione come principio fondamentale per la realizzazione di una società aperta, coesa, inclusiva e sostenibile.

Negli anni l'impegno sulle tematiche LGBT è andato rafforzandosi e si è concretizzato nell'adozione da parte dell'Unione Europea di provvedimenti vincolanti per gli Stati Membri quali le direttive e di strumenti di *soft law* quali risoluzioni, raccomandazioni e *policy documents* per l'introduzione negli ordinamenti di specifiche tutele per i soggetti a rischio di discriminazione. Contestualmente, importante è stato il ruolo della giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee e l'impegno del Consiglio d'Europa.

Il divieto di discriminazione è chiaramente espresso sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che stabilisce che l'Unione mira in tutte le sue attività combattere la discriminazione sulla base di diversi fattori, incluso l'orientamento sessuale, prendendo gli opportuni provvedimenti (artt. 10 e 19), sia nell'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali. La direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. n. 216 del 9 luglio 2003, nel ribadire il diritto universale di tutti all'uguaglianza davanti alla legge e alla protezione contro le discriminazioni quale diritto universale, è finalizzata a rendere effettivo negli Stati Membri il principio della parità di trattamento mediante il contrasto delle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale in ambito lavorativo.

A livello europeo, sono stati rilevanti le Linee guida per la promozione e la tutela dell'esercizio di tutti i diritti umani da parte di lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali adottati dal Consiglio europeo il 24 giugno 2013 (11153/13) e le Conclusioni del Consiglio europeo del 16 giugno 2016 con cui si invitano "Gli Stati Membri a rafforzare e continuare a sostenere l'azione dei meccanismi istituzionali, inclusi gli enti nazionali per le pari opportunità, che sono strumenti

essenziali per la non discriminazione delle persone LGBTI”, nonché ad “Agire per combattere la discriminazione sulla base dell'orientamento e dell'identità di genere”.

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

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

Nel corso del 2019, la tematica LGBT è stata oggetto di due ulteriori importanti risoluzioni adottate dal Parlamento europeo. Con la Risoluzione del 14 febbraio 2019 sul futuro della *List of actions LGBTI*, il Parlamento europeo invita la Commissione, tra l'altro, a garantire che ai diritti delle persone LGBTI sia attribuita priorità nel suo programma di lavoro per il periodo 2019-2024 e a rafforzare la cooperazione tra le diverse DG nei settori in cui dovrebbero essere integrati i diritti delle persone LGBTI, quali l'istruzione e la sanità, ad adottare un nuovo documento strategico per promuovere la parità per le persone LGBTI, a coinvolgere le organizzazioni della società civile nell'elaborazione del suo futuro elenco di azioni per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI, a integrare una prospettiva intersettoriale nei suoi futuri lavori sui diritti delle persone LGBTI.

Inoltre, in considerazione del fatto che da ricerche, indagini e relazioni emerge che la discriminazione in pubblico, l'incitamento all'odio e i reati di odio nei confronti delle persone LGBTI sono in aumento in tutta l'UE, in violazione dei loro diritti fondamentali, il Parlamento europeo il 18 dicembre 2019 ha approvato la Risoluzione sulla discriminazione in pubblico e sull'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTI. Tale Risoluzione, nel condannare ogni forma di discriminazione e violenza basata sull'orientamento sessuale, l'identità di genere o le caratteristiche sessuali, incoraggia la Commissione europea a presentare un programma che garantisca parità di diritti e opportunità a tutti i cittadini nel rispetto delle competenze degli Stati Membri e a monitorare l'adeguata trasposizione e attuazione della legislazione dell'UE pertinente in materia di persone LGBTI.

Inoltre, tra i documenti a livello internazionale ed europeo in materia di uguaglianza delle persone LGBT che invitano gli Stati a dotarsi di un quadro giuridico adeguato a garantire la parità di trattamento e nel contempo ad attivare politiche specificamente finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni, occorre menzionare la Raccomandazione Rec CM2010(05) del

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati Membri sulle misure dirette a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o l'identità di genere (adottata il 31 marzo 2010), in attuazione della quale l'Italia ha elaborato la prima Strategia Nazionale LGBT (2013-2015), adottata con D.M. del 19 aprile 2013, che ha rappresentato uno strumento di supporto delle politiche nazionali e locali nella materia in questione, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, se l'adozione della Legge n. 76 del 2016 in materia di "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze" (c.d. legge Cirinnà) ha rappresentato uno *step* importante nel processo di avanzamento dei diritti in Italia, l'adozione di una legge di contrasto dell'omotransfobia può costituire uno strumento fondamentale per la tutela delle persone LGBT (cfr. Par. 3.3, Capitolo terzo).

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

Per quanto riguarda l'impegno per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, la delega di funzioni all'Autorità Politica per le Pari Opportunità ha previsto specificamente, all'art. 2, lettera m) del DPCM 27 giugno 2018 e del DPCM 26 settembre 2019, la competenza nella promozione e coordinamento delle attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione nei confronti delle persone LGBT, avvalendosi per l'esercizio delle funzioni dell'UNAR nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità.

Nel corso del 2019, l'UNAR ha proseguito, quindi, il proprio impegno nelle azioni di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione e violenza basati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, mediante la predisposizione di un piano strategico di ampio respiro, come specificamente indicato anche dalla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento Pari Opportunità del 22 marzo 2019. La Direttiva prevede che tale obiettivo strategico debba essere perseguito mediante l'elaborazione di un piano di azioni concrete, misurabili e dotate di cronoprogramma, al fine di dare risposte alle problematiche emerse nel Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT, istituito con decreto dell'Autorità politica del 22 ottobre 2018, rafforzando le relazioni interistituzionali e l'interlocuzione con la società civile.

Il DPCM 8 aprile 2019, concernente l'organizzazione interna del Dipartimento Pari Opportunità, all'art. 8 include tra le funzioni di garanzia dell'UNAR la competenza in materia di parità di trattamento per le persone LGBT, nonché la tutela contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Tra le iniziative concrete messe in campo, si rappresenta che con la costituzione del Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBT è stato avviato un confronto stabile con le associazioni di settore per la condivisione di azioni strategiche.

Il Tavolo LGBT, articolato in sessioni plenarie e tavoli di lavoro settoriali, ha visto un'ampia partecipazione del mondo dell'associazionismo, con 48 associazioni che hanno risposto all'Avviso di manifestazione di interesse (a cui si aggiungono 42 associazioni in qualità di articolazioni territoriali di associazioni nazionali).

L'obiettivo è consistito nella costruzione, mediante un percorso condiviso, di un piano strategico di azioni concretamente realizzabili, per innalzare il grado di tutela dei diritti delle persone LGBT. In particolare, si è inteso concentrare le azioni antidiscriminatorie negli ambiti del lavoro, della salute, della sicurezza e del trattamento carcerario, della formazione del personale della pubblica amministrazione, della comunicazione.

Nel corso del 2019 sono quindi proseguiti i lavori del Tavolo LGBT avviato l'anno precedente, che si è riunito in plenaria a Palazzo Chigi in data 8 febbraio, presieduto dall'Autorità politica, da cui sono emerse numerose istanze e proposte, anche in relazione alle azioni di prevenzione e contrasto delle discriminazioni finanziate con le risorse del PON Inclusion. Alcune tematiche individuate come prioritarie sono state oggetto di approfondimento da parte di specifici gruppi di lavoro composti da rappresentanti delle associazioni LGBT e coordinati dall'UNAR. In particolare, i gruppi di lavoro hanno prodotto proposte in merito a: campagne di comunicazione, formazione, genitorialità LGBT, tematiche transgender, valorizzazione del patrimonio storico LGBT, rilevazioni statistiche sull'inclusione lavorativa delle persone LGBT e il *diversity management*, autonomia e indipendenza dell'UNAR. Il 7 maggio le risultanze dei lavori sono state presentate all'Autorità politica. Il 4 settembre si è svolto un approfondimento sulle proposte di campagne di comunicazione istituzionali e sui social media nel corso di un incontro con il gruppo di lavoro delle associazioni LGBT sulla Comunicazione, coordinato dall'UNAR.

Si evidenzia che contestualmente ai lavori con le associazioni LGBT, si è inteso rafforzare la collaborazione con le istituzioni, a vario titolo coinvolte, al fine di creare una sinergia operativa e programmare iniziative comuni negli specifici ambiti di interesse.

Sono stati avviati, tramite l'UNAR, numerosi rapporti di collaborazione interistituzionale con il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il Ministero della Salute - Istituto Superiore di Sanità, con il Dipartimento della Pubblica Amministrazione, con il MIUR, oltre che con l'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) del Ministero dell'Interno e con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (C.R.U.I.).

Contestualmente è stata coinvolta la Rete READY – Rete degli enti locali impegnati nelle politiche LGBT, in particolare il Comune di Torino, in qualità di Segreteria nazionale, e i Comuni di Bari, Bologna e Napoli.

Nel corso del 2019, l'UNAR ha avviato alcune azioni strategiche che sono state oggetto di confronto con le associazioni LGBT del Tavolo, mediante le risorse del PON Inclusion, di cui è beneficiario, specificamente finalizzate a favorire l'inclusione socio-lavorativa delle persone LGBT (ca. 6.000.000 euro). In questo ambito, sono previsti interventi *ad hoc* a supporto della popolazione transgender, a rischio di esclusione dal mondo lavorativo e di particolare vulnerabilità in ambito professionale, soprattutto per coloro che devono affrontare un percorso di transizione. A questo proposito, saranno realizzate azioni specifiche per l'accompagnamento e la realizzazione di *start up* per le persone transgender.

Tra gli interventi finanziati con il PON Inclusion, è proseguita la collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità – Dipartimento per la medicina di genere, con cui l'UNAR ha siglato apposito Accordo di collaborazione, al fine di contrastare l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti delle persone transgender, attraverso il potenziamento di una rete di servizi informativi sulla salute e la creazione del portale web nazionale Infotrans.it. La realizzazione delle attività ha previsto un percorso condiviso con le principali associazioni e gruppi transgender, mediante la costituzione di un gruppo di lavoro coordinato dall'ISS in collaborazione con l'UNAR.

Inoltre, il fenomeno delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere in ambito lavorativo è oggetto di una specifica indagine condotta dall'ISTAT e finanziata con i fondi del PON Inclusion relativa a "Accesso al lavoro, condizioni di lavoro e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBT, e *diversity policies* attuate presso le imprese". L'indagine, avviata a seguito della sottoscrizione di un Accordo di collaborazione UNAR/ISTAT (ex art. 15 L. 241/90), è stata presentata nella riunione plenaria del Tavolo LGBT e le diverse fasi sono state condivise con le associazioni di settore partecipanti ad un apposito gruppo di lavoro istituito presso l'ISTAT in collaborazione con UNAR. La finalità del progetto, nonché obiettivo strategico generale, è la costituzione di un patrimonio informativo statistico in materia di accesso al lavoro, condizioni lavorative e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBT e sulle *diversity policies* attuate presso le imprese, che possa orientare e supportare gli interventi in tale ambito.

L'indagine prevede due fasi specifiche: a) raccolta di informazioni sulle imprese e sugli *stakeholder*, al fine di indagare sull'esistenza di azioni per favorire l'inclusione e la valorizzazione delle persone LGBT nei luoghi di lavoro dal punto di vista delle imprese (datori di lavoro) e degli *stakeholder* che appartengono al mondo datoriale, al sindacato, all'associazionismo di categoria e associazioni LGBT; b) indagine presso le persone LGBT (persone unite civilmente, persone LGBT

in collaborazione con le associazioni, popolazione transgender) indirizzata a rilevare e indagare le discriminazioni in ambito lavorativo, dirette e indirette, percepite e subite dalle persone LGBT con riferimento a tutte le fasi in cui si articola il rapporto di lavoro, dall'accesso all'impiego, alle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e alle progressioni di carriera. Nel corso del 2019 è stata conclusa la prima fase del progetto, ossia la rilevazione dei dati sulle imprese e *diversity management*, condotta sulle imprese con oltre 50 dipendenti. In particolare, l'indagine ha coinvolto un campione di imprese da 50 a 499 dipendenti e tutte le imprese dell'industria e servizi con 500 addetti e oltre. L'approfondimento tematico sul *diversity management* (DM) è stato inserito, nel periodo ottobre-dicembre 2019, come modulo *ad hoc* nelle indagini ISTAT "Rilevazione mensile sull'occupazione, orari di lavoro, retribuzioni e costo del lavoro nelle grandi imprese" e "Indagine trimestrale su posti vacanti e ore lavorate".

È stato dato avvio all'azione di informazione e sensibilizzazione sulle tematiche LGBT, finalizzata alla valorizzazione del patrimonio storico del movimento LGBT mediante la realizzazione di un archivio nazionale. Nel mese di luglio 2019 è stato pubblicato l'Avviso pubblico rivolto alle associazioni di settore per la selezione ed il finanziamento di progetti finalizzati alla raccolta, digitalizzazione ed alla creazione di data base e di un archivio nazionale di documentazione storica riguardante la tematica LGBT.

Sono stati, inoltre, realizzati incontri con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per individuare i bisogni specifici, al fine di progettare interventi di formazione/informazione e sensibilizzazione per il personale, oltre a interventi a supporto del reinserimento socio-lavorativo delle persone detenute LGBT. Per quanto riguarda il tema della formazione sulle tematiche LGBT per il personale della Pubblica Amministrazione, è stata progettata un'azione specifica da sviluppare sul territorio nazionale, anche in modalità online, con la collaborazione della Rete Ready e le associazioni.

Le azioni di sensibilizzazione e comunicazione

Il 17 maggio, in occasione della "Giornata Internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia", l'UNAR ha organizzato un evento pubblico presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri alla presenza del Sottosegretario con delega alle pari opportunità, nel corso del quale sono stati presentati i risultati dell'indagine condotta da IPSOS sulle discriminazioni verso la comunità LGBT. All'evento hanno partecipato in qualità di relatori Marilisa D'Amico, prorettrice dell'Università statale di Milano, Nando Pagnoncelli, presidente di IPSOS, Franco Grillini, storico attivista LGBT, Alessandro Cecchi Paone, giornalista.

Nell'ambito delle celebrazioni del 17 maggio è stato realizzato uno spot istituzionale in collaborazione con RAI Creativa per il contrasto all'omotransfobia, trasmesso sulle tre reti RAI. Contestualmente è stata realizzata una campagna istituzionale contro l'omofobia, che ha interessato sia i media che i social.

Per quanto riguarda le iniziative di sensibilizzazione, l'UNAR ha sostenuto l'edizione "Eurogames 2019 — XVII Edizione dei giochi multi sportivi lgbt friendly Europei Eglsf", ospitata in Italia, svoltasi a Roma dall'11 al 13 luglio 2019. Si tratta del più grande evento multisportivo con lo scopo di unire la competizione sportiva alla lotta alle discriminazioni causate da orientamento sessuale e da identità di genere.

Inoltre, l'UNAR ha sostenuto il Festival "Giacinto – nature lgbt" tenutosi il 3 e 4 agosto 2019 a Noto, evento di informazione e approfondimento culturale sulle tematiche LGBT, durante il quale, attraverso l'utilizzo di linguaggi differenti, si raccontano le realtà e i nodi che più interessano le comunità LGBT, con interventi di personalità del mondo delle Istituzioni, della cultura e dell'attivismo LGBT.

La partecipazione alle attività internazionali

A livello internazionale, l'UNAR ha svolto una intensa attività di rappresentanza istituzionale, assicurando la partecipazione, in qualità di *Equality Body* italiano, agli incontri e ai gruppi di lavoro dedicati.

Nel marzo 2019 l'UNAR ha partecipato all'evento di lancio del Rapporto del Consiglio d'Europa sulle politiche per il contrasto alla violenza LGBT nel settore educativo, organizzato a Venezia dal Consiglio d'Europa, con la presenza di diversi paesi europei e rappresentanti delle ONG.

L'UNAR ha supportato la rappresentanza italiana, in occasione dell'IDAHOT (*International Day Against Homophobia, Transphobia and Biphobia*), che si è svolto a Oslo dal 13 al 15 maggio 2019, nell'ambito del quale l'Italia ha firmato la *Declaration LGBT*, promossa dal governo norvegese e sottoscritta da numerosi paesi europei.

Nel mese di settembre l'UNAR ha assicurato la propria presenza all'evento LGBT svoltosi a Bruxelles organizzato dalla presidenza UE Finlandese, strutturato in una sessione plenaria e una sessione di workshop, da cui è emerso il quadro delle condizioni di vita delle comunità LGBT e l'impegno della UE nelle politiche di inclusione e non discriminazione. In tale contesto, sono stati presentati i risultati dell'indagine Eurobarometro 2019 sulle discriminazioni LGBT. È stata rimarcata la forte preoccupazione generalizzata per la frequenza crescente di atti di omofobia e di pratiche discriminatorie da parte di istituzioni pubbliche e private, nonché l'attenzione verso le condizioni di vita delle persone transgender e di quelle intersex. L'incontro è stato occasione di

scambio di buone pratiche sia di livello legislativo che di erogazione di servizi mirati negli ambiti della salute, del lavoro, del riconoscimento anagrafico.

Sempre nel mese di settembre, inoltre, si è svolta a Parigi la Conferenza sulle tematiche LGBT organizzata da *SOGI Unit* del Consiglio d'Europa e dall'*European Governmental LGBTI Focal Points Network*, durante la quale sono stati presentati i primi risultati del secondo monitoraggio dell'attuazione della Raccomandazione 2010(5) del Consiglio d'Europa relativa al contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere e sono state affrontate tematiche molto rilevanti quali il contrasto al discorso d'odio e ai crimini d'odio, a cui l'UNAR ha contribuito.

In quanto componente dell'*European Governmental LGBTI Focal Points Network*, ha partecipato alla sessione dei lavori svoltasi a Praga nel mese di ottobre.

L'Ufficio ha, inoltre, collaborato alla redazione di numerosi rapporti provenienti da organismi europei e internazionali, fornendo il proprio contributo.

Il 13 novembre 2019, presso la Presidenza del Consiglio, si è svolto l'evento di lancio del progetto "EndSogIDiscrimination" promosso dal Consiglio d'Europa, che coinvolge associazioni e istituzioni di Italia, Romania e Lituania, a cui l'UNAR ha aderito.

1.5 Le attività del PON Inclusione

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

Nello specifico, le azioni realizzate sono quelle relative a:

1) Asse prioritario 3 "Sistemi e modelli d'intervento sociale", relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ed ogni discriminazione", che persegue, tra gli altri:

- obiettivo specifico 9.2 "Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili" (target LGBT) risorse 3.000.000 euro;

- obiettivo specifico 9.5 "Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di inclusione" (target RSC) risorse 14.400.000 euro;

- a) inclusione attiva dei soggetti a rischio di discriminazione;
- b) politiche di inclusione dedicate alle comunità Rom Sinte e Caminanti in attuazione della Strategia Nazionale d'inclusione dei ROM, Sinti e Caminanti 2012/2020.
- 2) Asse prioritario 4 "Capacità amministrativa", relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione pubblica efficiente", che persegue, tra gli altri:
- l'obiettivo specifico 11.1 "Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici", risorse 1.700.000 euro;
 - l'obiettivo specifico 11.3 "Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione", risorse 3.400.000 euro
- c) rafforzamento degli strumenti e delle competenze della pubblica amministrazione in tema di prevenzione e contrasto delle discriminazioni in funzione dell'inclusione sociale dei soggetti a rischio di discriminazione.

L'inclusione delle persone LGBT

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

A) "PROGETTO CONOSCI"

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

Importo progetto: euro 300.000,00.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Tale progetto è stato presentato e condiviso con le associazioni LGBT durante una riunione del citato Tavolo LGBT tenutasi nel mese di febbraio. Inoltre, si sono svolti diversi incontri tra ISTAT, UNAR e il gruppo di lavoro delle associazioni LGBT per la condivisione delle diverse fasi del progetto (mappatura *desk* dei servizi/sportelli LGBT e trans, progettazione di un questionario rivolto alle imprese e agli individui, rassegna dei quesiti di autoidentificazione della popolazione LGBT, definizione della lista degli *stakeholders* da intervistare, progettazione della traccia di intervista per gli *stakeholders*, ecc.)

In data 4 settembre 2019, ISTAT ha richiesto la proroga del progetto al 4 giugno 2021.

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

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

Importo progetto: euro 200.000,00.

Soggetto attuatore: Istituto Superiore di Sanità (ISS).

Nel periodo di riferimento sono state contattate le strutture di riferimento presenti sul territorio nazionale per mappare quelle che erogano servizi alle persone transgender. Tale mappatura confluirà nel portale "InfoTrans". Nel mese di settembre si è svolta una riunione di aggiornamento operativo con le associazioni per un confronto sulle informazioni da veicolare tramite il portale di cui sopra, e per un loro, eventuale, coinvolgimento riguardo allo studio sullo stato di salute. Nel corso dell'anno numerosi sono stati i contatti tra UNAR, Istituto Superiore di Sanità e associazioni.

L'inclusione delle comunità RSC

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

C) "SALUTE"

Il progetto ha come obiettivo quello di favorire, sia in termini di analisi che interazione con i servizi, l'accesso ai servizi socio-sanitari di qualità delle comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC) contraddistinte da una maggiore precarietà di salute, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili.

Importo progetto: euro 950.481,00.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP).

In data 22 marzo è stato sottoscritto un accordo di collaborazione ex art. 15 L. 241/1990 con l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) e nel mese di novembre sono stati costituiti il Comitato tecnico, che si è riunito due volte, ed il Gruppo di supporto al coordinamento scientifico che si è riunito una volta. Per quanto riguarda gli aspetti di comunicazione, sul sito istituzionale dell'INMP è stata

allestita un'area dedicata al progetto, mentre per quanto concerne l'individuazione e l'engagement delle Aziende sanitarie sono state arruolate 11 ASL e nel mese di dicembre si è tenuto un corso di formazione a loro dedicato.

D) "INTERVENTI PILOTA PER LA CREAZIONE DI PIANI DI AZIONE LOCALE (PAL)"

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

Importo di aggiudicazione gara: euro 550.988,60.

Soggetto aggiudicatario: RTI Nova Onlus.

Nel corso del primo semestre è stata effettuata l'analisi del fabbisogno nelle 8 aree urbane aderenti all'iniziativa (Città Metropolitana di Bari, Comune di Cagliari, Comune di Catania, Città Metropolitana di Genova, Comune di Messina, Comune di Milano, Comune di Napoli, Comune di Roma Capitale). I risultati di tale analisi sono stati condivisi con le istituzioni e le associazioni RSC nel corso di una riunione tenutasi nel mese di luglio durante la quale sono state presentate le "linee guida per la realizzazione dei PAL e dei tavoli locali" e le schede di sintesi dei fabbisogni con mappa dinamica geolocalizzante dei territori e delle loro criticità. Per gli aspetti di comunicazione sono iniziati i lavori per la realizzazione di un sito web dedicato al progetto.

E) "PROGETTO PROMOZIONE E DIFFUSIONE DELLA CULTURA RSC"

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

Importo progetto: euro 300.000,00.

Soggetto attuatore: Formez P.A.

Nel mese di agosto è stato organizzato il viaggio della Memoria Auschwitz- Birkenau e realizzata una brochure sia cartacea che digitale, che ha illustrato il progetto e i suoi percorsi. È stato, altresì, organizzato un corso formativo di tre giorni rivolto agli operatori dei media sul tema dell'antiziganismo e sono proseguite le attività di animazione sociale e di diffusione della cultura romani mediante l'organizzazione di 2 eventi di sensibilizzazione sul territorio.

Il rafforzamento della capacità istituzionale

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

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

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

Importo progetto: euro 200.000,00.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Sono proseguite le attività dirette ad acquisire informazioni sulle condizioni abitative delle persone RSC, attraverso la valorizzazione dei risultati degli specifici processi statistici previsti nel Programma statistico nazionale 2017-2019 - aggiornamento 2018-2019. È continuata l'analisi di tali risultati per costruire indicatori di monitoraggio delle condizioni di vita e lavoro dei citati gruppi di popolazione a rischio di discriminazione e disagio sociale.

G) “RACCOLTA, DIGITALIZZAZIONE E CREAZIONE DI DATA BASE ARCHIVIO SULLA DOCUMENTAZIONE STORICA RIGUARDANTE LA TEMATICA LGBT”

Il progetto si prefigge di mettere a disposizione dell'utenza il patrimonio storico-culturale sulla tematica LGBT oggi in possesso di singole persone, enti, associazioni e gruppi LGBT tramite il Portale di informazione sulla tematica dell'antidiscriminazione LGBT.

Importo progetto: euro 350.000,00

Soggetto attuatore: Associazioni LGBT varie.

Nel mese di luglio è stata avviata la procedura per la pubblicazione di un Avviso diretto alle associazioni e finalizzato alla selezione ed al finanziamento di progetti diretti alla raccolta, alla digitalizzazione e alla creazione di un data base archivio sulla documentazione storica riguardante la tematica LGBT, con una dotazione complessiva di € 350.000 ed un contributo massimo di € 70.000 per ciascuna iniziativa progettuale selezionata. N. 15 associazioni hanno presentato domanda di partecipazione e nel mese di novembre è stata costituita la Commissione di valutazione delle proposte progettuali pervenute che ha iniziato le proprie attività di valutazione.

H) “MODELLO FORMATIVO PER MEDIATORI CULTURALI”

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

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

Importo progetto: euro 324.398,18.

Soggetto attuatore: l'Istituto Nazionale Documentazione Innovazione Ricerca Educativa (INDIRE).

Il progetto si è concluso nel mese di novembre. Attraverso la piattaforma di formazione online i mediatori culturali hanno acquisito competenze nelle materie di pari opportunità di tutti i cittadini nell'accesso ai servizi dello Stato e nel rispetto dei diritti e doveri di ciascuno, nella partecipazione attiva alla vita sociale, alle attività lavorative ed educative e nella formazione per la conoscenza e la valorizzazione delle differenze, al fine di contrastare atti e atteggiamenti discriminatori. Nella fase di reclutamento e comunicazione, il progetto ha raccolto l'iscrizione di 1577 operatori, di cui 1244 donne e 333 uomini, mentre nella fase di valutazione, al termine del percorso, risultano formati 527 operatori di cui 94 uomini e 433 donne.

1.6 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione

L'UNAR ha proseguito nel 2019 un'intensa attività di informazione e comunicazione sui temi della parità di trattamento, della valorizzazione della diversità e del rispetto della dignità umana.

Scrivendo Tiziano Terzani che “il rispetto nasce dalla conoscenza, e la conoscenza richiede impegno, investimento, sforzo”.

L'Ufficio si impegna da anni a promuovere campagne di sensibilizzazione, percorsi formativi, eventi culturali e artistici, rivolti in particolare alle giovani generazioni, per contribuire alla condivisione di proposte e azioni positive e all'approfondimento di temi d'interesse pubblico, quali la conoscenza degli strumenti di tutela utili a contrastare le discriminazioni e l'analisi dei fenomeni socioculturali che stanno caratterizzando questo periodo storico.

Tutte le iniziative dell'Ufficio sono diffuse principalmente attraverso il web e i social network, che si confermano veicoli essenziali soprattutto per il coinvolgimento dei più giovani: il sito istituzionale www.unar.it, il profilo “No a tutti i razzismi” su Facebook (<https://it-it.facebook.com/norazzismi>), i canali YouTube, Twitter @unar_norazzismi e Instagram #unar.

La XV Settimana di azione contro il razzismo

Dal 18 al 24 marzo 2019, in occasione della “Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali” che si celebra il 21 marzo, l'UNAR ha promosso la quindicesima edizione della Settimana di azione contro il razzismo, appuntamento annuale di grande valore simbolico e di concreta mobilitazione, volto a diffondere un forte messaggio di prevenzione e solidarietà ad un ampio pubblico, attraverso un intenso calendario di iniziative di educazione, informazione e animazione territoriale realizzate in tutta Italia nel mondo della scuola, delle associazioni, dello sport e della cultura.

Oltre ai numerosi eventi territoriali, l'offerta culturale è stata resa ancora più ampia e diversificata attraverso il lancio di una campagna social all'insegna del *claim* “Diversi perché unici” (#diversipercheunici) e di uno spot andato in onda sulle reti Rai, che hanno inteso dare un efficace segnale a presidio della convivenza, favorendo spazi di partecipazione e conoscenza per accrescere il dialogo tra le culture e le religioni e promuovere la ricchezza e le opportunità derivanti da una società multiculturale.

La Settimana è stata aperta a Roma il 18 marzo 2019, presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio, con la conferenza “Testimoni”, alla presenza di numerosi ospiti che hanno testimoniato esperienze di persecuzione e discriminazione legate ai temi della *Shoah*, del *Porrajmos* e del caporalato bracciantile.

A chiudere l'evento, il coinvolgente concerto dell'Orchestra dei Braccianti, formata da 15 musicisti e lavoratori agricoli provenienti da Italia, India, Gambia, Ghana, Senegal, Nigeria, Libia, Tunisia, Francia, molti dei quali hanno conosciuto la piaga del caporalato bracciantile. Grazie al lavoro del direttore artistico Nosenzo, è stato creato un mix di talenti emergenti con la missione di tradurre in musica tematiche dal forte impatto sociale e raccontare il nuovo *sound* delle campagne italiane, tra brani della tradizione popolare italiana e pezzi originali composti dall'Orchestra.

Il 20 e 21 marzo 2019, le sale della Città dell'Altra Economia a Roma hanno ospitato il Festival multilingue “A qualcuno piace l'altro”, dedicato alla presenza degli immigrati di seconda generazione che fanno parte integrante del tessuto socioculturale, lavorativo ed economico del nostro paese, con particolare attenzione alla loro produzione culturale. Il progetto ha inteso diffondere la conoscenza di quella parte di cultura italiana garantita da autori, registi, storici, attori, musicisti di origine straniera in modo da promuovere un contesto di pacifica convivenza e sempre maggiore integrazione all'interno della società nazionale.

Le due giornate della manifestazione hanno previsto un ricco calendario di iniziative culturali: sessioni mattutine dedicate alle classi di alcuni istituti superiori, che hanno potuto partecipare a

workshop laboratoriali finalizzati ad offrire una panoramica su diversi tipi di scrittura e sceneggiatura (giornalistica, narrativa e cultura *hip hop*); sessioni pomeridiane che hanno previsto tavole rotonde aperte al pubblico sui temi legati ai vari aspetti della vita, culturale e non, delle seconde generazioni, con la presenza di professionisti del mondo del giornalismo, della letteratura, del teatro e ancora con storici, intellettuali ed esperti dei fenomeni discriminatori e delle strategie di inclusione.

Durante le due serate, inoltre, sono stati proposti al pubblico interessanti eventi artistici: lo spettacolo teatrale “Albania Casa Mia”, monologo dell’attore Aleksandros Memetaj, introdotto dal regista Paolo Virzì, e due concerti musicali, portati in scena dalle compagnie QuadraCoro e La Piccola Orchestra di Tor Pignattara, che lavorano da anni con l’obiettivo di coinvolgere le comunità di immigrati stabilmente residenti in Italia.

Particolarmente originale è stata anche l’organizzazione di una “passeggiata” nell’area romana della stazione ferroviaria Termini accompagnata dai racconti sonori delle Guide Invisibili, giovani migranti che narrano storie e personaggi attraverso uno sguardo inaspettato su uno dei luoghi più conosciuti e attraversati della capitale.

Un altro ambito in cui l’UNAR ritiene importante sostenere azioni di sensibilizzazione è quello sportivo, con l’obiettivo di promuovere i valori etici dello sport quale veicolo efficace di coesione sociale e aggregazione ma anche di contrastare i fenomeni discriminatori che talvolta lo caratterizzano.

Il 22 marzo 2019 si è svolto, presso il Campo di calcio della S.S. A.S. Romulea di Roma, un incontro calcistico “In gioco contro il razzismo” tra la squadra Liberi Nantes, associazione sportiva dilettantistica, riconosciuta dall’UNHCR, che promuove e garantisce la libertà di accesso allo sport a rifugiati e richiedenti asilo politico, e la squadra polisportiva dilettantistica Montespaccato Savoia, che svolge attività sportiva calcistica con una forte caratterizzazione sociale nel territorio del XIII Municipio di Roma Capitale.

Una gara, dunque, tra due realtà nate per restituire speranza a giovani in difficoltà, per educarli alla reciprocità e per trasmettere loro i valori di una cittadinanza attiva che accoglie e che sostiene.

Le Giornate commemorative nazionali e internazionali

Durante l’anno, l’UNAR ha celebrato altre importanti ricorrenze simboliche legate ai temi del contrasto alle diverse forme di violenza e al razzismo.

In occasione della ricorrenza del “Giorno della Memoria”, celebrata il 27 gennaio per commemorare le vittime dell’Olocausto, l’Ufficio ha ospitato il 30 gennaio, in collaborazione con la Fondazione Museo della Shoah di Roma, gli studenti di alcune scuole superiori per assistere alla

proiezione del film documentario “Memoria. I sopravvissuti raccontano”, di Ruggero Gabbai, su soggetto di Marcello Pezzetti e Liliana Picciotto. Il commovente filmato, introdotto da alcune letture dell’attore Giancarlo Giannini tratte da “Se questo è un uomo” di Primo Levi, raccoglie le testimonianze di diversi sopravvissuti al campo di sterminio di Auschwitz, ricondotti presso gli stessi luoghi della loro prigionia.

Il 17 maggio 2019, “Giornata internazionale contro l’omofobia, la bifobia e la transfobia”, l’UNAR ha promosso presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio la presentazione dei risultati di un’indagine curata dall’Istituto di Ricerca IPSOS, volta a fornire elementi di conoscenza sull’attuale quadro generale delle discriminazioni in Italia, con particolare attenzione alla situazione relativa al clima di opinione nei confronti delle persone LGBT.

Il 21 maggio 2019, l’evento “Rom, Sinti e Caminanti: un percorso culturale tra memoria e attualità” ha aperto un ciclo di incontri territoriali organizzati in prossimità del 75° anniversario della rivolta di Rom e Sinti nello Zigeunerlager di Auschwitz-Birkenau, nell’ambito del progetto “Promozione e diffusione della cultura RSC”. L’evento, promosso presso la Sala Convegni della Camera di Commercio di Prato, ha rappresentato un’importante occasione per sensibilizzare i partecipanti e la comunità locale, inclusi gli studenti e il personale scolastico, al contrasto a forme di odio e discriminazione e a una più ampia conoscenza di pagine poco note della storia europea e nazionale. Per ribadire il suo impegno nel valorizzare e diffondere la memoria del *Porrajmos*, termine con il quale i Rom e i Sinti indicano lo sterminio del proprio popolo perpetrato da parte dei nazisti durante la seconda guerra mondiale, una delegazione dell’Ufficio ha partecipato il 2 agosto alle commemorazioni ufficiali del *Roma Genocide* svoltesi ad Auschwitz.

In prossimità della ricorrenza del “Giorno della razzia tedesca del ghetto di Roma”, in memoria del rastrellamento degli ebrei di Roma avvenuto il 16 ottobre 1943 e della deportazione al campo di sterminio di Auschwitz, l’UNAR ha organizzato il 29 ottobre un importante evento di approfondimento sul tema della discriminazione etnico-razziale e religiosa dal titolo “Una vita di lotta contro la discriminazione”, con la partecipazione dello scrittore, avvocato e storico ebreo di origini rumene Serge Klarsfeld e di sua moglie Beate.

Il titolo dell’incontro si ispira al percorso esemplare di vita dei due protagonisti, interamente dedicato al sostegno del popolo ebraico e alla lotta contro la discriminazione. Un percorso di coraggiose battaglie volte alla ricerca di giustizia, che hanno contribuito a trovare i maggiori responsabili rimasti impuniti del genocidio nazista ed a restituire piena dignità umana alle vittime della Shoah.

La presenza dei prestigiosi ospiti è stata possibile grazie alla collaborazione della Fondazione Museo della Shoah di Roma, collaborazione ormai consolidata, che si è concretizzata negli anni

nella realizzazione di vari progetti educativi e culturali che hanno coinvolto centinaia di studenti liceali e universitari: seminari didattici, proiezioni di documentari storici, mostre itineranti presso scuole e comuni di diverse regioni italiane, tra cui l'esposizione allestita in concomitanza con l'iniziativa del 29 ottobre negli spazi della Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio, dedicata al fenomeno della propaganda antisemita.

Anche in tale occasione, l'UNAR ha voluto coinvolgere dei giovani studenti per offrire loro l'opportunità di una profonda esperienza di apprendimento e riflessione.

Il recupero della memoria, delle narrazioni e delle testimonianze va, infatti, condotto insieme alle nuove generazioni, come contributo di arricchimento della conoscenza storica ma, soprattutto, per non dimenticare né dal punto di vista storico né da quello emotivo che le manifestazioni di odio e intolleranza sono un problema ancora aperto e che il cammino per la convivenza civile e il rispetto delle minoranze etniche, culturali e religiose va affrontato ogni giorno con determinazione.

Iniziative di approfondimento tematico

Nell'ambito della promozione di azioni positive nel campo dello sport, il 7 ottobre 2019 l'UNAR ha ospitato, presso la Sala Monumentale della Presidenza del Consiglio, la tavola rotonda "Strategie, strumenti e buone pratiche per sconfiggere il razzismo. Dai grandi stadi ai campetti di periferia, nella società", promossa da UISP (Unione Italiana Sport per Tutti) e Rete FARE (*Football Against Racism in Europe*) e sostenuta da UEFA, FIFA, Commissione europea.

L'obiettivo è stato quello di sollecitare un cambio di passo del mondo del calcio, dalle Serie A e B al livello amatoriale, per rilanciare un fronte unito contro il razzismo nel calcio, nello sport, nella società. La condanna netta degli episodi razzisti che segnano i campionati di serie A o B è importante e indispensabile, anche per il potenziale simbolico e propagatore che ha sull'opinione pubblica ma, al contempo, va riservata attenzione ai livelli meno visibili, quelli dei campionati dilettantistici, amatoriali, dei campetti di periferia.

Durante l'evento sono state presentate buone pratiche dai territori: tra queste l'esperienza della squadra - già citata - dei Liberi Nantes di Roma e del torneo "Balon Mondial" di Torino.

L'8 ottobre 2019, presso la Sala Polifunzionale della Presidenza, l'Ufficio ha promosso la presentazione del nono "Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione" curato dalla Fondazione Leone Moressa di Venezia. Il primo rapporto a tentare di usare le statistiche per mettere in relazione due questioni demografiche, quella dell'invecchiamento e dell'immigrazione, onnipresenti nella politica italiana e centrali anche per l'azione di governo.

L'edizione 2019 si è concentrata sui giovani: "La cittadinanza globale della generazione *millennial*".

Per quanto riguarda le numerose iniziative promosse dall'UNAR nell'ambito della tutela dei diritti delle comunità RSC e delle persone LGBT, si rimanda ai paragrafi dedicati 1.3 e 1.4 della presente Relazione.

1.7 I progetti europei

L'UNAR ha realizzato i seguenti progetti finanziati con fondi europei:

A) Progetto europeo CO.N.T.R.O - (COunter Narratives against T Racism Online)

Nel mese di Dicembre 2018 l'UNAR ha avviato l'attuazione del progetto CO.N.T.R.O, presentato nella call della DG Justice REC-RRAC-HATE-AG-2017 e approvato dalla Commissione europea. Partner di progetto per la parte scientifica è l'IRS-Istituto per la Ricerca Sociale. Il progetto, di durata biennale, è stato sottoscritto in data 12 novembre 2018. Il budget complessivo è di € 341.210,00, con un finanziamento UE di € 271.968,00 (pari a circa l'80%) da parte della Commissione Europea *DG-Justice, Rights, Equality and Citizenship*.

Obiettivi e finalità del progetto sono:

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

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

Nel 2019 si è proseguito nello sviluppo della fase di ricerca e mappatura di:

- buone pratiche a livello nazionale ed europeo per il contrasto all'*hate speech*;
- individuazione e analisi di esperienze e metodologie per contro-narrative condotte a livello nazionale, europeo e internazionale;
- proposta di una metodologia per rilevare e diffondere contro-narrative attraverso l'identificazione di contro-narrative già online;
- proposta di aggiornamento della metodologia in uso presso l'osservatorio Media & Internet di UNAR per il monitoraggio e l'analisi dei messaggi di odio online.

È stata creata, all'interno del sito istituzionale dell'UNAR, la pagina web del progetto <http://www.unar.it/cosa-facciamo/azioni-positive-e-progetti/progetto-co-n-t-r-o/> ed è stato creato anche un account Facebook https://it-it.facebook.com/ControProject/?ref=page_internal .

Sono inoltre stati realizzati una serie di *gadget* che hanno contribuito alla disseminazione delle attività e dei risultati del progetto, tra cui chiavette USB ed una brochure di progetto. Si sono svolte tutte le riunioni previste del Comitato direttivo, nelle date: 9 gennaio, 14 maggio e 19 settembre 2019. Si sono tenute due riunioni del Gruppo di Lavoro interministeriale con il MIUR, il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Interno (OSCAD), istituito al fine di supportare sia l'UNAR che l'IRS nell'elaborazione dei contenuti dell'azione e dello strumento di ciascun progetto e per consentire il confronto tra i soggetti istituzionali interessati al fenomeno in questione, assicurando al contempo un autorevole valore aggiunto ai risultati attesi.

È stata inoltre organizzata una riunione del tavolo insieme alle associazioni del terzo settore al fine di coinvolgerle nel percorso per l'individuazione di una metodologia condivisa per il monitoraggio e l'analisi dei messaggi di odio che circolano in rete. Nello specifico, le date degli incontri con il tavolo interministeriale sono state le seguenti: 21 febbraio, 9 ottobre e 16 dicembre 2019.

B) Progetto europeo TO.BE.ROMA (TOwards a BETter cooperation and dialogue between stakeholders inside the national ROMA platform)

Sempre nel 2018 sono state avviate le attività relative al progetto "To.Be.Roma", approvato dalla *DG Justice* della Commissione europea call REC-AG-2017. Come già illustrato in precedenza, si è trattato di una *call* ristretta destinata ai punti di contatto nazionali responsabili della Strategia di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti quali l'UNAR. Il costo totale dell'azione è stato di euro 56.260,00 di cui il 95%, pari a euro 53.447,00, finanziato dalla Commissione Europea.

Il progetto, iniziato nel mese di ottobre 2018 e conclusosi a novembre 2019, non ha previsto partenariato e ha contribuito ai seguenti obiettivi e risultati generali:

- rafforzare la partecipazione dei RSC nei processi decisionali nazionali e locali. Il progetto ha consentito alle parti interessate di partecipare più assiduamente alle discussioni con il NRCP e altre amministrazioni, giungendo alla definizione dei ruoli della piattaforma nazionale RSC e del forum delle comunità rom nel contesto della transizione alla strategia post 2020;
- migliorare il processo di dialogo, cooperazione e coordinamento dei RSC e degli *stakeholders* partecipanti alla Piattaforma e al Forum. La discussione su temi chiave come l'odio e l'antiziganismo nel contesto attuale ha portato al rafforzamento della rete tra realtà diverse (fuse e consolidate nello stesso periodo in federazioni stabili non disconnesse dalla realtà della Piattaforma, come *Kethane Network* e UCRI, Unione delle Comunità Romane Italiane);

- sviluppare le competenze e le conoscenze sulle politiche di riferimento e la responsabilità rappresentativa di giovani e donne RSC per una maggiore capacità di formulare interventi e messaggi per l'opinione pubblica che contrastino l'antiziganismo e l'*hate speech*. Il ruolo attivo del facilitatore rom selezionato dall'UNAR ha fornito una spinta al gruppo di giovani coinvolti in attività di formazione per la crescita e lo sviluppo di competenze in materia di antidiscriminazione e mediazione.

Le azioni formative di To.Be.Roma hanno permesso di spiegare una serie di contenuti e informazioni che sono stati trasmessi, in particolare, attraverso un *webinar* - intitolato "Pianificazione partecipativa per l'inclusione" - e due seminari - intitolati "Pianificazione partecipativa: simulazione di un attività condivisa" e "Discriminazione e incitamento all'odio: pianifichiamo in modo partecipativo".

I risultati delle attività di studio e confronto sono stati espliciti e condivisi attraverso la produzione di risultati e relazioni tematiche, anch'esse divulgate attraverso la piattaforma nazionale, che sono sintetizzate nei seguenti tre rapporti di formazione:

1. "Come creare un'associazione/cooperativa sociale";
2. "Quali opportunità per sviluppare interventi partecipativi per le politiche locali";
3. "Come combattere l'antiziganismo e il discorso d'odio verso le comunità RSC".

I rapporti formativi, prodotti per le associazioni della piattaforma RSC, sono stati progettati per fornire un documento di base per lo sviluppo di percorsi di diffusione e condivisione per il lavoro in classe: sviluppare un modello gestionale integrato, flessibile, partecipativo e condiviso sulle politiche di inclusione dei RSC, in grado e di rispondere ai diversi bisogni emergenti a livello locale (*tailored oriented*) della variegata compagine RSC e di ridurre il conflitto sociale dei contesti urbani, reso più acuto dalla crisi internazionale. Attraverso un rapporto sull'antiziganismo, preparato in una forma concisa e facilmente accessibile, sono state fornite informazioni sulle principali aree in cui vengono evidenziati i casi di antiziganismo, fornendo spunti di riflessione su possibili interventi per realizzare azioni per contrastare questa specifica forma di razzismo.

Le considerazioni hanno preso atto della complessità del contesto di riferimento e hanno fornito indicazioni generali, pur preservando la consapevolezza che le comunità RSC presenti in Italia sono caratterizzate da un insieme di gruppi eterogenei con distinzioni linguistico-dialettali, culture diverse e status giuridico.

Questi aspetti sono stati sviluppati e trattati soprattutto attraverso gli eventi che hanno previsto la preparazione capillare e il coinvolgimento dei destinatari, con un meccanismo per il coinvolgimento di associazioni, università e società civile. L'attenzione si è sviluppata con un'analisi dei contesti locali e casi specifici di discriminazione nei confronti dei rom.

1.8 La collaborazione con le Istituzioni europee e internazionali

Una parte importante dell'attività dell'Ufficio ha riguardato anche la cura dei rapporti con numerose organizzazioni internazionali ed europee impegnate nella promozione dei principi della non discriminazione, nonché nel monitoraggio e nel sostegno agli Stati Membri in merito alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della discriminazione. Infatti, nel corso del 2019, l'UNAR, nella sua *capacity* di *Equality body* nazionale, ha continuato con l'opera di consolidamento della propria presenza nel contesto europeo ed internazionale, promuovendo una sempre più intensa attività internazionale, relazionandosi continuamente con i più importanti organismi internazionali ed europei in materia, a partire dagli organismi e comitati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, della Commissione Europea, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

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

I rapporti con gli enti e le agenzie internazionali

In relazione all'attività internazionale, si segnala in primo luogo la partecipazione dell'UNAR alle varie riunioni di coordinamento ed alle periodiche riunioni plenarie presso la sede del **CIDU** - Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, finalizzata principalmente all'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Convenzioni internazionali, svolta dai Comitati delle Nazioni Unite. In questo ambito l'Ufficio ha contribuito, per le materie di propria competenza, alla redazione delle Risposte scritte italiane alle *list of issues* ed ha partecipato alla preparazione delle discussioni orali avanti gli stessi **Comitati delle Nazioni Unite** a Ginevra. Tra questi esercizi si segnalano in particolare la preparazione e partecipazione dell'Ufficio alla discussione del 5°- 6° Rapporto governativo inerente la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC) dinnanzi al Comitato per i Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite (nell'ambito della 80sima sessione del Comitato), il 22 e 23 gennaio 2019 e all'esame orale della Revisione Periodica Universale delle Nazioni Unite – Terzo Ciclo (34esima sessione) sullo stato di attuazione dei diritti umani in Italia, il 4 novembre 2019.¹

¹ La redazione del documento dell'Italia è stata coordinata dal Comitato Interministeriale per i Diritti umani (CIDU) presso il MAECI.

Nello stesso periodo di riferimento, l'Ufficio ha collaborato altresì alla stesura di ulteriori contributi consistiti nelle risposte dell'Italia alle richieste delle Agenzie (quali ad esempio l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro) e degli *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite.

I rapporti con gli enti e le agenzie europee

Un'altra attività di rilievo dell'Ufficio è consistita nella collaborazione con gli organismi comunitari, avvenuta sia per il tramite del Gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità (*High Level Group on Non Discrimination, Equality and Diversity*) ed il Gruppo di lavoro di alto livello sulla lotta al razzismo, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza (*High level working group on combating racism, xenofobia and other forms of intolerance*) della Commissione europea, sia con l'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (*European Union Agency for Fundamental Rights*).

Pertanto, per quanto riguarda l'anno di riferimento, la cooperazione nell'ambito europeo ha assunto una particolare rilevanza alla luce dei lavori finalizzati all'adozione di nuovi strumenti di orientamento strategico e di programmazione finanziaria dell'Unione Europea (Strategia LGBTI+, Strategia di inclusione Rom post 2020, Quadro finanziario 2021-2027 ecc.), intensificati a seguito delle elezioni della nuova Commissione e del Parlamento UE.

Oltre alla collaborazione nel contesto comunitario, nell'ambito degli interventi a dimensione internazionale, l'Ufficio è stato regolarmente coinvolto nelle attività del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione europea.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, particolarmente intensa è stata la collaborazione con il CAHROM, *Comitato di esperti ad hoc sulle questioni relative ai Rom*², con la c.d. SOGI Unit, nonché con l'ECRI - *Commissione Europea del Consiglio d'Europa contro il Razzismo e l'Intolleranza*³. In particolare, vale la pena sottolineare la partecipazione dei rappresentanti dell'UNAR al 17th e al 18th Meeting del CAHROM, tenutosi rispettivamente a Tolosa, dall'11 al 14 giugno 2019, e a Strasburgo, dal 29 al 31 ottobre 2019. Sempre in relazione al Consiglio

² Il CAHROM- AD HOC COMMITTEE OF EXPERTS ON ROMA AND TRAVELLER ISSUES, Comitato di esperti ad hoc sulle questioni relative ai Rom, istituito nell'ambito dell'art. 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, e in accordo con la Risoluzione CM/RES(2011)24 sui comitati intergovernativi, si occupa di studi, ricerche e valutazioni sulle politiche e sulle prassi adottate dagli Stati membri del Consiglio per le tematiche di integrazione delle comunità Rom, Sinte e Caminanti. Tra i compiti principali, oltre a quello della raccolta, sistematizzazione, diffusione e promozione delle buone prassi ritenute in linea con gli standard del Consiglio, vi è quello di elaborare pareri e raccomandazioni da sottoporre al Comitato dei Ministri.

³ L'ECRI rappresenta il meccanismo di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa ed è composto da esperti indipendenti incaricati di monitorare le problematiche connesse al razzismo, xenofobia, antisemitismo, intolleranza e discriminazione basate sulla razza, origine nazionale o etnica, colore della pelle, cittadinanza, religione e lingua.

d'Europa, è stata assicurata una proficua collaborazione anche con l'Unità SOGI, tramite l'elaborazione di risposte a quesiti posti all'Ufficio mediante questionari e richieste di contributo, nonché mediante la partecipazione all'evento organizzato dall'Unità a Parigi, a settembre 2019, citato in precedenza.

L'Ufficio ha, inoltre, collaborato alla redazione di numerosi rapporti provenienti da organismi europei e internazionali, fornendo il proprio contributo.

Peraltro, la fattiva partecipazione alle attività degli organismi del Consiglio d'Europa assume la particolare rilevanza nel contesto della creazione del c.d. CDADI - Comitato direttivo per la lotta alla discriminazione, la diversità e l'inclusione, istituito dal Comitato dei Ministri nel 2019 per promuovere l'uguaglianza per tutti e costruire società più inclusive, offrendo una protezione efficace dalla discriminazione e dall'odio. Il principale compito del neonato Comitato – affiancato a tal fine da diversi sottogruppi (quali il Comitato di esperti sulla lotta all'incitamento all'odio - ADI/MSI-DIS; il Comitato di esperti sui problemi dei rom – ADI/ROM; il Gruppo di lavoro sull'integrazione interculturale - GT-ADI-INT) - è quello di consigliare il Comitato dei Ministri su tutte le questioni nell'ambito del suo mandato, inclusa la prevenzione e la lotta contro l'incitamento all'odio e la discriminazione per motivi di “razza”, colore, lingua, religione, origine nazionale / etnica, nazionalità, orientamento sessuale e identità di genere; la lotta all'antiziganismo e migliorare l'effettiva partecipazione e inclusione dei Rom nella società; la salvaguardia dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e l'uso delle lingue regionali o minoritarie; la promozione dell'integrazione interculturale.

Come già detto, oltre alle attività di collaborazione con la Commissione Europea e il Consiglio d'Europa, in relazione ai diversi fattori di discriminazione è proseguita la cooperazione con l'OCSE – *Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa* (con particolare riferimento ai lavori **dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani - ODIHR**) e con gli altri organismi internazionali ed europei. A tal proposito vale la pena sottolineare la partecipazione dell'Ufficio all'incontro sull'Attuazione degli Impegni della Dimensione Umana (HDIM), organizzato da ODIHR e dalla Presidenza slovacca dell'OSCE il 16-27 settembre 2019 a Varsavia (Polonia),⁴ che per l'edizione del 2019 aveva identificato tre "temi speciali", la cui discussione si è affiancata a quella più generale sull'attuazione degli impegni OSCE da parte degli Stati partecipanti: diritti dei Rom e Sinti, il contrasto ai crimini d'odio, la promozione della sicurezza dei giornalisti.

⁴ La Conferenza costituisce il più ampio evento in Europa dedicato ai diritti umani ed ospita sessioni di esame e di discussione sull'attuazione da parte degli Stati partecipanti degli impegni OSCE in materia di diritti e libertà fondamentali. Oltre ai rappresentanti dei 57 Stati membri, vede la partecipazione attiva di comunità religiose, ONG ed altri esponenti della società civile.

Nell'anno di riferimento l'Ufficio ha continuato altresì l'attività di collaborazione con la Rete internazionale EQUINET - *European network of Equality bodies* con uno specifico mandato in materia di lotta alle discriminazioni e di promozione del principio di uguaglianza in Europa. In particolare, il lavoro ha riguardato la redazione di contributi scritti e partecipazione attiva ai lavori di EQUINET; tra questi ultimi eventi si segnalano: la Conferenza Annuale della rete EQUINET del 23 ottobre 2019 seguita da una tavola rotonda su "*The Post #MeToo Era in Europe*", organizzata in collaborazione con l'Ufficio Regionale delle Nazioni Unite per i diritti umani per l'Europa e dalla conferenza Equinet "Due anni dopo #MeToo, e adesso? Organismi per la parità che combattono le molestie sessuali sul lavoro".

Allo stesso tempo, è stata assicurata la partecipazione dell'Ufficio - in qualità di *focal point* per l'Italia - alle attività della Rete internazionale per le politiche LGBT. In particolare, i rappresentanti dell'Ufficio hanno partecipato al *Roundtable* della Rete dei *Focal Point* Nazionali per le politiche LGBT, tenutasi a Praga, dal 21 al 23 ottobre 2019.

Non da ultimo, il personale dell'UNAR ha partecipato ai numerosi seminari tematici sui temi di interesse dell'Ufficio; tra questi ultimi vale la pena ricordare:

- presentazione del rapporto UNHCR-Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani (27 gennaio - 1 febbraio 2019);
- il seminario "*Justrom2 Country exchange on the lack of ID documents and risk of statelessness among Roma*", tenutosi ad Atene dal 26 al 28 febbraio 2019⁵;
- la Conferenza di Alto livello sul Quadro UE per le Strategie Nazionali Rom (*High level Conference on EU framework for national Roma Integration strategies*)⁶, tenutasi a Bucarest, il 4 e 5 marzo 2019⁷;
- la riunione del Comitato di gestione dell'EURomanetwork, tenutasi ad Atene, a giugno 2019⁸;

⁵ Nell'ambito del Seminario, sono state scambiate le buone prassi per il contrasto del fenomeno dei c.d. *undocumented Roma citizen* ovvero dei cittadini di etnia Rom privi di documenti. Dai lavori del Seminario, pur in considerazione dei contesti territoriali e storici diversi, sono emerse interessanti indicazioni sul superamento del fenomeno anche in chiave transnazionale/comunitaria.

⁶ Nel contesto della Presidenza romena dell'Unione Europea (il tema dell'inclusione dei Rom è stato scelto quale una delle priorità della Presidenza romena).

⁷ Nell'ambito della Conferenza sono stati discussi i punti di forza e di debolezza dell'implementazione del Quadro UE per le Strategie Nazionali Rom 2012-2020 (ivi compresa l'implementazione delle stesse a livello nazionale) nonché possibili sviluppi nell'elaborazione dell'*Agenda Rom* post 2020. Alla Conferenza hanno partecipato i qualificati rappresentanti della Presidenza romena dell'Unione (Ministro degli Affari Europei, Vice presidente del Parlamento, diversi membri del Parlamento/Senato e Segretari di Stato ecc.), della Commissione, del Parlamento Europeo, del Consiglio d'Europa, dell'Agenzia per i diritti fondamentali, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, dell'Organizzazione per la sicurezza e Cooperazione in Europa, della Banca Mondiale e dell'UNICEF nonché i rappresentanti delle più importanti associazioni del settore.

⁸ L'incontro è stato dedicato in primo luogo all'aggiornamento sui pertinenti sviluppi politici dell'UE, nonché sullo scambio di esperienze e buone pratiche in relazione all'utilizzo dei fondi FSE a favore delle politiche relative ai Rom.

- il workshop “*Future policies for Roma Inclusion*”, tenutosi a Bruxelles, il 30 settembre e il 1 ottobre 2019⁹.

I rappresentanti dell’Ufficio hanno inoltre partecipato agli incontri con le delegazioni di rappresentanza di organismi internazionali (tra cui quella con la delegazione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il 28 gennaio 2019), di Stati, di organizzazioni di società civile (*Fondacion Segretariato Gitano* ecc.), interessate ai temi/settori di competenza dell’Ufficio.

⁹ Il workshop è stato promosso dalla *DG-Justice* della Commissione Europea al fine di raccogliere la partecipazione dei delegati degli SM e della società civile per discutere delle scelte che la Commissione si troverà ad affrontare nel corso del biennio 2019/2021 per rilanciare le nuove possibili Strategie di Inclusione dei Rom in Europa.

CAPITOLO SECONDO

MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE

2.1 La funzione del Contact Center

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

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

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

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

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

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

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

L'UNAR, inoltre, condivide le esperienze realizzate con i gestori dei principali social network e stabilisce rapporti di scambio con altre istituzioni come OSCAD o associazioni interessate al contrasto dell'*hate speech*, per individuare obiettivi comuni in base ai quali programmare le azioni future.

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

2.2 I dati del 2019

L'UNAR riceve le segnalazioni attraverso diversi canali. Oltre a quelli tradizionali, quali Numero Verde 800901010, e-mail, sito web www.unar.it e rete UNAR, l'Ufficio istruisce autonomamente casi, attuando la strategia proattiva già in vigore dal 2011, che prevede la realizzazione di un quotidiano monitoraggio dei social media, social network e monitoraggio stampa, e, di conseguenza, una maggiore capacità di intercettare nuove forme di discriminazione.

Le segnalazioni vengono accolte e inserite nel software di gestione casi, si avvia un approfondimento istruttorio i cui esiti di rimozione dell'evento discriminatorio avvengono o attraverso azioni proprie dell'Ufficio o attraverso la collaborazione con le altre istituzioni.

Nel corso del 2019 le segnalazioni di discriminazioni lavorate dall'Ufficio sono state complessivamente 3.665 (1.552 inserite nell'anno 2019), tra le quali 3.394 risultano essere pertinenti (cioè che, a seguito di un'attenta analisi iniziale detta "istruttoria" realizzata dall'Ufficio, si sono rivelate effettivi casi di discriminazione), pari al 92,6% del totale dei casi lavorati (**Tavola 1, Grafico 1**). I restanti riguardano casi inseriti negli anni precedenti che risultano ancora aperti e lavorabili.

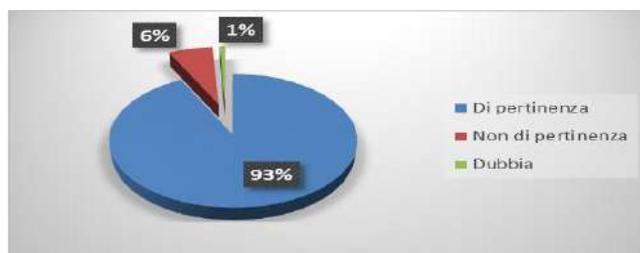
Delle 1.552 segnalazioni inserite nel 2019 quelle pertinenti risultano essere 1.475, pari al 94,0%.

Ci sono poi 239 segnalazioni (6,5%) che sono risultate non pertinenti, ossia che, dopo un'analisi da parte dell'Ufficio, non presentavano elementi riconducibili ad una discriminazione. Le restanti 32 segnalazioni (0,9%) sono apparse dubbie, ovvero, sebbene nei fatti segnalati l'Ufficio abbia riscontrato alcuni elementi riconducibili a fattori discriminatori, per stabilirne con certezza l'effettiva pertinenza sono state richieste maggiori informazioni.

TAVOLA 1: SEGNALAZIONI PER PERTINENZA

TIPOLOGIA	COMPLESSIVE		INSERITE NEL 2019	
	N.	%	N.	%
Di pertinenza	3.394	92,6	1.475	95,0
Non di pertinenza	239	6,5	68	4,4
Dubbia	32	0,9	9	0,6
Totale	3.665	100	1.552	100

GRAFICO 1: SEGNALAZIONI PER PERTINENZA



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni per Anno/Mese di inserimento

Osservando l'andamento delle segnalazioni inserite nell'anno 2019, emerge un picco di casi registrati in corrispondenza di gennaio (192) e febbraio (209), nei mesi successivi il numero di segnalazioni si attesta a valori più bassi (**Tavola 2**).

TAVOLA 2: SEGNALAZIONI PER ANNO/MESE DI INSERIMENTO

ANNO / MESE	N.	%
2010	8	0,2
2011	37	1,0
2012	66	1,8
2013	121	3,3
2014	164	4,5
2015	113	3,1
2016	78	2,1
2017	752	20,5
2018	683	18,6
Gennaio	192	5,2
Febbraio	209	5,7
Marzo	165	4,5
Aprile	152	4,1
Maggio	139	3,8
Giugno	126	3,4
Luglio	123	3,4
Agosto	76	2,1
Settembre	107	2,9
Ottobre	83	2,3
Novembre	87	2,4
Dicembre	93	2,5
2020 (*)	91	2,5
Totale	3.665	100

(*) INSERITI NEL PERIODO DI CUSCINETTO DI GENNAIO 2020 CON DATA EVENTO NEL 2019

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Nell'anno 2019, il principale canale di segnalazione è stata la “Rete UNAR” – composta da tutti gli enti/associazioni finanziati dal progetto FAMI “Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione” – che ha raccolto 933 segnalazioni, pari al 27,5%, seguito dal canale “Monitoraggio Media & Web” – canale dal quale arrivano i fatti discriminatori rilevati nel mondo virtuale – con 807 segnalazioni sul totale di 3.394, pari al 23,8% del totale dei casi segnalati. Attraverso il “Monitoraggio stampa” – che comprende tutti i fatti discriminatori acquisiti tramite rassegna stampa UNAR – sono pervenute 740 segnalazioni mentre “E-mail”, “Sito web UNAR www.unar.it” e “Numero verde 800 90 10 10” hanno rilevato rispettivamente 297, 228 e 192 casi.

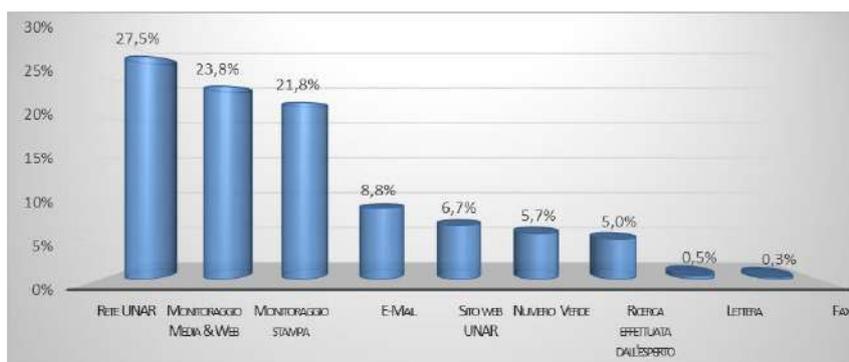
Il canale “Ricerca effettuata dall'esperto”, che include tutti i casi rintracciati autonomamente dai vari esperti *ground*, ha consentito l'individuazione di 171 fatti discriminatori. Molto contenuti sono

i numeri delle segnalazioni pervenute attraverso Lettera (0,5%) e via Fax (0,3%) (**Tavola 3, Grafico 2**).

TAVOLA 3: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER CANALE DI SEGNALAZIONE

CANALE	N.	%
Rete UNAR	933	27,5
Osservatorio Media & Web	807	23,8
Monitoraggio stampa	740	21,8
E-Mail	297	8,8
Sito web UNAR	228	6,7
Numero Verde	192	5,7
Ricerca effettuata dall'esperto	171	5,0
Lettera	17	0,5
Fax	9	0,3
Totale	3394	100

GRAFICO 2: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER CANALE DI SEGNALAZIONE



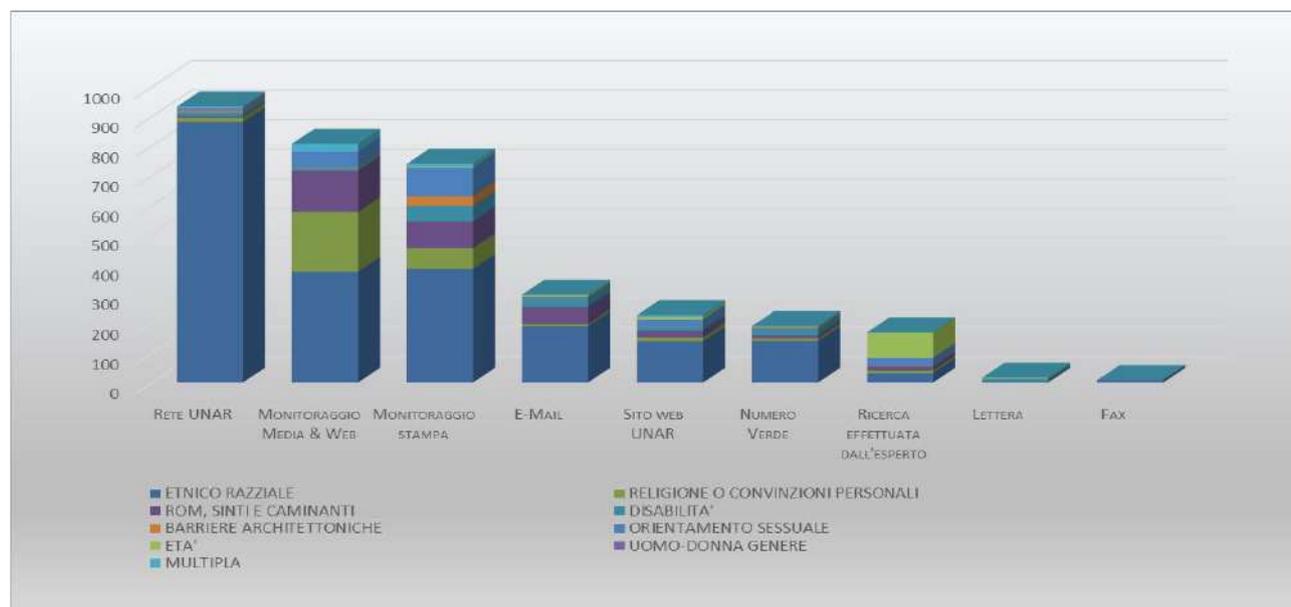
Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Come riportato nel **Grafico 3** che segue, se il primo canale “Rete UNAR” rileva quasi esclusivamente segnalazioni sul *ground* “Etnico razziale” (94,3%), il secondo “Monitoraggio Media & Web” raccoglie principalmente discriminazioni di ordine etnico razziale (46,3%) e in minor misura fatti discriminatori relativi a “Religione o convinzioni personali” (25,2%).

La discriminazione per motivi etnico razziali risulta quale discriminazione principale anche per i canali "Monitoraggio stampa" (51,9%), “E-mail” (64,3%), “Sito web UNAR www.unar.it” (61,4%), “Numero verde 800 90 10 10” e “Fax” (rispettivamente 73,4% e 88,9%).

Si noti altresì che attraverso il canale “Ricerca effettuata dall’esperto” vengono raccolte principalmente segnalazioni di discriminazioni per il *ground* “Età” (50,3%).

GRAFICO 3: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER GROUND E CANALE DI SEGNALAZIONE



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Ground

La maggioranza delle 3.394 segnalazioni pertinenti lavorate nel 2019 dall'Ufficio afferisce al *ground* di discriminazioni per motivi "Etnico razziali" (2.496 casi pari al 73,5% del totale complessivo). Seguono le discriminazioni per "Religione o convinzioni personali" (326 casi pari al 9,6% del totale, di cui ben 212 che riguardano l'antislamismo e 69 l'antisemitismo), per "Orientamento sessuale e identità di genere" (219 casi), per "Disabilità" (188 casi, di cui 48 che riferiscono all'esistenza di barriere architettoniche), per "Età" (108 casi), mentre i casi classificabili come "Discriminazioni multiple" risultano essere in tutto 53 (**Tavola 4**).

TAVOLA 4: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER GROUND

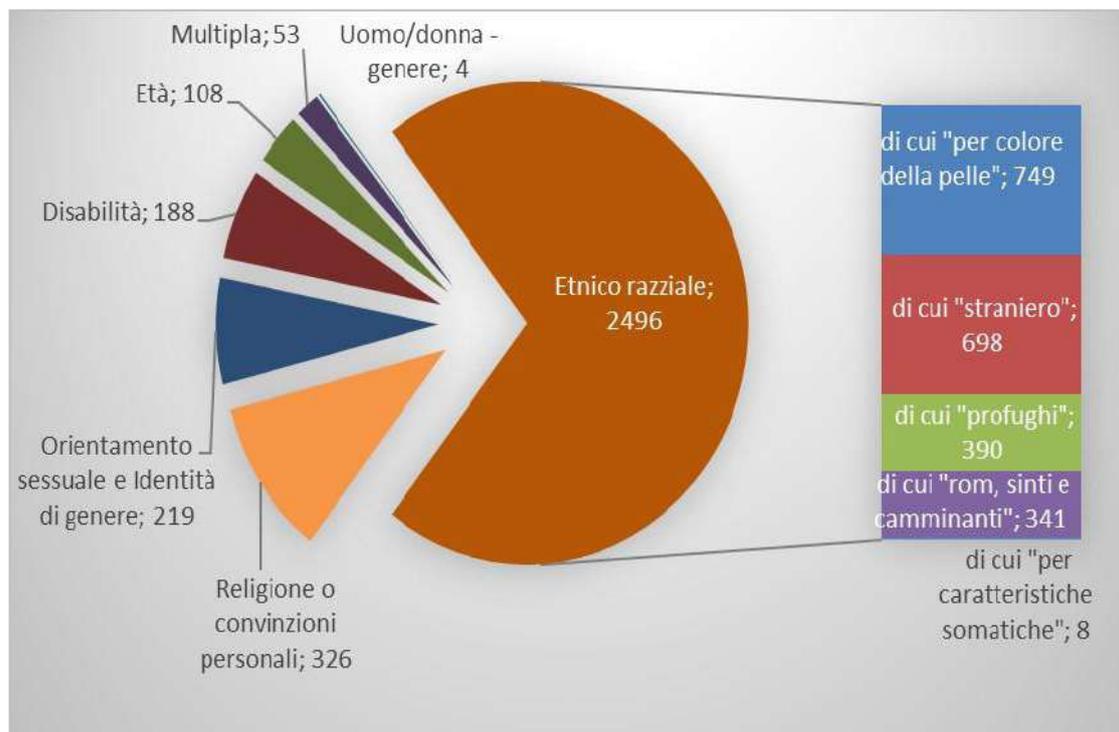
GROUND	N.	%
Etnico razziale	2.496	73,5
di cui "per colore della pelle"	749	-
di cui "straniero"	698	-
di cui "profughi"	390	-
di cui "rom, sinti e camminanti"	341	-
di cui "per caratteristiche somatiche"	8	-
Religione o convinzioni personali	326	9,6
di cui "antislamismo"	212	-
di cui "antisemitismo"	69	-
di cui "convinzioni personali"	22	-
di cui "cristianofobia"	3	-
di cui "altre religioni"	1	-
Orientamento sessuale e Identità di genere	219	6,5
di cui "gay"	99	-
di cui "gender variant"	25	-

di cui "lesbica"	20	-
Disabilità	188	5,5
di cui "barriere architettoniche"	48	-
di cui "malattie rare"	6	-
di cui "d.s.a."	2	-
Età	108	3,2
di cui "anziano"	20	-
di cui "giovane"	5	-
Multipla	53	1,6
Uomo/donna - genere	4	0,1
Totale	3.394	100,0

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Focalizzando l'attenzione sul *ground* "Etnico razziale" (Grafico 4) che raccoglie circa due terzi delle segnalazioni, si rileva che è la sottocategoria con la connotazione generica "Colore della pelle" ad essere più ricorrente (con 749 casi), seguita poi da "Straniero" (698 casi), "Profughi" (390 casi) e "Rom, Sinti e Caminanti" (341 casi).

GRAFICO 4: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER GROUND



Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti di Discriminazione multipla

I 53 casi di discriminazioni multiple rilevate nel 2019 (**Tavola 5**), ovvero in senso ampio le segnalazioni in cui sono compresenti due o più fattori discriminatori¹⁰, riguardano prevalentemente l'intersezione tra motivi di ordine etnico-razziale e motivi religiosi (28 casi pari al 52,8%) e, in minor misura, tra motivi di ordine etnico-razziale e motivi legati all'orientamento sessuale e identità di genere (6 casi pari al 11,3%).

TAVOLA 5: SEGNALAZIONI PERTINENTI DI DISCRIMINAZIONE MULTIPLA

GROUND	N.	%
Etnico-razziale - Religione o convinzioni personali	28	52,8
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere	6	11,3
Disabilità - Etnico-razziale	3	5,7
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali	3	5,7
Religione o convinzioni personali - Rom, Sinti e Caminanti	3	5,7
Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali - Uomo/donna - genere	2	3,8
Etnico-razziale - Rom, Sinti e Caminanti	2	3,8
Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali	2	3,8
Disabilità - Religione o convinzioni personali	1	1,9
Disabilità - Religione o convinzioni personali - Rom, Sinti e Caminanti	1	1,9
Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali - Rom, Sinti e Caminanti	1	1,9
Orientamento sessuale e Identità di genere - Rom, Sinti e Caminanti	1	1,9
Totale	53	100

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Ambito

Per quanto riguarda l'ambito della discriminazione, la maggior parte delle segnalazioni riguarda la sfera della "Vita pubblica" (1.669 casi pari al 49,2%), categoria che comprende anche tutte le segnalazioni rilevate nel mondo virtuale.

Seguono con minore frequenza le discriminazioni nell'ambito "Erogazione servizi da enti pubblici" (396 casi pari all'11,7%) e nell'ambito del "Lavoro" (295 casi pari all'8,7%). Se le segnalazioni relative al contesto "Tempo libero" e "Casa" rappresentano rispettivamente l'8,1% e 5,9% del

¹⁰ A rigore, è possibile distinguere almeno due tipi di discriminazione: **discriminazione additiva**, quando essa ha luogo nella stessa occasione, ma sulla base di fattori discriminatori diversi che si aggiungono l'uno all'altro, restando però separati e mantenendo una propria individualità; **discriminazione intersezionale**, quando la discriminazione si fonda sulla combinazione di due o più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati. Tuttavia, in questa sede non è possibile distinguere le diverse fattispecie e approfondire ulteriormente il tema delle discriminazioni multiple. È necessario inoltre ricordare che non rientra nelle competenze del *Contact Center* dell'UNAR la rilevazione dei casi basati sul fattore discriminatorio "genere"; nel caso in cui si presentino, vengono indirizzati direttamente all'Ufficio competente per gli interventi in materia di parità e pari opportunità.

totale, ancora più contenute risultano essere le quote di discriminazioni relative a “Trasporto pubblico” (4,6%), “Erogazione servizi da pubblici esercizi” (3,9%) e “Scuola e Istruzione” (3,4%). I restanti ambiti si attestano al di sotto del 3% (**Tavola 6, Grafico 5**).

TAVOLA 6: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER AMBITO

AMBITO	N.	%
Vita pubblica	1.669	49,2
Erogazione servizi da enti pubblici	396	11,7
Lavoro	295	8,7
Tempo libero	276	8,1
Casa	200	5,9
Trasporto pubblico	157	4,6
Erogazione servizi da pubblici esercizi	131	3,9
Scuola e Istruzione	117	3,4
Salute	71	2,1
Forze dell'Ordine	63	1,9
Erogazione servizi finanziari	19	0,6
Totale	3.394	100

GRAFICO 5: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER AMBITO



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Prendendo in considerazione la distribuzione dei casi, oltre che per ambito anche per contesto (informazione che specifica ancora di più le circostanze ambientali in cui avviene la discriminazione) e per luogo (fisico o virtuale), emerge che per l’ambito “Vita pubblica” la maggior parte delle segnalazioni riguarda il contesto “Spazi pubblici” sia in luogo virtuale (890 segnalazioni) sia fisico (320); a seguire, si registra il contesto “Aggressioni” in luogo fisico con 253 segnalazioni.

Da rilevare altresì che il *ground* prevalente in cui si verificano tali episodi discriminatori relativi all’ambito “Vita pubblica” resta quello etnico-razziale (960 su un totale di 1.669) (Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.).

TAVOLA 7: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER AMBITO, CONTESTO E GROUND

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONE E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITETTO NICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Vita pubblica	Spazi pubblici	Virtuale	452	50,8	207	23,3	167	18,8	2	0,2	-	-	32	3,6	-	-	-	-	30	3,4	890	100
Vita pubblica	Spazi pubblici	Fisico	228	71,3	49	15,3	26	8,1	4	1,3	1	0,3	10	3,1	-	-	-	-	2	0,6	320	100
Vita pubblica	Aggressioni	Fisico	159	62,8	6	2,4	11	4,3	2	0,8	-	-	74	29,2	-	-	-	-	1	0,4	253	100
Vita pubblica	Scritt xenofobe	Fisico	76	73,1	21	20,2	5	4,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,9	104	100
Vita pubblica	Politica	Fisico	29	48,3	7	11,7	9	15,0	1	1,7	-	-	12	20,0	1	1,7	-	-	1	1,7	60	100
Vita pubblica	Politica	Virtuale	11	52,4	3	14,3	7	33,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	100
Vita pubblica	Scritte omotransfobiche	Fisico	2	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	15	83,3	-	-	-	-	1	5,6	18	100
Vita pubblica	Scritt xenofobe	Virtuale	3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi socio- assistenziali	Fisico	66	47,5	1	0,7	48	34,5	17	12,2	3	2,2	2	1,4	1	0,7	-	-	1	0,7	139	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Altro	Fisico	45	32,6	6	4,3	32	23,2	22	15,9	24	17,4	3	2,2	1	0,7	1	0,7	4	2,9	138	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Servizi anagrafici	Fisico	112	94,9	-	-	1	0,8	1	0,8	-	-	4	3,4	-	-	-	-	-	-	118	100
Erogazione servizi da enti pubblici	Altro	Virtuale	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Lavoro	Accesso all'occupazione	Fisico	48	47,1	3	2,9	-	-	17	16,7	-	-	1	1,0	32	31,4	1	1,0	-	-	102	100
Lavoro	Accesso all'occupazione	Virtuale	4	5,5	-	-	-	-	1	1,4	-	-	-	-	68	93,2	-	-	-	-	73	100
Lavoro	Condizioni	Fisico	31	64,6	-	-	1	2,1	9	18,8	-	-	5	10,4	-	-	2	4,2	-	-	48	100

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONE E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITETTO NICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE			
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
			lavorative																					
Lavoro	Collegli	Fisico	22	81,5	1	3,7	-	-	1	3,7	-	-	2	7,4	-	-	-	-	1	3,7	27	100		
Lavoro	Altro	Fisico	13	76,5	-	-	-	-	1	5,9	-	-	3	17,6	-	-	-	-	-	-	17	100		
Lavoro	Condizioni di licenziamento	Fisico	9	75,0	-	-	-	-	1	8,3	-	-	2	16,7	-	-	-	-	-	-	12	100		
Lavoro	Mobbing con aggravante	Fisico	4	40,0	-	-	-	-	2	20,0	-	-	3	30,0	-	-	-	-	1	10,0	10	100		
Lavoro	Accesso alla formazione	Fisico	3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100		
Lavoro	Retribuzione	Fisico	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100		
Lavoro	Collegli	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Tempo libero	Sport	Fisico	240	94,1	3	1,2	8	3,1	2	0,8	-	-	1	0,4	-	-	-	-	1	0,4	255	100		
Tempo libero	Spettacolo	Fisico	13	76,5	2	11,8	-	-	-	-	-	-	2	11,8	-	-	-	-	-	-	17	100		
Tempo libero	Associazioni	Fisico	4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100		
Casa	Affitto	Fisico	65	85,5	1	1,3	1	1,3	-	-	-	-	6	7,9	1	1,3	-	-	2	2,6	76	100		
Casa	Condomini e vicini	Fisico	51	82,3	-	-	4	6,5	1	1,6	2	3,2	4	6,5	-	-	-	-	-	-	62	100		
Casa	Altro	Fisico	27	69,2	-	-	-	-	2	5,1	-	-	9	23,1	-	-	-	-	1	2,6	39	100		
Casa	Case popolari	Fisico	11	84,6	-	-	2	15,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	100		
Casa	Agenzie immobiliari	Fisico	8	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100		
Casa	Acquisto	Fisico	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Casa	Affitto	Virtuale	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Trasporto pubblico	Personale di servizio	Fisico	62	91,2	-	-	1	1,5	5	7,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68	100		
Trasporto pubblico	Altri Utenti	Fisico	56	98,2	-	-	-	-	1	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57	100		
Trasporto pubblico	Azienda di trasporto	Fisico	5	20,0	-	-	-	-	10	40,0	10	40,0	-	-	-	-	-	-	-	-	25	100		

AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONIE CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITETTO NICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Trasporto pubblico	Altro	Fisico	2	28,6	-	-	-	-	3	42,9	1	14,3	1	14,3	-	-	-	-	-	-	7	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Altro	Fisico	62	84,9	1	1,4	1	1,4	3	4,1	1	1,4	5	6,8	-	-	-	-	-	-	73	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Bar	Fisico	34	91,9	1	2,7	-	-	-	-	-	-	1	2,7	-	-	-	-	1	2,7	37	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Ristorante	Fisico	7	58,3	1	8,3	1	8,3	1	8,3	-	-	2	16,7	-	-	-	-	-	-	12	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Discoteca	Fisico	4	50,0	-	-	-	-	-	-	-	-	4	50,0	-	-	-	-	-	-	8	100
Erogazione servizi da pubblici esercizi	Altro	Virtuale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100
Scuola e Istruzione	Personale scolastico	Fisico	20	45,5	6	13,6	2	4,5	10	22,7	-	-	5	11,4	-	-	-	-	1	2,3	44	100
Scuola e Istruzione	Studenti	Fisico	28	68,3	4	9,8	-	-	5	12,2	-	-	4	9,8	-	-	-	-	-	-	41	100
Scuola e Istruzione	Altro	Fisico	12	48,0	2	8,0	1	4,0	4	16,0	3	12,0	3	12,0	-	-	-	-	-	-	25	100
Scuola e Istruzione	Genitori	Fisico	6	85,7	-	-	-	-	-	-	-	-	1	14,3	-	-	-	-	-	-	7	100

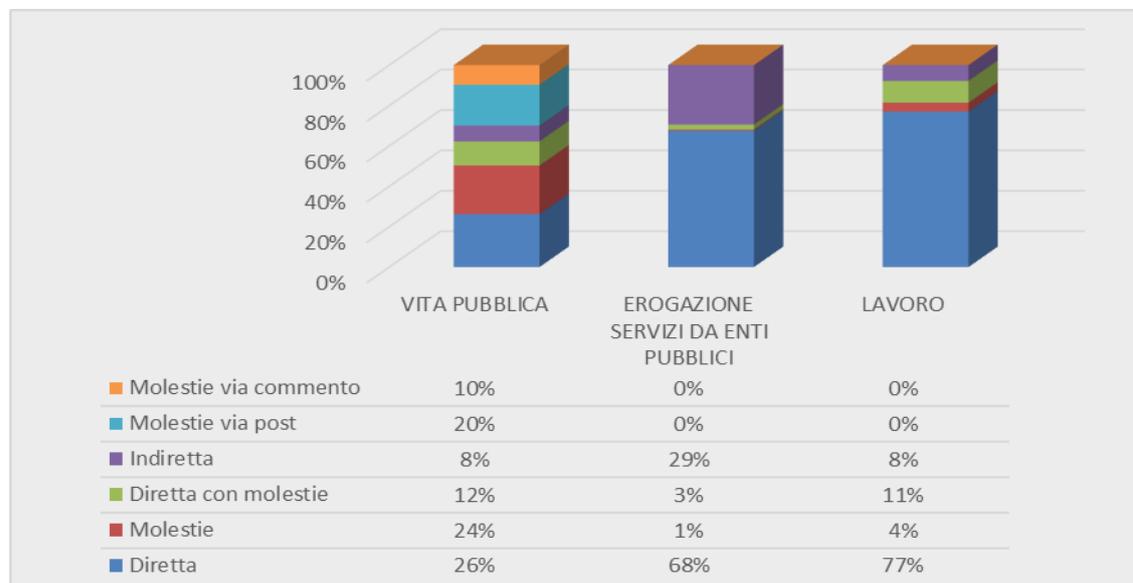
AMBITO	CONTESTO	TIPO LUOGO	ETNICO- RAZZIALE		RELIGIONIE CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINAN TI		DISABILITÀ		BARRIERE ARCHITETTO NICHE		ORIENTA MENTO SESSUALE		ETÀ		UOMO / DONNA		MULTIPLA		TOTALE	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Salute	ASL	Fisico	15	60,0	-	-	-	-	6	24,0	1	4,0	1	4,0	1	4,0	-	-	1	4,0	25	100
Salute	Ospedale	Fisico	22	91,7	-	-	-	-	1	4,2	-	-	1	4,2	-	-	-	-	-	-	24	100
Salute	Altro	Fisico	6	66,7	-	-	-	-	2	22,2	-	-	1	11,1	-	-	-	-	-	-	9	100
Salute	Pronto soccorso	Fisico	8	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100
Salute	Specialisti	Fisico	3	60,0	-	-	-	-	-	-	1	20,0	-	-	-	-	-	-	1	20,0	5	100
Forze dell'Ordine	Polizia di Stato	Fisico	19	70,4	-	-	7	25,9	-	-	-	-	-	-	1	3,7	-	-	-	-	27	100
Forze dell'Ordine	Carabinieri	Fisico	11	73,3	-	-	3	20,0	-	-	-	-	-	-	1	6,7	-	-	-	-	15	100
Forze dell'Ordine	Polizia Municipale	Fisico	8	66,7	-	-	2	16,7	2	16,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	100
Forze dell'Ordine	Altro	Fisico	9	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	100
Erogazione servizi finanziari	Altro	Fisico	10	71,4	-	-	1	7,1	1	7,1	1	7,1	-	-	-	-	-	-	1	7,1	14	100
Erogazione servizi finanziari	Finanziamenti	Fisico	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100
Erogazione servizi finanziari	Prestiti	Fisico	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100
Erogazione servizi finanziari	Polizze assicurative	Fisico	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
Totale			2155	63,5	326	9,6	341	10,0	140	4,1	48	1,4	219	6,5	108	3,2	4	0,1	53	1,6	3394	100

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Modalità di discriminazione per i primi 3 ambiti

Per quanto riguarda le modalità di discriminazione¹¹ nei tre ambiti principali, si può osservare che la quota maggioritaria è costituita da “*Discriminazione diretta*” per tutti e tre (rispettivamente, 26%, 68% e 77%) (**Grafico 6**).

GRAFICO 6: MODALITÀ DI DISCRIMINAZIONE PER AMBITO (PRIMI 3 AMBITI)



Fonte: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Luogo evento discriminatorio

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

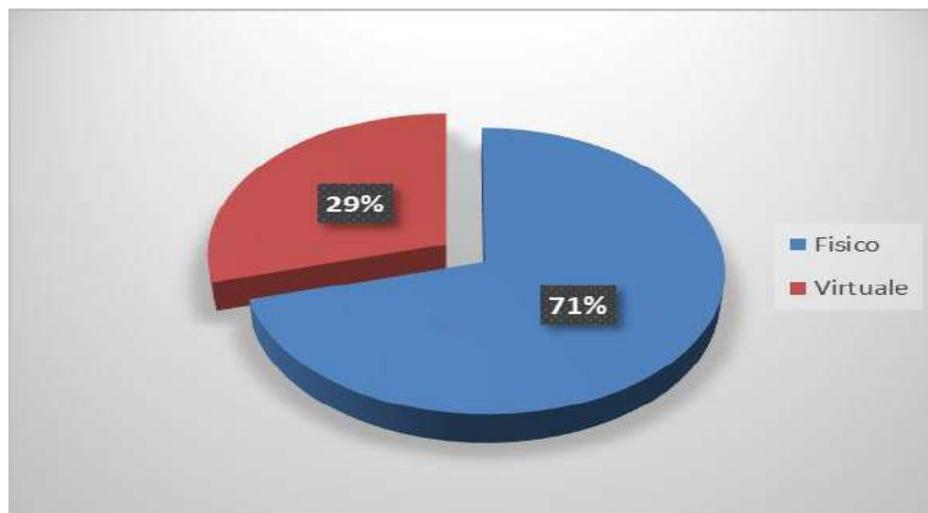
L’analisi mostra innanzitutto che il 70,8% degli eventi segnalati si è verificato in luoghi fisici; il restante 29,2% è caratterizzato da fatti avvenuti nei c.d. “luoghi virtuali” o social media (**Tavola 8, Grafico 7**).

TAVOLA 8: SEGNALAZIONI PER LUOGO EVENTO DISCRIMINATORIO

LUOGO	N.	%
Fisico	2.403	70,8
Virtuale	991	29,2
Totale	3.394	100

¹¹ Si ricorda che si ha **discriminazione diretta** quando per motivi di razza, origine etnica, credo religioso o personale e nazionalità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe un'altra in una situazione analoga. Si ha invece **discriminazione indiretta** quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza, origine etnica, che professano un credo religioso o personale in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. In fine, è da considerarsi **molestia** qualsiasi comportamento indesiderato adottato per motivi di razza, origine etnica, credo religioso o personale, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

GRAFICO 7: SEGNALAZIONI PER LUOGO EVENTO DISCRIMINATORIO

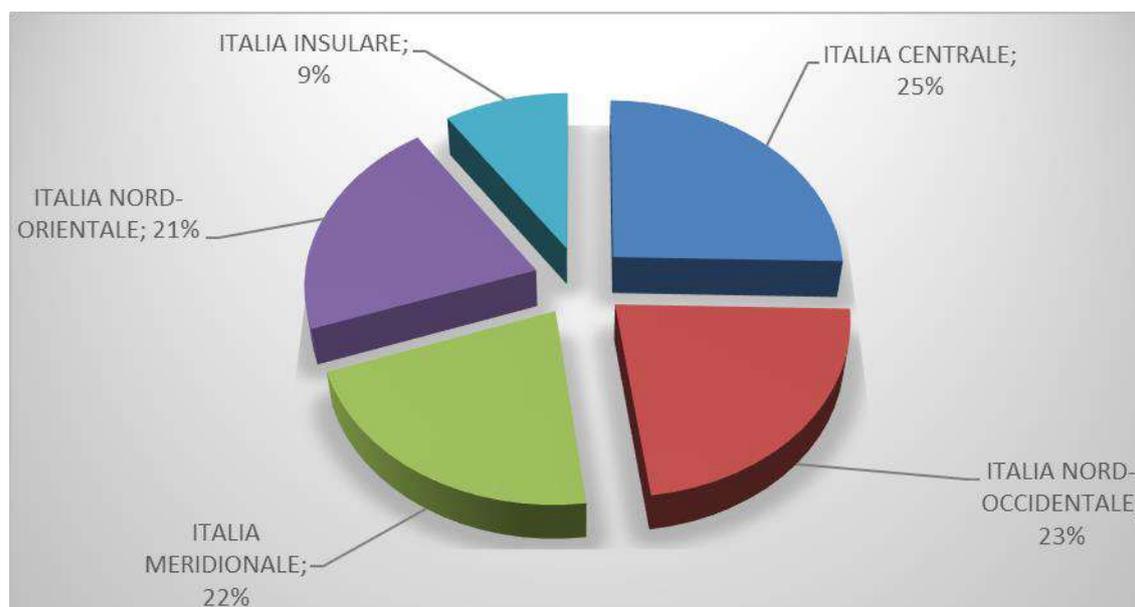


FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Distribuzione geografica

Rispetto ai “luoghi fisici”, la quota si distribuisce abbastanza equamente nelle diverse aree geografiche (Centro 25%, Nord Ovest 23%, Nord Est 21%, Sud e Isole rispettivamente 22% e 9%) (**Grafico 8**).

GRAFICO 8: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER LUOGO EVENTO DISCRIMINATORIO



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Regione e Ground

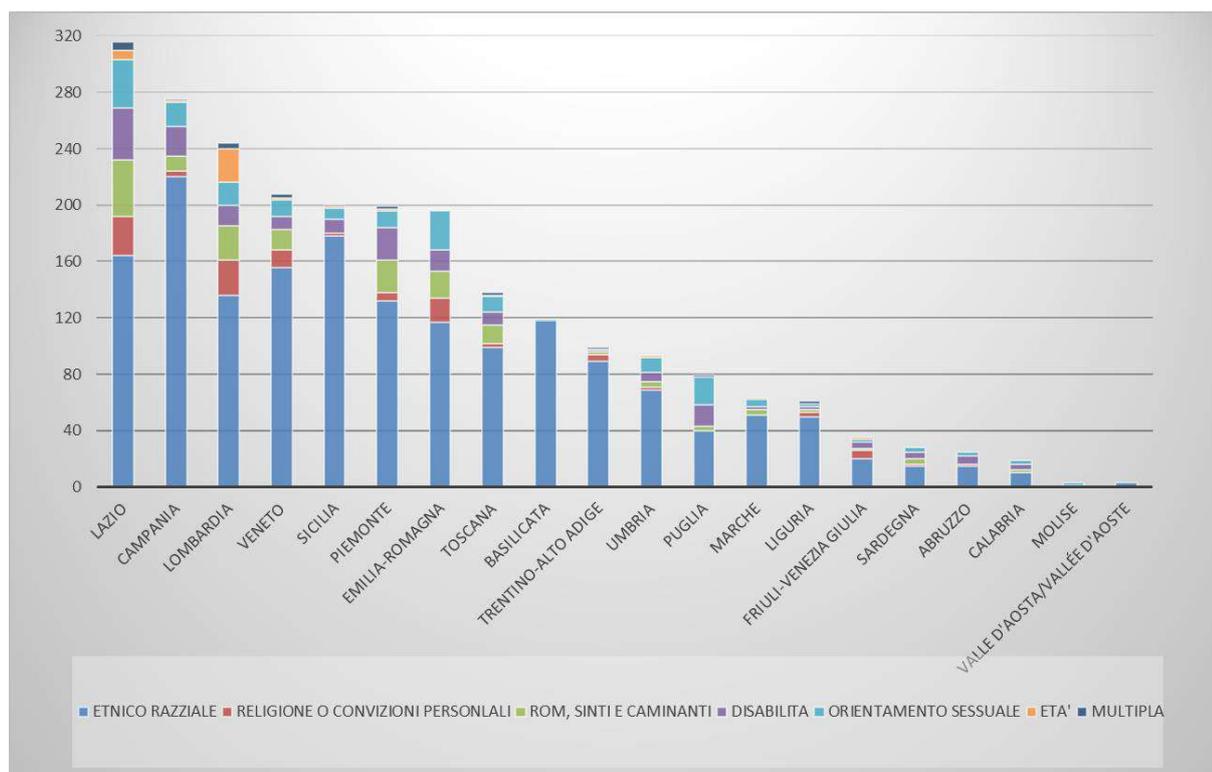
Per quanto riguarda la distribuzione regionale (escludendo quindi dall’analisi i luoghi virtuali), si rileva in termini assoluti il maggior numero di segnalazioni nel Lazio. A seguire, Campania, Lombardia, Veneto, Sicilia e Piemonte. In tutte le regioni il *ground* prevalente è “*Etnico razziale*” (**Tavola 9, Grafico 9**).

TAVOLA 9: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER REGIONE E GROUND

REGIONE	ETNICO-RAZZIALE		RELIGIONI E CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI E CAMINANTI		DISABILITÀ		ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE		ETÀ		MULTIPLA		TOTALE	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
LAZIO	164	51,9	28	8,9	40	12,7	37	11,7	34	10,8	7	2,2	6	1,9	316	100
CAMPANIA	220	80,0	4	1,5	11	4,0	21	7,6	17	6,2	1	0,4	1	0,4	275	100
LOMBARDIA	136	55,7	25	10,2	24	9,8	15	6,1	16	6,6	24	9,8	4	1,6	244	100
VENETO	156	75,0	12	5,8	15	7,2	9	4,3	12	5,8	1	0,5	3	1,4	208	100
SICILIA	178	89,0	2	1,0	-	-	10	5,0	8	4,0	1	0,5	1	0,5	200	100
PIEMONTE	132	66,3	6	3,0	23	11,6	23	11,6	12	6,0	1	0,5	2	1,0	199	100
EMILIA-ROMAGNA	117	59,7	17	8,7	19	9,7	15	7,7	28	14,3	-	-	-	-	196	100
TOSCANA	99	71,7	3	2,2	13	9,4	9	6,5	11	8,0	1	0,7	2	1,4	138	100
BASILICATA	118	99,2	-	-	-	-	-	-	1	0,8	-	-	-	-	119	100
TRENTINO-ALTO ADIGE	89	89,9	5	5,1	2	2,0	1	1,0	1	1,0	-	-	1	1,0	99	100
UMBRIA	69	74,2	2	2,2	4	4,3	6	6,5	11	11,8	1	1,1	-	-	93	100
PUGLIA	40	50,6	-	-	3	3,8	15	19,0	20	25,3	-	-	1	1,3	79	100
MARCHE	51	81,0	-	-	4	6,3	2	3,2	5	7,9	1	1,6	-	-	63	100
LIGURIA	50	82,0	3	4,9	2	3,3	2	3,3	2	3,3	-	-	2	3,3	61	100
FRIULI-VENEZIA GIULIA	20	57,1	6	17,1	1	2,9	5	14,3	2	5,7	1	2,9	-	-	35	100
SARDEGNA	15	53,6	1	3,6	4	14,3	5	17,9	3	10,7	-	-	-	-	28	100
ABRUZZO	15	60,0	1	4,0	-	-	6	24,0	3	12,0	-	-	-	-	25	100
CALABRIA	10	52,6	-	-	2	10,5	4	21,1	3	15,8	-	-	-	-	19	100
MOLISE	1	33,3	-	-	-	-	-	-	2	66,7	-	-	-	-	3	100
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100
Totale	1683	70,0	115	4,8	167	6,9	185	7,7	191	7,9	39	1,6	23	1,0	2403	100

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

GRAFICO 9: SEGNALAZIONI PERTINENTI PER REGIONE E GROUND



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Segnalazioni pertinenti per Tipologia segnalante

Per quanto riguarda la tipologia dei segnalanti, sono state 901 (51,4%) le segnalazioni giunte da parte di testimoni a comportamenti discriminatori; 427 (12,6%) sono invece le segnalazioni avanzate direttamente dalle vittime, mentre 323 (9,5%) segnalazioni sono state inviate da Associazioni o Enti. 1.743 (51,4%) sono, infine, gli eventi di cui l'Ufficio è venuto a conoscenza tramite la quotidiana attività di monitoraggio del web e dei media (**Tavola 10**).

Il dato evidenzia la costante attività di monitoraggio del web svolta dall'UNAR e conferma come la modalità attraverso cui si manifestano i fenomeni discriminatori si stia modificando, rappresentando il web il principale canale di ricezione delle segnalazioni.

TAVOLA 10: SEGNALANTI PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIA SEGNALANTE	V.A.	%
Testimone	901	26,5
Vittima	427	12,6
Associazione/Ente	323	9,5
UNAR	1.743	51,4
Totale	3.394	100

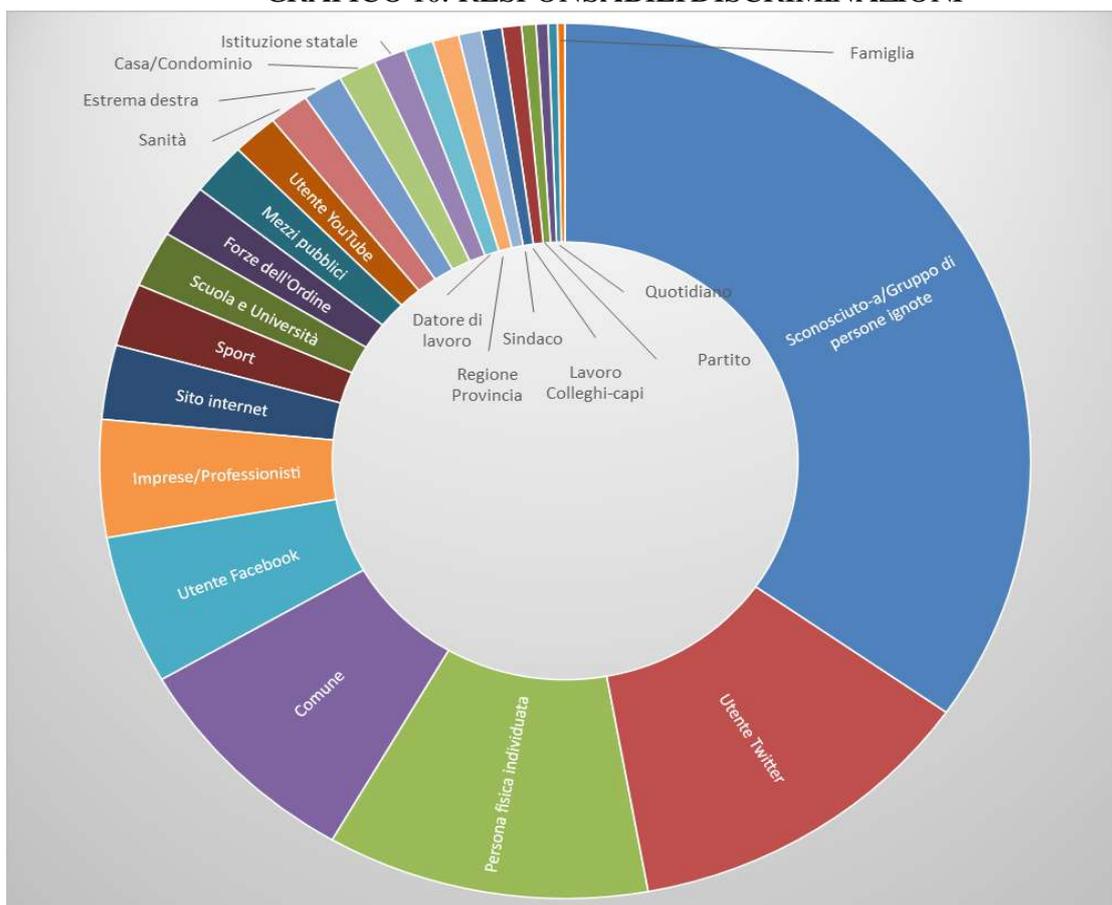
FONTE: CONTACT CENTER UNAR

Responsabili delle discriminazioni

Un'ulteriore informazione di rilievo che emerge dall'analisi riguarda i responsabili delle discriminazioni. Innanzitutto, come mostrato nella **Tavola 11** e nel **Grafico 10**, se nel 34,7% dei casi l'autore risulta sconosciuto o non è identificabile, nel 12,4% è costituito da un "Utente Twitter" e nell'11,2% da persone fisiche chiaramente identificate. In minor misura, i responsabili sono rappresentati da "Comuni" (8,3%), "utenti Facebook" (5,5%), "imprese o professionisti" (4,3%) o afferiscono al resto dei social ("sito internet" 2,7%; "utente You Tube" 1,6%). Altre categorie di soggetti, sia pubblici (come scuola e università, sanità, forze dell'ordine, istituzioni pubbliche) sia privati (come casa/condominio, datore di lavoro o famiglia), occupano posizioni più marginali.

Scendendo nel dettaglio emerge che se nei *ground* "Etnico razziale" e "Orientamento sessuale e identità di genere" il principale responsabile degli eventi discriminatori risulta essere sconosciuto (rispettivamente 45,1% e 44,7%), nel *ground* "Religione o convinzioni personali", "Rom, Sinti o Caminanti" e discriminazioni "Multiple" è costituito da un "Utente Twitter" (rispettivamente 49,7%, 22,6 e 37,7%). Si osservi inoltre che se nel *ground* "Disabilità" l'agente prevalente è una persona fisica individuata (24,3%), nella maggioranza delle segnalazioni relative al *ground* "Età" esso è rappresentato da un "Sito internet" (50,9%).

GRAFICO 10: RESPONSABILI DISCRIMINAZIONI



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

TAVOLA 11: RESPONSABILI DISCRIMINAZIONI PER GROUND

RESPONSABILE	TOTALE		ETNICO RAZZIALE		RELIGIONE O CONVINZIONI PERSONALI		ROM, SINTI O CAMINANTI		DISABILITÀ		ORIENTAMENTO SESSUALE E IDENTITÀ DI GENERE		ETÀ		MULTIPLA	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Sconosciuto-a/Gruppi di persone ignote	1179	34,7	971	45,1	63	19,3	33	9,7	4	2,9	98	44,7	-	-	9	17,0
Utente Twitter	421	12,4	151	7,0	162	49,7	77	22,6	1	0,7	10	4,6	-	-	20	37,7
Persona fisica individuata	380	11,2	185	8,6	26	8,0	46	13,5	34	24,3	32	14,6	37	34,3	6	11,3
Comune	283	8,3	151	7,0	8	2,5	72	21,1	27	19,3	7	3,2	1	0,9	3	5,7
Utente Facebook	187	5,5	108	5,0	19	5,8	56	16,4	-	-	2	0,9	-	-	2	3,8
Imprese/Professionisti	147	4,3	94	4,4	8	2,5	4	1,2	14	10,0	13	5,9	6	5,6	2	3,8
Sito internet	93	2,7	28	1,3	4	1,2	3	0,9	-	-	2	0,9	55	50,9	1	1,9
Sport	79	2,3	71	3,3	2	0,6	5	1,5	-	-	1	0,5	-	-	-	-
Scuola e Università	71	2,1	34	1,6	7	2,1	3	0,9	15	10,7	8	3,7	-	-	2	3,8
Forze dell'Ordine	67	2,0	46	2,1	-	-	13	3,8	4	2,9	1	0,5	2	1,9	1	1,9
Mezzi pubblici	66	1,9	48	2,2	1	0,3	1	0,3	6	4,3	-	-	1	0,9	-	-
Utente YouTube	54	1,6	42	1,9	7	2,1	-	-	-	-	4	1,8	-	-	1	1,9
Estrema destra	47	1,4	25	1,2	7	2,1	7	2,1	-	-	8	3,7	-	-	-	-
Sanità	47	1,4	23	1,1	-	-	-	-	17	12,1	-	-	1	0,9	3	5,7
Casa/Condominio	45	1,3	36	1,7	-	-	-	-	1	0,7	6	2,7	-	-	-	-
Istituzione Statale	38	1,1	22	1,0	2	0,6	2	0,6	3	2,1	4	1,8	3	2,8	1	1,9
Datore di Lavoro	34	1,0	27	1,3	-	-	-	-	3	2,1	4	1,8	-	-	-	-
Regione/Provincia	31	0,9	17	0,8	-	-	4	1,2	9	6,4	-	-	1	0,9	-	-
Sindaco	24	0,7	8	0,4	3	0,9	11	3,2	-	-	2	0,9	-	-	-	-
Lavoro/Collegli-Capi	23	0,7	17	0,8	1	0,3	-	-	-	-	4	1,8	-	-	1	1,9
Cittadino/a italiano	17	0,5	16	0,7	1	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Partito	14	0,4	12	0,6	2	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quotidiano	11	0,3	4	0,2	1	0,3	3	0,9	-	-	1	0,5	1	0,9	1	1,9
Famiglia	9	0,3	1	-	1	0,3	-	-	-	-	7	3,2	-	-	-	-
Altro	27	0,8	18	0,8	1	0,3	1	0,3	2	1,4	5	2,3	-	-	-	-
Totale	3394	100,0	2155	63,5	326	9,6	341	10,0	140	4,1	219	6,5	108	3,2	53	1,6

Fonte: CONTACT CENTER UNAR. * LA CATEGORIA "ALTRO" COMPRENDE TUTTI I CASI NON RICONDUCEBILI A CATEGORIE PIÙ GENERALI E CHE OCCORRONO CON BASSA FREQUENZA (ES. ENTI RELIGIOSI, FONDAZIONI, ECC.)

Segnalazioni chiuse

Nell'anno 2019 sono stati chiusi 1.806 dei casi registrati dal *Contact Center*.

In particolare, il 25,7% è stato chiuso con esito positivo, ossia l'attività svolta dall'Ufficio ha portato ad un intervento che ha comportato una "risoluzione" del caso (la rimozione della discriminazione o comunque un esito giudicabile positivamente) (**Tavola 12**).

TAVOLA 12: SEGNALAZIONI CHIUSE PER ESITO CHIUSURA

ESITO	SPECIFICA ESITO	N.	%	TOT.	%
Non definito	Non definito	1.013	56,1	1.013	56,1
Positivo	Positivo	438	24,3	464	25,7
	Positivo: conciliazione	16	0,9		
	Positivo: rimozione spontanea	10	0,6		
Negativo	Negativo	320	17,7	329	18,2
	Negativo: rifiuto	9	0,5		
Totale		1.806	100		

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

I *ground* per i quali sono stati chiusi il maggior numero di segnalazioni sono "Etnico-razziale" con il 77,5% e a seguire "Rom, Sinti e Caminanti" con il 6,2%, "Religione o convinzioni personali" con il 5,5%, "Disabilità" con il 4,4% e "Orientamento sessuale e Identità di genere" con il 4,2% (**Tavola 13**).

TAVOLA 13: SEGNALAZIONI CHIUSE PER GROUND

GROUND	ESITO CASO	N.	%	TOT	%
Etnico-razziale	Positivo	290	20,7	1399	77,5
	Negativo	219	15,7		
	Non definito	890	63,6		
Rom, Sinti e Caminanti	Positivo	38	33,9	112	6,2
	Negativo	17	15,2		
	Non definito	57	50,9		
Religione o convinzioni personali	Positivo	40	40,0	100	5,5
	Negativo	34	34,0		
	Non definito	26	26,0		
Disabilità	Positivo	42	52,5	80	4,4
	Negativo	25	31,3		
	Non definito	13	16,3		
Orientamento sessuale e Identità di genere	Positivo	29	38,2	76	4,2
	Negativo	26	34,2		
	Non definito	21	27,6		

Fonte: CONTACT CENTER UNAR

2.3 Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari

Già dal 2009 l'UNAR provvede ad effettuare un monitoraggio dei casi di discriminazione che comportano l'avvio di un procedimento giudiziario, con lo scopo di raccogliere informazioni sull'iter processuale del caso: se le indagini sono in corso, se sono state fissate le date delle udienze, al fine di monitorare il procedimento fino all'emissione della sentenza e l'ottenimento della stessa. Si tratta in gran parte di casi desunti attraverso il monitoraggio quotidiano dei media, a cui si aggiunge un'attività volta a completare quelle informazioni in merito ai dati identificativi della vittima o dell'autore del reato indispensabili per avviare il monitoraggio giudiziario. Tutto ciò è possibile grazie alla fattiva collaborazione dell'autorità giudiziaria che, ove possibile, fornisce la documentazione richiesta, relativa all'iter giudiziario del procedimento.

Nel 2019 sono state inoltrate circa 150 richieste di informazioni, alla maggior parte delle quali è stato fornito un riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria.

L'Ufficio segue con particolare attenzione i casi in cui il giudice ha ritenuto di applicare l'aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso prevista dalla Legge n. 205/1993.

Si segnalano sul tema **due sentenze penali riguardanti reati di diffamazione, con l'aggravante dell'aver commesso il fatto per finalità di discriminazione razziale**, che vedono come parte offesa la medesima persona, Cecile Kienge Kashetu, all'epoca dei fatti Ministra della Repubblica per l'Integrazione. Una pronuncia riguarda le espressioni usate dal Sen. Roberto Calderoli in occasione di un comizio elettorale a Treviglio, nell'estate 2013, il quale parlando della Ministra Kienge utilizzava termini altamente offensivi e razzisti (storpiandone volutamente il cognome in KING) con riferimento alle origini africane della stessa, paragonandola ad un orango. Il video del comizio veniva subito diffuso dalle principali testate nazionali, diventando presto virale sul web.

Il Tribunale ha evidenziato la portata discriminatoria di tale comportamento laddove se paragonare una signora ad una scimmia sia di per sé offensivo, farlo nei confronti di una persona di colore invitandola a tornare in Africa, è sicuramente un'offesa di matrice razziale. Sul punto il Tribunale richiama la nozione di discriminazione contenuta nell'ordinamento all'art.43 D.lgs. n. 286/98, definendola come quel comportamento che direttamente o indirettamente comporta una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convenzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo e l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il provvedimento ribadisce il riconoscimento dell'aggravante

per il solo impiego di modalità di commissione del reato consapevolmente fondate sul disprezzo razziale, restando irrilevanti le ragioni alla base della condotta.

La particolarità di questo caso, evidenziata in sentenza, è stata la eco avuta dalle esternazioni del senatore Calderoli, all'epoca dei fatti vice Presidente del Senato, che ha visto fare proseliti a loro volta razzisti e diffamatori, su uno dei quali si è pronunciata la Corte di Cassazione nel 2017, riconoscendo la sussistenza della diffamazione aggravata dalla finalità di discriminazione o di odio razziale per un post pubblicato su Facebook dove l'autore richiamava proprio l'affermazione di Calderoli nell'assimilare la Kyenge ad una scimmia.

Ed analogo episodio avviene, sempre nel 2013, nell'altro caso oggetto di sentenza, dove l'imputato, responsabile del Movimento "Forza Nuova" di Macerata, aveva affisso un manifesto siglato "Forza Nuova" con la scritta "Kyenge, torna in Congo" davanti la sede del PD di Macerata in occasione della presenza della Ministra in città.

Il Tribunale di Macerata ha riconosciuto la responsabilità dell'imputato per i reati di propaganda di idee fondate sull'odio razziale e/o etnico e di diffamazione con l'aggravante della finalità dell'odio etnico e/o razziale, raffigurandosi, quest'ultima non solo quando l'azione risulta intenzionalmente diretta all'odio razziale ma anche quando, come in questo caso, la modalità di commissione del reato è consapevolmente fondata sul disprezzo razziale.

Si segnala una **sentenza del Tribunale di Palermo, che riguarda un caso di lesioni personali in concorso con la circostanza aggravante dell'odio razziale di cui all'art. 3 legge n. 205/1993**. In particolare si tratta di un episodio, avvenuto a Partinico in Sicilia, di aggressione da parte di due cittadini italiani nei confronti di un cittadino senegalese, consistito in violenti pugni e calci al viso e su altre parti del corpo apostrofandolo con frasi quali *"guarda questo è una testa di minchia, figlio di buttana nivuru"* e accusandolo di *"togliere il lavoro agli italiani"*. Il Tribunale, nel richiamare la giurisprudenza sulla configurabilità della circostanza aggravante della finalità di discriminazione razziale o di odio etnico-razziale, afferma che *"gli imputati hanno chiaramente manifestato il sentimento di avversione e di odio razziale che caratterizza la previsione normativa dell'art.3 della menzionata normativa. È stato l'odio razziale a provocare l'aggressione nei confronti del soggetto senegalese per il solo fatto di essere soggetto di tale etnia"*.

Ma l'analisi dell'autorità giudiziaria va oltre l'aspetto strettamente giuridico e ricollega tale episodio *"al particolare momento storico (luglio 2018) caratterizzato da un aspro contrasto, in seno alla società civile ed in ambito politico, su forme e modalità di trattamento e di accoglienza da riservare ai migranti che dalle coste del Nord Africa approdano, o tentano di approdare, sulle coste italiane e, prevalentemente, su quelle siciliane. Non v'è da stupirsi, dunque, se in contesti*

territoriali periferici, quale è quello di Partinico, gli obiettivi del costante e fermo respingimento e del rimpatrio degli immigrati africani irregolari sul territorio italiano, proclamati a diversi livelli della società civile e di cui vi è ampia risonanza mediatica, possono “accendere” in alcuni cittadini, soprattutto in quelli di scarsa cultura e poca istruzione, idee barbare di superiorità della razza italiana (o bianca in generale) rispetto ai “neri”, agli africani e a tutti coloro che per ragioni diverse dall’Africa decidono di migrare e trasferirsi in Italia”.

Anche sulla base di tali argomentazioni, il Tribunale di Palermo riconosce, oltre alla circostanza aggravante per motivi di odio etnico-razziale, anche quella per motivi abietti, richiamando la definizione utilizzata dalla Corte di Cassazione come abietto “*quel movente spregevole, ignobile e rilevatore di un tale grado di perversità da destare un profondo senso di ripugnanza in ogni persona di media moralità*” e ritenendo incontestabile che il movente razziale susciti ripugnanza in ogni persona di media moralità.

Tra le sentenze meritevoli di attenzione, si segnala anche una recente **pronuncia del Tribunale Militare di Verona**, il quale ha condannato ad un anno e sei mesi di reclusione militare un Sergente Maggiore del Reggimento degli Alpini per diffamazione aggravata plurima nei confronti di un Capitano di colore del medesimo reggimento.

In particolare, con frequenza quasi quotidiana tra il 2014 e il 2017, l’imputato offendeva la reputazione del suo commilitone durante le cerimonie dell’alzabandiera e durante gli addestramenti, apostrofandolo con espressioni quali “*sto marocchino non è degno di far parte dell’esercito italiano*”, “*ha rubato il posto in Accademia ad un italiano*” o “*è un pezzo di merda, sto meschino*”. Il Tribunale militare, nel ritenere applicabile la circostanza aggravante dell’odio razziale ex art. 3 D.L. n. 122/1993, ha aderito al più recente orientamento giurisprudenziale in materia, secondo il quale, per l’applicazione dell’aggravante, risulta sufficiente che le esternazioni in esame si presentino oggettivamente connotate da contenuti di discriminazione razziale, indipendentemente dalle specifiche finalità soggettive dell’agente. Ciò innanzitutto sulla base di un argomento letterale, poiché la disposizione giuridica non richiede quale requisito ulteriore la finalità dell’agente di diffondere idee discriminatorie. In secondo luogo, si sottolinea come l’orientamento adottato, ormai prevalente in giurisprudenza, risulti apprestare una tutela effettiva dei beni giuridici tutelati dalla norma, poiché la lesione degli stessi non varia a seconda dell’intento perseguito dall’agente. In altri termini, anche quando le offese razziste sono dettate da astio personale, il *vulnus* al bene giuridico non appare minore rispetto a quello che deriverebbe dal comportamento di un soggetto che agisse con il personale e unico scopo di veicolare idee razziste e cercando di farle approvare esplicitamente dal pubblico. Anche le condotte ascrivibili al primo tipo, infatti, appaiono idonee a

trasmettere, se non esplicite idee razziste, svariati atteggiamenti implicitamente discriminatori e detrimenti dei fondamentali valori costituzionali.

Si segnala, infine, una recente **sentenza adottata dal Tribunale di Bergamo, in funzione di Giudice del Lavoro**, concernente la condotta discriminatoria tenuta dal Comune di Palazzago nei confronti di due coniugi di cittadinanza senegalese provvisti di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Questi, infatti, muniti dei requisiti previsti dalla legge, presentavano all'amministrazione comunale domanda di riconoscimento dell'assegno di maternità, dell'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli e richiesta di attivazione del c.d. bonus gas ed elettricità. Il Comune, tuttavia, respingeva le loro richieste adducendo l'incompletezza della documentazione presentata. In particolare, si sosteneva che la sola attestazione ISEE presentata fosse insufficiente ad accertare l'effettiva situazione reddituale dei richiedenti, la quale doveva essere corredata da certificati o attestati rilasciati dalla competente Autorità Estera per i cittadini extracomunitari ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 445/2002.

Il Tribunale di Bergamo, tuttavia, ha valutato come del tutto infondate le motivazioni addotte dall'amministrazione comunale. Il Giudice del Lavoro, infatti, ha ritenuto che il richiamo al D.P.R. n. 445/2002 effettuato dal Comune non fosse pertinente e, conseguentemente, illegittima la richiesta di certificazioni provenienti da Autorità del Paese d'origine dei richiedenti. È stato chiarito, infatti, che l'ISEE non costituisce una autocertificazione ma un'attestazione pubblica della misurazione della situazione economica ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate previste dalla legge statale. Il Comune, pertanto, non può apporre modifiche all'applicazione dell'ISEE, né assumere un ruolo di controllo fiscale che, nel caso di specie, non gli compete.

Per le motivazioni suddette, il Comune di Palazzago è stato perciò condannato al riconoscimento delle prestazioni sociali richieste dai ricorrenti, alla restituzione agli stessi di quanto in eccedenza pagato, oltre che alla cessazione della condotta discriminatoria fino a quel momento tenuta.

CAPITOLO TERZO

NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI

Il capitolo è suddiviso in due macroaree: esame della giurisprudenza nazionale e di talune direttive ministeriali e leggi regionali; analisi delle novità emerse nel contesto europeo ed internazionale.

Il 2019 è stato un anno caratterizzato da una significativa produzione giurisprudenziale su tematiche afferenti al campo di azione dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali deputato dallo Stato italiano a garantire il diritto alla parità di trattamento di tutte le persone, indipendentemente dalla loro origine etnica o razziale, età, credo religioso, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità. Il richiamo alla giurisprudenza ed alla normativa italiana è originato dall'esigenza di contestualizzare il quotidiano perimetro in cui l'UNAR si trova ad operare.

L'inserimento di una apposita sezione dedicata al panorama oltre confine risponde alla necessità di sottolineare ancora una volta il ruolo fondamentale che in tema di uguaglianza e di non discriminazione è svolto dalla Comunità internazionale.

Le sentenze giurisprudenziali sono state riportate operando una selezione ragionata e distinta per argomento. Esse costituiscono un agevole strumento per una lettura critica e sistematica delle principali decisioni dell'ultimo anno, utile per cogliere tendenze e spinte evolutive seguiti dai vari collegi giudicanti e dalle varie Corti.

Dall'esame della casistica riportata si evince la centralità dell'intervento del Giudice che concorre nella costruzione della regola del caso concreto, attraverso l'applicazione della norma e l'interpretazione conforme al diritto comunitario e a quello convenzionale.

Il giudice di merito partecipa, del resto, al circuito ermeneutico e prende contezza, nella struttura argomentativa della motivazione, dell'approdo interpretativo raggiunto.

La certezza del diritto si raggiunge attraverso l'opera di nomofilachia della corte di Cassazione che, in materie particolari, attuali e delicate quali quelle rientranti nel perimetro UNAR, lungi dall'essere statica conservazione di orientamenti giurisprudenziali cristallizzati nel tempo, sembra più proiettata ad adeguare l'interpretazione delle norme al continuo mutare delle esigenze e dei costumi, entro i confini consentiti ed alla luce dei principi posti dalla Costituzione.

In questa prospettiva, l'attività del Giudice si pone come un efficace presidio dei diritti umani e delle pari opportunità.

Nell'intento di consentire una lettura dinamica e "trasversale" delle relative problematiche, si è altresì ritenuto di inserire nel capitolo approfondimenti tematici che hanno costituito oggetto di direttive ministeriali e di leggi regionali.

3.1 Le novità della giurisprudenza nazionale

Discriminazioni etnico-razziali

Si segnalano alcuni provvedimenti giurisdizionali tra i più significativi in materia di discriminazioni etnico-razziali.

La **Corte costituzionale**, con **sentenza n. 44 del 9 marzo 2020**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lett. b), della L.R. Lombardia n. 16/2016 nella parte in cui richiede, quale requisito per accedere agli alloggi di edilizia popolare, la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

Si è consolidato l'orientamento dei giudici di primo grado, che hanno affermato la sussistenza del diritto all'iscrizione anagrafica del titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo negata da diversi Comuni in conseguenza dell'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 4 del d. lgs. 18.8.2015, n. 142, ad opera dell'art. 13, comma 1, lett. a), n. 2) del d.l. n. 113 del 2018, convertito nella L. n. 132 del 2018.

I Tribunali di Roma, di Brescia e di Ferrara si sono pronunciati sulle condizioni di accesso ai buoni spesa alimentari (di cui all'ordinanza della protezione civile del 29 marzo 2020, n. 658 per far fronte all'emergenza Covid-19 quale forma di "solidarietà alimentare" ai soggetti più vulnerabili) affermando che, nel rispetto del principio di non discriminazione e della tutela di diritti umani fondamentali, gli enti locali dovrebbero fissare condizioni di accesso basate esclusivamente sulla condizione di disagio economico e sul domicilio (e non residenza) nel territorio comunale (cfr. i decreti emessi rispettivamente il 22, il 28 ed il 30 aprile 2020 in www.asgi.it).

Si segnala che il Tribunale di Roma ha sottolineato che il buono spesa spetta anche ai cittadini extra UE irregolarmente soggiornanti in quanto il diritto all'alimentazione rientra nell'alveo dei diritti fondamentali garantiti dall'art. 2 della Costituzione e, in particolare, attiene al «*nucleo "minimo" di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano*».

Il **Tribunale di Milano**, con l'**ordinanza del 20 marzo 2020** (in www.asgi.it), ha dichiarato discriminatoria la clausola del bando del Comune di Sesto San Giovanni che, per l'accesso agli alloggi, non aveva ammesso le «*autocertificazioni ma solo documenti che [...] dichiarino l'assenza di proprietà per ognuno dei componenti del nucleo familiare richiedente, attraverso l'esibizione di documenti ufficiali legalizzati e certificati dalle competenti autorità italiane [...]*».

Al Comune è stato di conseguenza ordinato di modificare il bando per consentire ai cittadini stranieri «*di presentare la domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e UE in generale, cioè senza la richiesta della documentazione supplementare*».

Secondo il regolamento attuativo n. 4/2017 (della L.R. Lombardia n. 16/2016), per accertare tale assenza di proprietà, per l'italiano è sufficiente una dichiarazione, mentre per lo straniero sono necessari documenti provenienti dal Paese di origine che, come attestato dal decreto ministeriale sul reddito di cittadinanza, pochi Stati sono in grado di fornire.

Il **Tribunale di Milano**, con l'**ordinanza del 24 gennaio 2020**, (reperibile in www.osservatoriodiscriminazioni.org) in una fattispecie relativa ai comportamenti discriminatori e, in particolare, agli insulti a sfondo razzistico ricevuti da alcuni dipendenti di colore presso un locale di ristoro nella Stazione Centrale di Milano e alle pesanti molestie consistite, come risulta da un video che ha avuto anche vasta eco nei mass media, nell'umiliazione inflitta da parte di altro dipendente in posizione gerarchicamente sovraordinata che, munito di deodorante, ha chiamato al suo cospetto, uno per volta, i dipendenti di colore, ha ordinato loro di alzare la maglietta e di alzare le braccia e ha spruzzato sotto le ascelle e sul corpo il prodotto, ha condannato la società che gestisce il locale e il dipendente autore dei comportamenti, poi dimissionario, a risarcire il danno non patrimoniale subito dai dipendenti di colore e a predisporre, altresì, un piano di rimozione degli effetti, avente per oggetto la realizzazione di un corso obbligatorio per tutti i dipendenti che, con la partecipazione di esperti, avvicini gli stessi alle tematiche razziali al fine di educarli al doveroso rispetto di ogni cittadino, quale che ne sia la sua provenienza o etnia.

All'aumento di fenomeni riconducibili all'*hate speech* e del tasso di discriminazione e di intolleranza non è estraneo talvolta nemmeno il linguaggio politico, con il quale gli stessi parlamentari talvolta si rivolgono ai propri avversari politici, come nel caso del ministro Cécile Kyenge Kashetu, paragonata da un senatore in modo sprezzante ad un "orango", con il ricorso ad affermazioni che la **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 59 del 10 ottobre 2018**, ha ritenuto non essere coperte dall'immunità parlamentare, quanto alla prospettazione dell'aggravante della

finalità di discriminazione razziale, che invece il Parlamento, con una delibera annullata dalla Corte, aveva ritenuto insindacabile dal potere giudiziario (cfr. Par. 2.3, Capitolo secondo).

Ancora di recente la **Cassazione penale**, nella **sentenza del 7 maggio 2019 – 22 luglio 2019, n. 32862**, ha ritenuto compatibile con il disposto dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo l'applicazione dell'aggravante ex art. 3, comma 1, L. 25 giugno 1993, n. 205 (ora art. 604-*ter* c.p.), in relazione al reato di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), della l. 13 ottobre 1975, n. 654 (ora art. 604-*bis* c.p.) commesso da un parlamentare mediante dichiarazioni rese nel corso di un'intervista radiofonica, volgari e irridenti nei confronti di esponenti dell'etnia rom, ripetutamente associati ad una condizione di illegalità condivisa, per via genetica, dall'intero popolo, configurandosi in tal caso una manifestazione d'odio funzionale alla compressione dei principi di eguaglianza e libertà rientrante nelle "ipotesi eccezionali" individuate dalla giurisprudenza della Corte EDU (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), in presenza delle quali si giustifica l'ingerenza statale punitiva nei confronti della libertà di espressione.

Assai recente è pure il caso, esaminato dalla **Cassazione civile, sez. I, nella sentenza del 4 dicembre 2019, n. 31660**, nel quale al vicepresidente del consiglio di amministrazione di un istituto bancario, per aver difeso un dipendente straniero, vittima di comportamenti razzisti, e per avere denunciato prassi discriminatorie nei confronti dei clienti stranieri, era stata revocata dallo stesso consiglio la suddetta carica.

La Suprema Corte ha affermato che l'amministratore di una società, al quale sia demandato un particolare incarico e, in particolare, il vicepresidente può essere esonerato, in presenza di una giusta causa, secondo l'ordinamento italiano, ma la giusta causa non sussiste quando la revoca costituisca la risposta ad una attività di difesa del principio di trattamento, posta in essere con buona fede e correttezza dal soggetto revocato, con il conseguente diritto alla reintegra nella carica, oltre al risarcimento del danno, ove provato.

Un'altra vicenda di particolare rilievo concerne i cc.dd. **cartelli di Varallo**, un paese in provincia di Vercelli.

In quella occasione, a fronte di una azione giudiziaria promossa da una associazione e da quattro cittadini volta ad ottenere la rimozione dei cartelli che vietavano l'ingresso, nella cittadina, di "vu cumprà e donne col velo", il sindaco, dopo la sentenza di primo grado che aveva riconosciuto la discriminazione, accogliendo la domanda proposta dall'associazione, ma negando la legittimazione attiva dei quattro italiani, ha affisso nel territorio comunale cartelli ove si sbeffeggiavano questi ultimi.

I cittadini hanno agito in giudizio, facendo valere il pregiudizio alla loro dignità personale derivante dall'essere esposti al pubblico scherno a causa della precedente azione giudiziaria anche se, dal loro punto di vista, non vittoriosa.

La **Corte d'appello di Milano**, nel riformare, con l'**ordinanza del 23 febbraio 2017** (reperibile in www.asgi.it), la decisione di primo grado secondo cui i ricorrenti non potevano dirsi discriminati, ha invece riconosciuto la tutela con la massima ampiezza e ha valorizzato proprio il comportamento di chi, pur non essendo egli stesso vittima di una discriminazione, si attiva a tutela della parità per spirito solidaristico e, per ciò stesso, merita di essere protetto contro qualsiasi pregiudizio.

Anche la **Corte d'appello di Brescia**, con la **sentenza n. 96 del 18 gennaio 2019**, in *Dir. imm. citt.* 2019, ha qualificato come ritorsione l'insulto rivolto ad una cooperativa che operava in favore dei richiedenti asilo.

Il **Tribunale di Pavia** ed il **Tribunale di Bergamo** hanno nuovamente ribadito, rispettivamente, con l'**ordinanza del 27 novembre 2019** e con l'**ordinanza del 30 dicembre 2019** (reperibili in www.asgi.it), che costituisce discriminazione indiretta in danno degli stranieri la previsione, da parte della Regione Lombardia, del requisito di cinque anni di residenza nella Regione per entrambi i genitori al fine di attribuire il *bonus famiglia* riservato alle famiglie con ISEE inferiore a 20.000 euro e con attestazione di vulnerabilità da parte dei servizi sociali del Comune evidenziando che, pur essendo previsto sia per italiani che per stranieri, è destinato ad incidere quasi esclusivamente sugli stranieri, essendo del tutto eccezionale che l'intero nucleo familiare possa far ingresso contemporaneamente sul territorio nazionale, ed essendo invece normale il caso di un coniuge che faccia ingresso in Italia separatamente dall'altro, il quale si ricongiunge in un secondo momento, spesso a distanza di tempo.

Discriminazioni religiose

La **Corte Costituzionale**, con la **sentenza n. 254/2019 del 22 Ottobre 2019**, (<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=254>) ha stabilito che la legge approvata dalla regione Lombardia nel 2015 relativa agli spazi per le moschee e altri luoghi religiosi viola la Costituzione, perché non garantisce la libertà di culto prevista dall'articolo 19. La legge, chiamata anche "legge anti-moschee", era stata voluta dalla giunta regionale ma poi il Tar della Lombardia aveva sollevato dubbi sulla sua costituzionalità. La Corte ha annullato due disposizioni contenute nella norma. La prima poneva come condizione per l'apertura di un nuovo luogo di culto l'esistenza di un piano per le attrezzature religiose (PAR).

La seconda prevedeva invece che il PAR potesse essere adottato solo insieme al piano di governo del territorio. Secondo la Corte, *“questa necessaria contestualità e il carattere del tutto discrezionale del potere del Comune di procedere alla formazione del PGT rendevano assolutamente incerta e aleatoria la possibilità di realizzare nuovi luoghi di culto”*.

Discriminazioni nei confronti delle persone LGBT

La **Corte di Cassazione a Sezioni Unite** con la **sentenza n. 12193/2019** e la **Corte Costituzionale** con la **sentenza n. 221/2019** nel corso del 2019 hanno segnato il passo rispetto alla tematica relativa alla filiazione.

Le Sezioni Unite, in particolare, nell'affrontare la problematica inerente la possibilità di trascrizione di un certificato di nascita formatosi all'estero statuisce che: il riconoscimento della efficacia del provvedimento giurisdizionale straniero con cui sia stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante ricorso alla maternità surrogata ed il genitore d'intenzione munito della cittadinanza italiana trova ostacolo nel divieto della surrogazione di maternità ex art. 12, comma 6, L. n. 40/2004, qualificabile come principio di ordine pubblico in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità umana della gestante e l'istituto della adozione; la tutela di tali valori, non irragionevolmente ritenuti prevalenti sull'interesse del minore, nell'ambito di un bilanciamento effettuato direttamente dal legislatore, al quale il giudice non può sostituire la propria valutazione, non esclude la possibilità di conferire rilievo al rapporto genitoriale, mediante il ricorso ad altri strumenti giuridici quali l'adozione in casi particolari (art. 44, comma 4, lett. D, L. n. 184/1983):

“in tema di riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale straniero, la compatibilità con l'ordine pubblico, richiesta dagli artt. 64 e ss. della legge n. 218 del 1995, dev'essere valutata alla stregua non solo dei principi fondamentali della nostra Costituzione e di quelli consacrati nelle fonti internazionali e sovranazionali, ma anche del modo in cui gli stessi si sono incarnati nella disciplina ordinaria dei singoli istituti, nonché dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria.”

La **Corte Costituzionale** con la **sentenza 23 ottobre 2019, n. 221** è tornata a pronunciarsi sul tema della procreazione medicalmente assistita, giudicando la legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12 della Legge n. 40/2004 e, in particolare, sulla possibilità di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita da parte delle coppie omosessuali femminili.

La Corte nel valutare se la normativa interna in materia, che riserva l'accesso alla PMA alle sole coppie formate da persone di sesso diverso, sia rispettosa del principio di uguaglianza e del diritto al

rispetto delle scelte di vita privata e familiare di cui all'art. 8 della CEDU, ha ritenuto che escludere l'accesso alla PMA a coppie formate da due donne non sia fonte di discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

Riferisce infatti che l'infertilità "fisiologica" della coppia omosessuale femminile non è affatto equiparabile a quella, assoluta e irreversibile, propria della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive.

La **Corte di Cassazione**, con **ordinanza del 19 febbraio 2019**, ha respinto il ricorso avverso una decisione della Corte d'appello di Venezia che ha condannato un noto imprenditore a risarcire il danno patrimoniale patito da un proprio dirigente fatto oggetto per anni, nell'ambito di un rapporto di lavoro, di una condotta offensiva e vessatoria del datore di lavoro avente a oggetto la sua presunta omosessualità, sistematicamente apostrofandolo col termine "finocchio". La Suprema Corte, escludendo che lo stesso possa assumersi *in re ipsa*, ha ritenuto, nel respingere il ricorso, che lo stesso fosse stato correttamente ritenuto sufficientemente provato dalla Corte d'appello per presunzioni semplici, tenendo conto degli elementi probatori raccolti sul contenuto delle offese, sulla reiterazione, sulle modalità e contesti in cui le stesse venivano arrecate, nonché sulla difficoltà di reazione per essere il destinatario lavoratore subordinato.

La **Corte di Cassazione, sez. I Civile**, con **sentenza del 23 aprile 2019 n. 11176**, nel rinviare alla Corte di appello di Catanzaro che, come già il Tribunale di Catanzaro, non riteneva sussistenti né le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, né i presupposti per la concessione delle altre forme di protezione tra cui la protezione sussidiaria, per un cittadino ivoriano dichiaratosi omosessuale, stabilisce che: "*L'assenza di norme che vietino direttamente o indirettamente i rapporti consensuali tra persone, dello stesso sesso, non è, di per sé, risolutivo ai fini di escludere la protezione internazionale, dovendo altresì accertarsi se lo Stato, in tale situazione, riconducibile alla previsione dell'art. 8, lett. d), non possa o non voglia offrire adeguata protezione alla persona omosessuale*".

Con **decreto del 20 giugno 2019** il **Tribunale Civile di Roma, sezione diciottesima**, ha riconosciuto lo status di rifugiato ad una transessuale colombiana sul presupposto che "*sebbene le autorità colombiane abbiano assunto diverse iniziative volte al riconoscimento dei diritti della comunità LGBT, (...) lo Stato non sembra in grado di contrastare efficacemente le persecuzioni perpetrate nei confronti dei membri della comunità, in particolari i transessuali*".

Il Tribunale di Roma nel riferirsi ad articoli di testate internazionali che al rapporto annuale del Dipartimento di Stato ha differenziato la tutela su di un piano meramente normativo dalla tutela

reale e ha ritenuto di dover riconoscere lo status di rifugiato laddove è comprovato un atteggiamento delle autorità del paese nei confronti dei membri della comunità LGBT.

Il Tribunale di Torino, sesta sezione penale, con sentenza del 14 gennaio 2019 statuisce che il delitto di diffamazione ex art. 595 c.p., consistente nel caso di specie in continue e reiterate dichiarazioni offensive aggravate dall'uso del mezzo radiofonico e internet, si concretizza nella lesione della reputazione di un soggetto, sia esso persona fisica, giuridica o associazione di più soggetti. Le dichiarazioni che attribuiscono al movimento LGBT l'intenzione di "*diffondere la pedofilia*" riguardano una categoria determinata di soggetti ed hanno dunque quel carattere di concreta offensività che impone di riconoscere la sussistenza dell'elemento oggettivo del reato. È, dunque, risarcibile il danno non patrimoniale subito dalle associazioni di categorie costituite parte civile.

Attuazione della Direttiva 2014/54/UE

Nel 2019, nonché nei mesi successivi, l'UNAR è stato coinvolto nell'attività volta al recepimento della Direttiva 16 aprile 2014, n. 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori cittadini dell'Unione e ai loro familiari, nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

La direttiva in questione ad oggi non risulta recepita con un provvedimento dedicato, essendosi ritenuto, in un primo momento, l'ordinamento nazionale già conforme a quello sovranazionale.

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

In particolare, all'esito del confronto con la Commissione, è emersa la necessità di una espressa individuazione dell'organismo deputato alla promozione della parità di trattamento e alla rimozione delle discriminazioni in ambito lavorativo fondate anche sulla nazionalità per i cittadini comunitari.

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

Pertanto, in attuazione della direttiva 2014/54/UE e di quanto chiesto ed osservato dalla Commissione europea in merito alla mancata previsione nell'ordinamento giuridico italiano di un organismo preposto, è apparsa scelta naturale quella di attribuire espressamente all'UNAR le competenze connesse alle suddette attività.

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

Nei termini suddetti è la proposta contenuta nello schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2019-2020, all'esame del Parlamento.

3.1.1 Direttive e leggi regionali

Discriminazioni nei confronti delle persone RSC

In merito ai temi riguardanti le comunità Rom, Sinti e Caminanti, si segnala la **Direttiva del Ministero dell'Interno 16012/110 Uff. II – Ord. e Sic. Pub. del 15 luglio 2019** indirizzata ai Prefetti, ai Commissari del Governo per le province di Trento e Bolzano ed al Presidente della Giunta regionale della Val D'Aosta, affinché provvedessero ad effettuare attività di ricognizione degli insediamenti delle comunità RSC e lo sgombero degli insediamenti illegali.

Sull'attività di ricognizione degli insediamenti, al fine di acquisire "utili elementi di conoscenza", la Direttiva ha contemplato diversi aspetti, come la tipologia e la condizione degli insediamenti (autorizzati, tollerati, spontanei), la presenza di reti idriche, elettriche e fognarie, la presenza di manufatti fissi e strutture mobili, pregressi incendi o altri episodi pregiudizievoli per l'incolumità pubblica; inoltre, si riferiva a eventuali segnalazioni (da riportare con dati aggregati) riguardanti le condizioni dei minori, anche con riferimento alle situazioni di abbandono scolastico ovvero di coinvolgimento degli stessi in episodi pregiudizievoli in ragione dell'età. Al riguardo è emerso come simili attività rispecchiavano in parte il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21.5.2008 avente ad oggetto "Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni Campania, Lazio e Lombardia". Anche in tale occasione si prevedeva la definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza, il monitoraggio dei campi autorizzati ed individuazione degli insediamenti abusivi, l'identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti attraverso rilievi segnaletici. Rispetto al DPCM del 2008, la Direttiva 16012/110 non ha contemplato esplicitamente l'attività di identificazione con rilievi segnaletici, limitandosi a richiedere eventuali segnalazioni (da riportare con dati aggregati) riguardanti le condizioni dei minori, anche con riferimento alle situazioni di abbandono scolastico ovvero di coinvolgimento degli stessi in episodi pregiudizievoli in ragione dell'età.

Nel secondo punto della Direttiva “Sugli adempimenti successivi: sgombero degli insediamenti illegali”, è stato rappresentato che il richiamo ai provvedimenti di urgenza, ex artt. 50 e 54 TUEL attivabili dai Sindaci ha suscitato, nell’ambito di un’analisi giuridica, alcune riflessioni. In particolare, la giurisprudenza ha in più occasioni censurato le ordinanze sindacali indefettibili ed urgenti in quanto prive dei presupposti previsti dalla normativa. Tali strumenti rivestono infatti carattere residuale e possono essere utilizzati solo per far fronte a situazioni di natura eccezionale, condizioni difficilmente riscontrabili in relazione ad una situazione largamente consolidata quale quella degli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti: cfr., per tutti, TAR Sardegna – Cagliari sent. 624/2018 secondo cui “... è sufficiente ricordare che il potere del Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti ha natura residuale; il suo esercizio presuppone la necessità di provvedere in via d’urgenza con strumenti *extra ordinem* per far fronte a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale ed imminente per l’incolumità pubblica, cui non si può provvedere con gli strumenti ordinari apprestati dall’ordinamento (...); è pertanto illegittimo adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia “urgenza” di provvedere, cioè l’assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile a tutela della pubblica incolumità (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 14 novembre 2017, n. 5239)”. E del resto, il DPCM del 2008 già richiamato, è stato dichiarato illegittimo dal Consiglio di Stato (sent. 16 novembre 2011) proprio perché carente del requisito della straordinarietà in relazione alla situazione presupposta. Riprendendo le argomentazioni del Consiglio di Stato, in parte potenzialmente riproponibili anche nella direttiva in questione, che affermavano il *sostanziale svuotamento della consistenza dell’“evento” in conseguenza del quale è stato dichiarato lo stato di emergenza, sarebbe già sufficiente a rendere alquanto inverosimile la sussistenza dell’ulteriore requisito legale, e cioè dell’impossibilità di fronteggiare l’evento medesimo con gli ordinari mezzi e poteri*. Anche la Direttiva del Ministero dell’Interno sembra ispirata prioritariamente da motivi di ordine e sicurezza pubblica, come comprovato dal testo del provvedimento, per il quale “*Nel contesto sopra descritto, assume rilevanza il recente incendio sviluppatosi all’interno del campo di Lamezia Terme, che ha posto l’esigenza di una specifica attenzione sulle significative situazioni di illegalità e di degrado che frequentemente si registrano negli insediamenti in oggetto e che spesso configurano un concreto pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, anche nei contesti urbani posti nelle vicinanze delle aree in cui insistono tali insediamenti. Episodi come quello sopra descritto ripropongono, infatti, l’assoluta centralità dei temi connessi alla tutela di beni primari quali la sicurezza e la salute dei cittadini, essendo, peraltro, altamente sintomatici di condizioni di incuria e di degrado urbano che possono rappresentare terreno fertile per attività delittuose ovvero per fatti che generano allarme sociale [...]* In tale contesto, è prioritaria l’attività di prevenzione

volta a contrastare l'insorgere di tali situazioni di degrado, pur essendo nel contempo essenziale, in presenza dei necessari presupposti, l'adozione di misure finalizzate alla riaffermazione della legalità”.

In tale contesto eventuali interventi di “ripristino” realizzati per il tramite di interventi straordinari quali quelli paventati dalla Direttiva hanno suscitato fondati dubbi di legittimità.

Nell'anno 2019 si evidenzia inoltre la **Legge Regionale della Regione Calabria del 25 novembre 2019, n. 41** - Integrazione e promozione della minoranza romani e modifica alla legge regionale 19 aprile 1995, n. 19. (BURC n. 131 del 25 novembre 2019). La legge promuove iniziative pubbliche per la commemorazione dello sterminio di Rom e Sinti, un Garante Regionale per i diritti delle comunità e un Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità teso al coinvolgimento attivo e qualificato dei RSC alle attività politiche e amministrative delle istituzioni territoriali e locali.

Si riportano di seguito alcuni articoli della legge sopracitata:

Art. 1 (Obiettivi generali) 1. La Regione Calabria, nel rispetto dei principi di pluralismo sanciti dalla Costituzione, dall'articolo 2 dello Statuto della Regione Calabria, dalla Convenzione - quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995, dalla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992, dalla Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2013 sulle lingue europee minacciate di estinzione e sulla diversità linguistica (2013/207 (INI) nota come Rapport Alfonsi, nonché dei principi contenuti nella Comunicazione della Commissione europea n. 173 del 5 aprile 2011, cosiddetto Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, adotta opportune azioni dirette all'integrazione e alla promozione della minoranza romani nel territorio regionale.

Art. 2 (Iniziative pubbliche) 1. La Regione Calabria, al fine di promuovere iniziative pubbliche per commemorare lo sterminio della minoranza romani ad Auschwitz, riconosce il giorno del Porrajmos, che coincide con il 2 agosto. 2. La Regione Calabria, al fine di promuovere iniziative pubbliche per diffondere la conoscenza della minoranza romani, riconosce la giornata internazionale della popolazione romani, che coincide con l'8 aprile. 3. Gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo sono quantificati nella misura massima di 5.000,00 euro.

Art. 3 (Istituzione e funzioni dell'Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità romani) 1. Al fine di promuovere l'integrazione della minoranza romani presente sul territorio regionale, la Regione Calabria istituisce l'Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità romani (OTP) con le funzioni di: a) effettuare studi di tipo quantitativo e qualitativo sulla natura e composizione della minoranza romani; b) effettuare analisi volte alla valutazione e al monitoraggio delle politiche attuate e in corso di attuazione sulla minoranza romani; c) fornire un supporto conoscitivo

finalizzato alla programmazione di azioni per la promozione della minoranza romani; d) realizzare, favorire o supportare studi di tipo linguistico e culturale sulla comunità romani; e) realizzare, favorire o supportare attività di formazione sulla comunità romani al fine di sviluppare la partecipazione attiva e qualificata dei membri di tale comunità; f) favorire la partecipazione attiva e qualificata delle comunità romani alle attività politiche e amministrative delle istituzioni territoriali e locali, a quelle culturali e sociali di ogni tipo, per creare sinergia con la società civile; g) realizzare azioni di proficuo scambio e confronto con analoghi Osservatori regionali o altri istituti di ricerca.

Art. 5 (Garante regionale per i diritti delle comunità romani) 1. Il Consiglio regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, previo avviso pubblico, nomina il Garante regionale per i diritti delle comunità romani calabresi, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, in base alla valutazione della professionalità rilevata dai curricula presentati secondo parametri e criteri oggettivi che stabiliscono, a parità di punteggio la precedenza per la qualità dei curricula, il rispetto della parità di genere e la più giovane età.

3.2 Le novità emerse dal contesto europeo e internazionale

Di assoluto e generale rilievo sistematico in materia di discriminazioni, sebbene si riferisca alle discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale, è il recente indirizzo assunto dalla **Corte di Giustizia, NH contro Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford, 22 aprile 2020, in C-507/18** (reperibile in www.curia.europa.eu) la quale – con riferimento al caso di un noto penalista italiano, che aveva dichiarato di non volere assumere omosessuali tra i suoi collaboratori o dipendenti – ha chiarito che la nozione di «*condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro*» contenuta all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretata nel senso che in essa rientrano delle dichiarazioni rese da una persona nel corso di una trasmissione audiovisiva secondo le quali tale persona mai assumerebbe o vorrebbe avvalersi, nella propria impresa, della collaborazione di persone di un determinato orientamento sessuale, e ciò sebbene non fosse in corso o programmata una procedura di selezione di personale, purché il collegamento tra dette dichiarazioni e le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro in seno a tale impresa non sia ipotetico.

La **Corte di Giustizia UE**, nella sentenza ***Hakelbracht, 20 giugno 2019, in C-404/18***, ha chiarito che l'ambito soggettivo della tutela contro le discriminazioni, soprattutto nell'ipotesi di ritorsioni contro terzi, non può subire restrizioni, perché chi difende una persona deve poter beneficiare della

tutela contro le ritorsioni non solo sulla base di criteri formali, bensì sulla base del ruolo svolto a favore della persona protetta e che può avere indotto il datore di lavoro ad adottare misure sfavorevoli nei loro confronti.

Sempre la **Corte di Giustizia UE**, nella sentenza *Cresco Investigation GmbH*, **22 gennaio 2019**, in **C-193/17** (reperibile in www.asgi.it) ha stabilito che gli articoli 1 e 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale – come quella austriaca – in virtù della quale, da un lato, il Venerdì santo è un giorno festivo solo per i lavoratori appartenenti a talune chiese cristiane e, dall'altro, solo tali lavoratori hanno diritto, se chiamati a lavorare in tale giorno festivo, ad un'indennità complementare alla retribuzione percepita per le prestazioni svolte in tale giorno costituisce una discriminazione diretta fondata sulla religione. Le misure previste da tale normativa nazionale non possono essere considerate né misure necessarie alla preservazione dei diritti e delle libertà altrui, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, di detta direttiva, né misure specifiche destinate a compensare svantaggi correlati alla religione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della medesima direttiva.

L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha chiarito ancora la Corte, deve essere interpretato nel senso che, finché lo Stato membro interessato non abbia modificato, al fine di ripristinare la parità di trattamento, la propria normativa che concede il diritto a un giorno festivo il Venerdì santo solo ai lavoratori membri di talune chiese cristiane, un datore di lavoro privato soggetto a detta normativa ha l'obbligo di accordare anche agli altri suoi lavoratori il diritto ad un giorno festivo il Venerdì santo, purché questi ultimi abbiano chiesto in anticipo a detto datore di lavoro di non dover lavorare quel giorno e, di conseguenza, di riconoscere a tali lavoratori il diritto a un'indennità complementare alla retribuzione percepita per le prestazioni svolte in tale giorno, quando detto datore di lavoro non abbia accolto siffatta richiesta.

Con il **caso *Lingurar c. Romania*, 16 aprile 2019, in ric. n. 48474/14**, a sua volta, la Corte EDU è tornata a pronunciarsi di nuovo sulla violazione degli artt. 3 e 14 CEDU lamentate da una famiglia di etnia Rom per le violenze subite dalla polizia rumena nel quadro di un'operazione volta a verificare le accuse di furto di legname mosse nei confronti di uno dei ricorrenti (cfr. Corte EDU, 16 ottobre 2018, *Lingurar e altri c. Romania*, in www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it , XXI, 1, 2019).

La Corte EDU si sofferma inizialmente sulla presunta violazione del divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti, ritenendo che gli abusi subiti dai ricorrenti durante l'operazione avevano raggiunto un livello di severità tale da rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 3 CEDU.

Dati l'assenza di elementi che denotavano la pericolosità dei ricorrenti, i quali non erano stati nemmeno denunciati per oltraggio o resistenza alla polizia dopo l'accaduto, e l'impiego di un numero elevato di ufficiali altamente specializzati la cui capacità di azione era tale da non richiedere un particolare uso della forza, la Corte EDU ritiene che la polizia sia andata ben oltre quanto necessario per effettuare la propria operazione. Vi è stata quindi una violazione dell'art. 3 CEDU. A ciò si aggiunge una violazione del divieto di discriminazione, letto in combinato all'art. 3 sotto il profilo sostanziale, proprio perché tale uso eccessivo della forza e, più in generale, l'intera operazione sono stati espressamente fondati su visioni stereotipate della comunità Rom come criminale. Peraltro, tenendo conto del generale atteggiamento sociale nei confronti delle persone di etnia Rom in Romania e delle affermazioni riportate dalle autorità nel caso di specie, esistevano sufficienti indizi affinché le autorità adottassero ogni misura necessaria per investigare l'esistenza di eventuali motivi d'odio alla base delle violenze subite dai ricorrenti.

Tali indizi sono invece stati velocemente confutati, tanto dalle autorità investigative che dai giudici interni, venendo quindi meno agli obblighi positivi derivanti dal divieto di discriminazione letto in combinato al divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti. Per queste ragioni, nel caso dei ricorrenti, vi è stata anche una violazione dell'art. 14 CEDU in combinato con l'art. 3, letto sotto il profilo procedurale.

Islamofobia e antisemitismo

Come emerge dal **Rapporto annuale della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa 2019 (marzo 2020)** (<https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1>), il nazionalismo xenofobo continua ad essere espresso in varie forme di islamofobia, spesso raffigurando l'Islam come una religione aliena alla cultura e all'identità nazionale di molti stati membri. La retorica di questo tipo è spesso solo il primo passo verso l'esclusione e la discriminazione nei confronti dei musulmani, ponendosi in netto contrasto con il concetto dell'universalità dei diritti umani.

Sempre la suddetta retorica contribuisce a fare dei cittadini musulmani che vestono o indossano segni visibili della loro religione persone particolarmente vulnerabili all'intolleranza, all'incitamento all'odio e persino alla violenza motivata. In molti casi, la discriminazione intersezionale peggiora ulteriormente la situazione, ad esempio per i musulmani neri o le donne musulmane.

Un marcato aumento di odio antisemita si registra ormai da anni. Questa pericolosa tendenza è continuata in diversi stati membri durante il 2019. Violenza, comprese le forme estreme, contro gli

ebrei e le istituzioni ebraiche sono ancora una realtà viva. La violenza è spesso innescata dalla diffusa retorica neonazista oltre che da politici e religiosi estremisti. Quando si tratta in particolare del conflitto in Medio Oriente, l'ECRI ha ripetutamente sottolineato che le critiche a Israele non possono essere considerate di per sé antisemitismo, purché sia espresso nello stesso modo con il quale si criticano altri governi. È, tuttavia, inaccettabile quando le critiche al governo israeliano sono usate per suscitare l'odio contro tutto il popolo ebraico in Israele e altrove, compreso le accuse di una "cospirazione ebraica" a livello globale. Questa immagine, che si basa su stereotipi secolari, alimenta il risentimento contro tutta la popolazione ebraica globale.

Rom, Sinti e Caminanti

Nel corso del 2019, come illustrato nel paragrafo 1.3 del Capitolo primo, l'UNAR ha partecipato al processo di definizione del quadro STRATEGIA POST 2020. La Commissione Europea, dopo le consultazioni con i vari Stati Membri, ha posto in agenda la pubblicazione del "Post 2020 EU Framework on Roma Equality and Inclusion Strategies" per il quarto trimestre 2020. Nel corso del 2020, nell'ambito del semestre di presidenza tedesca, è previsto il lancio del summenzionato Post 2020 EU Framework, che verrà discusso nella "Digital High-Level Conference on 12 October 2020, launching the new EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation".

L'UNAR, in qualità di Punto di Contatto Nazionale, è stato invitato a contribuire alla Definizione di una "Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the inclusion of the history of Roma and/or Travellers in school curricula and teaching materials", che sarà pubblicata nel corso del 2020.

Inoltre, l'Ufficio ha contribuito nel corso del 2019 alla definizione non legalmente vincolante di Antiziganismo/Discriminazione Anti-Rom elaborata dall'IHRA (International Holocaust Remembrance Alliance).

LGBT

Nell'ambito delle tematiche LGBT, si segnala che la **Corte dei Diritti dell'Uomo** con il **Parere consultivo del 10 aprile 2019** in materia di maternità surrogata ha applicato per la prima volta il Prot. 16 CEDU e, su istanza della Corte di Cassazione Francese, si è pronunciata sulla compatibilità del riconoscimento in Francia del legame di filiazione della madre così designata nell'atto di nascita e il minore nato all'estero a seguito di maternità surrogata con l'art. 8 CEDU.

L'Alta Corte di Madras, India, con ordinanza del 23 aprile 2019 ha ordinato al governo del Tamil Nadu di vietare gli interventi chirurgici di riassegnazione del sesso su neonati e bambini intersessuali. *“Quando un bambino nasce di solito è dotato di genitali maschili o femminili. Ma ci sono bambini che nascono con genitali che non appartengono a nessuna delle due categorie. Sono conosciuti come bambini intersessuali. Devono essere dati loro tempo e spazio per trovare la loro vera identità di genere”*, riporta il giudice GR Swaminathan, aggiungendo che *“il consenso del genitore non può essere considerato come il consenso del bambino”*.

La **U.S. Supreme Court, Application No. 18-658, 28 maggio 2019** nel caso Joel Doe et Al. v. Boyertown Areas School District et Al, conferma il principio in base al quale alle persone transgender debba essere garantito – anche a scuola – il rispetto del loro status attraverso una serie di accorgimenti inseriti in delle apposite linee guida federali *Examples of Policies and Emerging Practices for Supporting Transgender Students*. Pertanto, tra una concreta condizione di marginalità dei transgender ed una sola ipotetica violazione del diritto alla privacy dei soggetti cisgender, il giudice è tenuto a tutelare chi è in una condizione di reale vulnerabilità. Se il bilanciamento deve operare tra due situazioni giuridiche, quella dei cisgender e quella dei transgender, il pregiudizio dei cisgender non può legittimare né rendere meno grave la discriminazione subita dai transgender.

L'Alta Corte del Botswana con provvedimento del 11 giugno 2019 ha stabilito all'unanimità che la legislazione coloniale che criminalizzava le relazioni omosessuali consensuali è discriminatoria, incostituzionale e contraria all'interesse pubblico.

La **Corte Costituzione dell'Ecuador con sentenza del 12 giugno 2019** ha riconosciuto il matrimonio tra persone dello stesso sesso.

La **Corte Suprema Federale del Brasile con sentenza del 13 giugno 2019** ha dichiarato i crimini di omofobia e transfobia simili al razzismo.

La **Corte dei Diritti dell'Uomo con sentenza del 16 luglio 2019. Sez. III, rich. nn. 12200/08 + altre due richieste (Zhadanov c. Russia)** ha riconosciuto la violazione degli artt. 6 § 1, 11 e 14, in combinato disposto con l'art. 11, della Convenzione nel rifiuto da parte del Governo Russo di registrare le organizzazioni LGBT: *“È chiaro”* afferma la Corte *“che lo scopo di tali enti, ossia la promozione dei diritti delle persone LGBT, ha costituito il motivo di rigetto delle loro domande: i ricorrenti hanno subito una differenza nel trattamento non giustificata”*.

CAPITOLO QUARTO

CRITICITÀ E PROSPETTIVE

Partendo dall'esame di talune criticità, si auspica e promuove una rivisitazione, in termini di semplificazione, della normativa antidiscriminatoria.

Come sottolineato nell'apposito paragrafo, semplificare significa assicurare qualità alla normazione sia formale, redigendo testi normativi intelleggibili e accessibili, sia sostanziale, quest'ultima riflesso di un livello qualitativo elevato del rapporto autorità-cittadini, che si svolga tramite regole buone e tanto migliori quanto più il loro contenuto sia conseguente ad un'accurata progettazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi, in grado di assicurare l'effettività di diritti e libertà fondamentali.

4.1 La semplificazione normativa antidiscriminatoria

“Perché” semplificare la normativa antidiscriminatoria è il primo quesito da porsi, a cui possono essere date più risposte. La prima, la più intuitiva, attiene a qualunque operazione di semplificazione si voglia intraprendere: semplificare significa fornire un quadro normativo chiaro, ordinato, di qualità. La seconda ha a che fare con la realtà quotidiana, che vede crescere in modo preoccupante i fenomeni di razzismo, intolleranza, discriminazione e che impone, da un lato, la creazione di un'unica sede, certa e univoca, in cui raccogliere le norme vigenti e dall'altro, di conseguenza, la conoscibilità, sia da parte delle vittime di discriminazione che degli operatori, degli strumenti di tutela offerti dall'ordinamento, nonché un alleggerimento degli adempimenti a loro carico.

Riguardo al settore specifico, in particolare, la semplificazione mira a creare condizioni normative di chiarezza e semplicità, tali da assicurare la protezione tendenzialmente universale di diritti fondamentali della persona di diretta derivazione dal principio di uguaglianza, sancito dalla Costituzione e dal diritto sovranazionale quali: parità di trattamento, pari opportunità, divieto di discriminazione, azioni positive. Questa esigenza è tanto più forte quanto più si diffonde la consapevolezza che l'azione politica deve tendere a favorire le condizioni sociali e di contesto per la tolleranza, la conoscenza e l'accettazione delle diversità, processo che passa anche per la costruzione di strumenti normativi idonei ma, ancora prima, per il riassetto di quelli esistenti, da rendere quindi sempre più conoscibili, comprensibili, fruibili.

Esplicitati brevemente i motivi che inducono a condurre un'operazione di questo tipo è importante ora soffermarsi sul percorso da intraprendere.

Il passaggio preliminare consiste in una ricognizione della normativa antidiscriminatoria nei suoi contenuti e negli strumenti legislativi adottati per emanarla. Sul primo, in prospettiva, aspetto è utile avviare un'analisi della normativa europea e di quella italiana, oltre che della consistente produzione giurisprudenziale, che in questo settore si intersecano strettamente, ed effettuare una prima classificazione per fattori di discriminazione, che sarà tanto più ampia in ragione degli elementi che si intende prendere in considerazione. A titolo esemplificativo, l'analisi può prendere le mosse dalla direttiva 43/2000/CE, di cui enucleare le caratteristiche rilevanti, individuando altresì le pronunce maggiormente significative, per proseguire poi nella verifica delle modalità di conformazione dell'ordinamento alla direttiva e nell'analisi degli effetti del suo recepimento, allo scopo di individuare scostamenti critici fra i requisiti richiesti dalla direttiva o dalla relativa elaborazione giurisprudenziale e quanto applicato nella legislazione e nella prassi giudiziaria interna.

Il secondo tema, ossia quello relativo agli strumenti di semplificazione, ha sullo sfondo un ulteriore quesito, che riguarda il "come" semplificare in generale e la cui risposta può essere d'aiuto nel comprendere meglio con quali modalità intervenire sulla normativa antidiscriminatoria. A tale proposito, si può affermare che è l'idea stessa di semplificazione che, a partire dagli anni '90 si è gradualmente arricchita di finalità e strumenti. Essa si è dapprima incentrata sulla necessità di rendere più semplice ed efficiente l'azione amministrativa attraverso lo strumento dei testi unici e della delegificazione, per poi spostare il proprio obiettivo verso la riduzione dei livelli normativi con il ricorso ai codici di settore, ritenuti strumenti più incisivi per il raggiungimento di un sistema normativo ordinato e di minore complessità.

Per restare all'esempio della direttiva 43/2000/CE, è da notare che lo strumento del decreto legislativo di recepimento introduce nell'ordinamento italiano un complesso di disposizioni che, pur relativo unicamente ai fattori ivi considerati (razza; origine etnica) e pur con criticità che saranno evidenziate dall'esame contenutistico cui si è innanzi brevemente accennato, vuole essere organico e fornire una disciplina quanto più esaustiva della materia. Di rilievo, inoltre, sul punto, è la legge delega n. 246 del 2005 in tema di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, che appartiene alla stagione della semplificazione da realizzare attraverso lo strumento dei codici di settore. Con essa il Governo fu infatti autorizzato a raccogliere e semplificare tutta la normativa statale sull'uguaglianza dei sessi vigente nei vari settori della vita politica, sociale ed economica nonché la legislazione relativa al contrasto di ogni forma di discriminazione basata sulla razza o l'origine etnica. La delega è rimasta poi, per quest'ultima parte, inattuata, ma ha dato vita

comunque al Codice delle Pari Opportunità, che rappresenta anch'esso un'operazione di riassetto normativo. In conclusione, si tratta, per ciascuno dei casi innanzi esposti, di modelli i quali, opportunamente analizzati e rivisitati e adattati, possono essere un utile riferimento per procedere alla costruzione di un'ipotesi di riassetto e coordinamento della normativa antidiscriminatoria.

Infine, semplificare significa anche assicurare qualità alla normazione sia formale, redigendo testi normativi intelleggibili e accessibili, sia sostanziale, quest'ultima riflesso di un livello qualitativo elevato del rapporto autorità-cittadini, che si svolga tramite regole buone e tanto migliori quanto più il loro contenuto sia conseguente ad un'accurata progettazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi, in grado di assicurare l'effettività di diritti e libertà fondamentali.

Tenere presente questo obiettivo, essenziale all'elaborazione di un'ipotesi di semplificazione/riassetto della normativa antidiscriminatoria, può valorizzare il ruolo dell'UNAR, così come delineato dal legislatore nel D.lgs. n. 215 del 2003, e consistente nella promozione della parità e nell'azione verso la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica; nell'esercizio di funzioni di coordinamento, controllo e garanzia delle parità di trattamento nonché dell'operatività degli strumenti di tutela e quindi, in sintesi, di autorevole interfaccia tra l'amministrazione e le istanze provenienti dalla società in materia antidiscriminatoria.

Infatti, lo svolgimento da parte di UNAR di molteplici attività di contrasto alla discriminazione e sostegno alle vittime, di messa a conoscenza degli strumenti a disposizione di chi subisce una discriminazione, di coordinamento con le associazioni e i territori da un lato e con l'Unione Europea dall'altro, produce dati e informazioni che contribuiscono a creare un ricco e articolato patrimonio conoscitivo, in grado di offrire dati concreti sui fattori di discriminazione, sulla dimensione evolutiva del fenomeno discriminatorio, sulla condizione delle vittime ecc.

Questi ultimi, raccolti e sistematizzati, sono di indispensabile supporto ad un'ipotesi di semplificazione/riassetto/razionalizzazione della normativa e possono mettere in risalto con maggiore concretezza particolari criticità che, in assenza di una solida base conoscitiva, viceversa, risulterebbero solo "percepite", oltre che indirizzare verso azioni specifiche e orientare l'azione in modo da renderla più efficace e rispondente allo scopo e costituire altresì i presupposti per regole di qualità.

Inoltre, nell'ambito del ruolo di coordinamento delle azioni in tema di antidiscriminazione svolto dall'UNAR, significativo appare essere, per lo scopo che ci si prefigge, il coinvolgimento e l'apporto di altre amministrazioni, associazioni, *stakeholders*, attori a vario titolo interessati ecc. che, per la loro maggiore prossimità con le vittime e con il fenomeno discriminatorio, siano in grado di fornire un contributo sul tema specifico.

Infine, in prospettiva e nell'ambito delle funzioni di controllo già svolte dall'UNAR, è auspicabile la creazione di un periodico monitoraggio dell'azione di semplificazione, che da un lato dia conto dello stato di avanzamento e dei risultati ottenuti e delle criticità incontrate e dall'altro tenga costantemente aperto un canale di apporto collaborativo tra l'amministrazione centrale, le altre istituzioni e amministrazioni, il territorio, le associazioni.

4.2 Verso la modifica dei decreti sicurezza

La disciplina dettata dai cosiddetti decreti sicurezza – il d.l. n. 113 del 2018, conv. con mod. in L. n. 132 del 2018, e il d.l. n. 53 del 2019, conv. con mod. in L. n. 77 del 2019 – ha messo in luce tre rilevanti criticità che necessitano di essere quanto prima riviste del legislatore.

Il d.l. n. 113 del 2018, in particolare, è intervenuto pesantemente su due aspetti: la posizione dei richiedenti asilo che non abbiano ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria e il sistema della seconda accoglienza.

Il d.l. n. 53 del 2019, a sua volta, ha adottato misure per evitare che i richiedenti asilo soccorsi in mare da navi civili e, in particolare, da ONG siano sbarcati e accolti in Italia.

Quanto al primo aspetto, **la posizione dei richiedenti asilo che non abbiano ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria**, prima del d.l. n. 113 del 2018 vi era la possibilità, ampiamente utilizzata dalle autorità competenti, di concedere loro un permesso per motivi umanitari, se ritenuti meritevoli di tutela, mentre tale possibilità è stata sostanzialmente eliminata dal d.l. n. 113 del 2018¹².

Ciò ha contribuito alla crescita del numero degli immigrati in posizione irregolare sul territorio nazionale, considerando che fino al 2018 più del 20% dei richiedenti asilo otteneva un permesso per motivi umanitari, ed è auspicabile, pertanto, un sostanziale ritorno alla precedente possibilità di ottenere detto permesso, eventualmente riconfigurandola in termini di concessione di un permesso a coloro che stanno comunque sviluppando un percorso di integrazione in Italia.

Così facendo, invero, non solo si eviterebbe di aumentare il numero di stranieri irregolari sul territorio italiano, ma si incentiverebbe l'impegno dei richiedenti asilo ad integrarsi, in modo da avere anche in Italia, come in altri Paesi europei, una disciplina stabile, al posto di occasionali sanatorie, applicabile ai richiedenti asilo con domanda respinta ma anche in generale a tutti gli

¹² Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” ha modificato i decreti sicurezza e reintrodotta lo strumento della protezione umanitaria.

irregolari, atta a tutelare coloro che, per via del percorso integrativo, meritano di avere una *chance* di un permesso, non diversamente, ad esempio, da quanto è previsto in Francia, ove questa possibilità è data a circa trentamila irregolari all'anno.

Come ha ben messo in rilievo il Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione nel suo Intervento all'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, Roma 31 gennaio 2020, pp. 29-30, «mentre da anni sono chiusi i canali di ingresso legali e ormai non viene nemmeno redatto più nei tempi prescritti il decreto flussi, la cessazione dell'accoglienza e delle politiche di inserimento (sanitario, di insegnamento dell'italiano, di formazione professionale, di alloggio) creeranno tra breve un'ulteriore massa di persone poste ai margini della società, rese cioè clandestine».

È questo uno degli effetti più negativi e controproducenti del d.l. sicurezza che, oltre a disincentivare l'integrazione sociale degli stranieri, ha così prodotto un aumento degli stranieri irregolari sul territorio nazionale e un incremento dell'insicurezza, paradossalmente, sull'intero territorio.

Agli effetti negativi prodotti dai decreti sicurezza vanno sommandosi, in questi ultimi tempi, ulteriori criticità.

Solo a titolo di esempio, infatti, resta scoperto il nervo dell'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani e dell'Unione europea: basti pensare al c.d. reddito di cittadinanza, le cui restrittive condizioni di fruizione hanno determinato la conseguenza che, stando ai dati pubblicati dall'INPS nell'Osservatorio sul reddito di cittadinanza, aggiornati al 7 gennaio 2020, solo il 6% delle prestazioni sinora erogate è andato a beneficio dei cittadini extra-UE, nonostante il fatto che, secondo l'ISTAT, la quota di famiglie straniere povere sul totale delle famiglie povere sia, di media, circa sei volte maggiore.

L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, come del resto mostra la richiamata giurisprudenza nazionale in tema di discriminazioni, è un punto debole della legislazione nazionale e regionale, oggetto di numerose pronunce di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale.

Da ultimo, del resto, merita ricordare come la stessa Corte costituzionale ha esaminato di recente le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno sulla disposizione che preclude l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, introdotta con il d.l. n. 113 del 2018.

In attesa del deposito della sentenza, l'Ufficio stampa della Corte ha fatto sapere che la disposizione censurata non è stata ritenuta dalla Corte in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione sui requisiti di necessità e di urgenza dei decreti legge.

Tuttavia, la Corte ne ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione del d.l. n. 113 del 2018 per violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti.

In questo panorama, ampiamente sfavorevole all'integrazione sociale degli stranieri in difficoltà e caratterizzato da una politica di sospetto nei loro confronti, va segnalata, per la sua importanza non solo simbolica e come un segnale davvero positivo di inversione di tendenza, l'istituzione, da parte del Senato, di una Commissione straordinaria contro l'odio, il razzismo e l'antisemitismo e l'istigazione all'odio e alla violenza, proposta dalla senatrice a vita Liliana Segre (cfr. paragrafo successivo).

Quanto al secondo aspetto, **il ruolo da attribuire al sistema della seconda accoglienza**, va ricordato che fino al d.l. n. 113 del 2018 tale sistema era chiamato ad ospitare quanto prima i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, limitandosi così al massimo il ruolo dei centri di prima accoglienza, mentre con il d.l. n. 113 del 2018 tale ruolo è stato decisamente ridimensionato, salvo il caso dei minori non accompagnati, all'ospitalità dei soli beneficiari di protezione internazionale, sicché, anche sul piano terminologico, è stata mutata la denominazione di questi da SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati) e SIPROIMI (Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati).

Anche questa trasformazione appare criticabile e si auspica un ritorno al sistema precedente, perché i centri di seconda accoglienza sono strutture meglio organizzate, rispetto a quelli di prima accoglienza, sotto molteplici profili, essendo di limitate dimensioni e gestiti dai Comuni, con una programmazione razionale, intesa a promuovere l'integrazione.

La ragionevolezza del ritorno all'assetto precedente al d.l. n. 113 del 2018, con il potenziamento delle strutture di seconda accoglienza, si lega indissolubilmente, però, alla scelta di concedere comunque un permesso di soggiorno, per motivi umanitari, a una parte significativa dei richiedenti asilo non ritenuti meritevoli dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, ma che stiano sviluppando, appunto, un percorso di integrazione sociale, alla cui promozione le strutture di seconda accoglienza sono anche deputate.

Va ricordato, infatti, che fino al 2018 solo il 20% dei richiedenti asilo otteneva, mediamente, il riconoscimento dello status di rifugiato o la protezione sussidiaria, sicché il potenziamento di tali strutture, con il ritorno all'assetto precedente, potrebbe avere una sua ragionevolezza, e utilità sul

piano della politica migratoria, solo con il ripristino, a date condizioni (il già richiamato percorso di integrazione sociale), del permesso per motivi umanitari.

Quanto infine al terzo aspetto disciplinato dal d.l. n. 53 del 2019, **le misure per evitare che i richiedenti asilo soccorsi in mare da navi civili siano sbarcati e accolti in Italia**, il dibattito verte sulla previsione normativa, che dà al Ministro dell'Interno il potere di bloccare l'accesso ai porti di tali navi per motivi di ordine e di sicurezza pubblica e sulle sanzioni in caso di violazione del blocco.

Già il Presidente della Repubblica, nella lettera, indirizzata ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio, che aveva accompagnato la promulgazione della legge di conversione del decreto, aveva sottolineato il rischio di sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dei comportamenti di violazione dei blocchi, richiamando gli obblighi imposti dal diritto internazionale quanto al soccorso in mare e allo sbarco dei naufraghi nel primo porto sicuro.

Nel decreto, invero, è richiamata la necessità di un esercizio del potere nel rispetto del diritto internazionale, ma la sistematica chiusura dei porti alle navi di soccorso, nell'estate del 2019, che ha portato a drammatici scontri, come nel caso della Sea Watch, sembra essere dipesa più dall'uso sproporzionato in concreto di tale potere che dalla previsione in astratto di questo potere.

Deve essere sicuramente rivisto il sistema sanzionatorio, ove si consideri che, come il Presidente della Repubblica ha evidenziato nel citato messaggio, la sanzione pecuniaria può arrivare ad un milione di euro e la disciplina non indica i criteri per la sua definizione nei diversi casi, lasciando uno spazio forse eccessivo alla discrezionalità amministrativa.

4.3 La Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza

Il 30 ottobre 2019 viene istituita al Senato della Repubblica la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza con compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche quali l'etnia, la religione, la provenienza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche.

Essa controlla e indirizza la concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali e internazionali e della legislazione nazionale relativi ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e di istigazione all'odio e alla violenza, nelle loro diverse manifestazioni di tipo razziale, etnico-nazionale, religioso, politico e sessuale.

La Commissione svolge anche una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative, ma promuove anche ogni altra iniziativa utile a livello nazionale, sovranazionale e internazionale.

L'istituzione della Commissione ha ricevuto molta attenzione dagli organi di informazione.

Corre l'obbligo di sottolineare che purtroppo (il più delle volte si ipotizza per esigenze di efficacia comunicativa) il tema ampio sul quale la Commissione sarà chiamata a produrre i propri lavori è stato sinteticamente riassunto e presentato attraverso la parola "antisemitismo", che se da un lato è più che vero, dall'altro rischia di sminuire l'intera portata dei temi sui quali i lavori dovranno concentrarsi.

Nel dibattito pubblico che ha preceduto e seguito il voto dell'Assemblea del Senato, il tema dell'*hate speech* (in quanto modalità discriminatoria pervasiva e pericolosa) e delle altre forme di discriminazione appartenenti al campo di azione della Commissione sono stati completamente evasi portando a una "discriminazione tematica" che non rende giustizia all'importanza della proposta che invece ha inteso abbracciare tutti i campi delle discriminazioni sui quali appare giustamente inopportuno stilare classifiche di gravità. Il cuore dei lavori che verranno effettuati e del dispositivo stesso che li descrive abbraccia invece le discriminazioni di cui gli individui o i gruppi sociali sono oggi vittime anche nel nostro Paese.

Oltre al collegamento con altri Paesi e con le istituzioni di altre nazioni per produrre un livello di cooperazione anche a livello politico del contrasto alle discriminazioni appare più che auspicabile un collegamento stabile e continuativo con gli uffici dello Stato già preposti alla collezione dei dati, alla presentazione degli stessi e al contrasto delle discriminazioni al fine di facilitare i lavori della Commissione e ottimizzare la loro efficacia.

4.4 L'apolidia

Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi, un apolide è definito come qualcuno che "non è considerato cittadino da alcuno Stato ai sensi della sua legge". Oltre agli apolidi che rientrano nella definizione giuridica riconosciuta a livello internazionale (c.d. "*apolidi de iure*"), ci sono anche gruppi e individui che vengono definiti apolidi "*de facto*". Sebbene quest'ultimo termine sia stato utilizzato in una varietà di contesti, vi è un crescente consenso sul fatto che questo concetto includa persone che possiedono una nazionalità, ma si trovino al di fuori del loro paese di nazionalità e non siano in grado o, per validi motivi, non vogliano avvalersi della protezione di quel paese.

Il problema dell'apolidia *de facto* è tornato nuovamente attuale a seguito del conflitto in ex Jugoslavia, che ha causato la situazione nella quale decine di migliaia di persone sono rimaste prive di cittadinanza o a rischio di apolidia; a seguito della nascita di nuovi Stati, alle persone che vivevano fuori dal loro paese di origine non è stata automaticamente concessa una “nuova” cittadinanza, ad esempio perché non erano iscritte nell'anagrafe o perché hanno incontrato difficoltà nell'interazione con le loro autorità. Sebbene la comunità Rom dell'ex Jugoslavia (proveniente in particolare dalla Bosnia Erzegovina, Serbia, Macedonia del Nord e Kosovo) non sia l'unico gruppo ad affrontare sfide in tal senso, questa ha subito le conseguenze decisamente più gravi e durature.

Difatti, molti cittadini Rom provenienti dalla ex Jugoslavia hanno dovuto affrontare problemi significativi nella loro vita quotidiana, trovandosi, in quanto “privi di cittadinanza”, senza possibilità di regolarizzare la loro posizione in Italia. Se durante il conflitto molti rom ex jugoslavi godevano di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, negli ultimi anni è scomparsa ogni facilitazione riguardo la loro permanenza in Italia: infatti, gli altissimi livelli di disoccupazione, la mancanza di documenti validi e l'impossibilità di accedere ad una regolarizzazione che prevede un rapporto di lavoro subordinato per l'ottenimento del permesso di soggiorno, rendono alcuni rom ex jugoslavi come una fascia a rischio di espulsione, anche quando la loro residenza è da moltissimi anni in Italia, i propri figli sono ben inseriti nelle nostre scuole e la loro integrazione è positiva. Una situazione particolare riguarda i minori, figli (e sempre più spesso nipoti) di rom provenienti da quella che fu la Jugoslavia. Nati e cresciuti nel nostro paese, non hanno ottenuto la cittadinanza e si trovano in uno status giuridico molto particolare.

A tutt'oggi sono infatti numerose le persone di seconda o terza generazione che pur avendo trascorso tutta la loro vita nel nostro Paese, non hanno mai determinato il proprio status di apolide né hanno la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana, per una serie di motivi quali la mancanza di regolare permesso di soggiorno. Secondo alcune stime, nonostante le loro famiglie vivessero per decenni in Italia (con possibilità di accedere alla scuola dell'obbligo e ai servizi sanitari di base e senza diritti fondamentali), sono circa 15.000 gli appartenenti alla popolazione Rom in Italia che tuttora vivono in condizione di invisibilità giuridica (fonte Commissione Diritti Umani del Senato Italiano, Rapporto sulla condizione dei Rom, Sinti e Camminanti, 2011, dati non aggiornati).

Al fine di esaminare le problematiche inerenti lo status giuridico dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia e di definire possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della c.d. “apolidia di fatto”, nell'ambito della Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, è stato costituito un apposito Tavolo Interistituzionale sullo Status Giuridico (coordinato dal Ministero dell'Interno che vede la

partecipazione del Ministero degli Affari Esteri, dell'UNAR, dell'UNHCR e di altre realtà istituzionali), senza tuttavia giungere ad una soluzione definitiva del problema.

4.5 Una legge nazionale contro l'omofobia

Il 2019 è stato un anno di ampio confronto e dibattito riguardo alla necessità di una legge di contrasto ai reati d'odio legati all'orientamento sessuale ed all'identità di genere. Le associazioni LGBT da anni chiedono una specifica tutela giuridica per le vittime di atti di violenza omotransfobica.

Il dibattito sulla necessità di una legge nazionale contro l'omotransfobia è stato fortemente stimolato dai fatti di cronaca che si sono palesati tra il 2018 ed il 2019, che dimostrano un marcato incremento di tali crimini.

Ogni anno, secondo quanto emerge dai fatti di cronaca, oltre un centinaio di persone subiscono atti di violenza omotransfobica e li denunciano. L'esperienza che emerge dal confronto di questo Ufficio con le associazioni dimostra che solo una esigua parte delle vittime denuncia. Un altro dato significativo è l'aumento del numero di minori vittime di violenze in famiglia a causa del loro orientamento sessuale o dell'identità di genere. Le forme con cui si manifesta la violenza vanno ricercate in: discorsi d'odio, atti di bullismo, violenza fisica. Al riguardo non si possono tacere le numerose segnalazioni formulate dalle istituzioni sovranazionali.

Il Consiglio d'Europa invoca l'adozione di misure capaci di garantire il rispetto ed il pieno godimento dei diritti umani da parte delle persone LGBT (Raccomandazioni dell'Assemblea generale: n. 924/1981, n. 1470/2000, n. 1635/2003 e n. 1915/2010; Risoluzione n. 1728/2010; Raccomandazione del Comitato dei ministri n. 5/2010).

Il Parlamento europeo ha ripetutamente sollecitato l'adozione di norme capaci di contrastare la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Al riguardo, si ricorda la Direttiva europea n. 2000/78/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio), del 27 novembre 2000 recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. 9 luglio 2003, n. 216).

E ancora il 17 giugno 2011, il Consiglio per i diritti umani dell'ONU ha adottato la Risoluzione del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite A/HRC/ 17/19, sui diritti umani delle persone LGBT.

Lo stesso Consiglio ha approvato successivamente le risoluzioni del 2014 (risoluzione A/HRC/RES/27/32) e del 2016 (risoluzione A/HRC/RES/32/2).

La mancanza di una normativa nazionale in materia di tutela dei diritti delle persone omosessuali e transessuali crea un disallineamento dalla Costituzione, da quanto previsto dall'ONU, dai trattati dell'Unione europea, dal Consiglio d'Europa.

Il dibattito ha fatto emergere che tali atti di violenza, intolleranza e discriminazione, producono ripercussioni sull'intero tessuto sociale, minando la pacifica convivenza sociale.

Da ultimo, il Rapporto Lgbt Ilga Europe, presentato il 13 maggio 2019 ad Oslo, ha messo in risalto una situazione di retrocessione dei diritti LGBT in tutta Europa. L'Italia è scivolata al 34° posto nella tutela delle persone LGBT, affiancando l'Ucraina.

In tale contesto bisogna ricordare il quadro normativo esistente in considerazione delle proposte di legge depositate alla Camera dei Deputati ed al Senato.

Le proposte presentate alla Camera dei Deputati sono:

1. Proposta Boldrini - Speranza del 7 agosto 2018, avente ad oggetto: *“Modifiche alla legge 13 ottobre 1975 n. 654 e al D.L. 26 aprile 1993 n. 122 conv. con modd. dalla L. 25 giugno 1993 n. 205 per il contrasto dell'omofobia e della transfobia nonché delle altre discriminazioni riferite all'identità sessuale”*.

2. Proposta Zan del 2 maggio 2018, avente ad oggetto: *“Modifiche agli artt. 604 bis e 604 ter del Codice Penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere”*¹³.

3. Proposta Scalfarotto del 4 luglio 2018, avente ad oggetto: *“Modifiche agli artt. 604 bis e 604 ter del Codice Penale in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia”*.

4. Proposta Pierantoni del 14 ottobre 2019, avente ad oggetto: *“Modifiche agli artt. 604 bis e 604 ter del Codice Penale, ed altre disposizioni in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia, nonché istituzione di centri antiviolenza per le vittime di omofobia e transfobia e della giornata nazionale contro l'omotransfobia”*.

Le proposte presentate al Senato sono:

1. Proposta Cirinnà del 3 luglio 2018, avente ad oggetto: *“Disposizioni in materia di contrasto alle discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere”*.

¹³ Il 4 novembre 2020 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge n. 2005, c.d. legge Zan, in tema di “Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità” (Testo unificato dei disegni di legge n.n. 107, 569, 868, 2171 e 2255).

2. Proposta Maiorino del 4 giugno 2019, avente per oggetto: *“Modifiche agli articoli 604 bis e 604 ter del Codice Penale ed istituzione della giornata nazionale contro la omofobia e la transfobia, nonché di centri antiviolenza per le vittime di omofobia e transfobia”*.

Il dibattito sviluppatosi sul punto ha messo in evidenza la necessità di continuare a promuovere percorsi socio-culturali capaci di contrastare i fenomeni discriminatori basati sul genere e sull'identità sessuale.

Allo stesso tempo, è emerso il convincimento diffuso che la misura sanzionatoria da prevedere con legge, in caso di lesione della dignità della persona, non costituisce da sola un rimedio idoneo a contenere il fenomeno, ed allo stesso tempo di far uscire l'Italia dal triste isolamento nel quale si è venuta a trovare rispetto a tanti altri stati dell'Unione Europea.

4.6 Genitori same sex e CIE per minori

L'UNAR nel corso del 2019 si è occupato di fornire chiarimenti in ordine al decreto 31 gennaio 2019, recante: *“Modifiche al decreto del Ministro dell'interno in data 23 dicembre 2015”*, che prevede il reintegro nella carta d'identità elettronica dei ruoli biologici al posto della dicitura *“genitori”*.

Il Garante della privacy, investito dal Governo di formulare osservazioni in ordine alla modifica che mira a rendere esplicito il sesso ed il ruolo dei genitori, con provvedimento del 31.12.2018 ha fatto rilevare al Ministro dell'Interno che tale modifica non sarebbe stata possibile in considerazione dell'effetto discriminatorio per il minore affidato a chi esercita il ruolo in base ad un atto di nascita formato all'estero, ovvero ad una adozione o al riconoscimento di un'adozione all'estero da parte di due persone dello stesso sesso. Anche l'Anci ha rilevato numerosi profili di illegittimità.

Questo Ufficio, in collaborazione con i Ministeri coinvolti, ha espresso parere negativo in considerazione del contrasto con norme fondamentali poste a tutela dell'identità e dei diritti dei minori, dei genitori in tutti i casi in cui i genitori non rientrano nello schema istituzionale *“padre”* e *“madre”*. Peraltro l'Ufficio ha evidenziato che il decreto pone l'Ufficiale dell'Anagrafe nella condizione di non poter riportare, qualora ne ricorra l'esigenza, l'esistenza delle due madri o dei due padri, costringendolo a qualificare uno dei genitori nel ruolo di genere che non gli corrisponde. Con la conseguenza che nel caso in cui l'Ufficiale dell'Anagrafe decidesse di applicare alla lettera la norma, si determinerebbe di impedire ad uno dei due genitori l'esercizio dei diritti e dei doveri genitoriali, con conseguenti gravi danni per il minore e l'ordine pubblico.

4.7 L'indipendenza dell'UNAR

Rispetto ai requisiti di indipendenza dell'UNAR, in primo luogo occorre precisare come i suoi compiti siano fissati tassativamente da una fonte primaria, pertanto non modificabili da eventuali norme secondarie o da direttive derivanti da mutamenti nell'indirizzo politico.

Continua, al riguardo, a costituire un punto di riferimento rilevante, la circolare emanata dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 1 ottobre 2018, con cui sono state ribadite le garanzie normative a presidio della sua indipendenza.

In particolare, la Circolare precisa i profili di responsabilità del Coordinatore dell'UNAR, considerato non solo sotto l'aspetto dell'essere un dirigente pubblico, ma anche quale vertice di un organismo con peculiari caratteristiche di indipendenza. Inoltre, al fine di rafforzare l'autonomia e l'indipendenza dell'Ufficio, la gestione delle risorse finanziarie è stata delegata in toto al Coordinatore dell'UNAR.

Va osservato, ancora, come le attività dell'UNAR siano finanziate con una dotazione annua fissata dalla legge in modo continuativo nel tempo, derivante dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, quindi non legate alla copertura del bilancio annuale dello stato.

Sin dalla sua istituzione, con DPCM 11 dicembre 2003, l'Ufficio svolge *de facto* la funzione di garanzia e presidio contro le discriminazioni fondate sulla razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere.

Proprio in virtù della sua autonomia e indipendenza, ha rappresentato, quindi, un punto di riferimento per il mondo dell'associazionismo, per le istituzioni nazionali e locali, grazie al suo ruolo di promozione delle pari opportunità e per il suo impegno in concrete azioni di prevenzione, monitoraggio e contrasto delle discriminazioni.

Inoltre, l'UNAR ha accelerato un processo di crescita culturale e organizzativa che lo qualifica come riferimento istituzionale italiano nel contrasto alle discriminazioni comunque fondate e come riferimento per le vittime, spesso inascoltate, in relazione alle loro richieste di giusto riconoscimento dei danni subiti.

Nell'anno in esame, in concomitanza all'ampliamento del mandato dell'UNAR quale organismo deputato al contrasto di ogni forma di discriminazione, si sono ulteriormente consolidati gli strumenti a tutela dell'indipendenza dello stesso. Inoltre, è continuato l'iter normativo per estendere il mandato dell'UNAR al fattore "nazionalità", al fine di dare piena applicazione alla direttiva comunitaria 54/2014. L'Ufficio è stato infatti individuato quale *Equality Body* incaricato di trattare le discriminazioni nei confronti di cittadini UE, in ambito lavorativo, al fine di assicurare la libera circolazione degli stessi.