



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità*

UN ANNO DI ATTIVITA' CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

RAPPORTO 2006

© 2006 Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Largo Chigi, 19 - 00187 Roma
www.pariopportunita.gov.it



Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

INDICE

INTRODUZIONE	
<i>On. Barbara Pollastrini</i>	9
I. LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE IN ITALIA	
1. Due anni di interventi contro la discriminazione razziale: il ruolo dell'UNAR	13
2. Gli ambiti di intervento dell'UNAR: prevenzione, promozione, rimozione e monitoraggio della discriminazione razziale	17
2.1 La prevenzione	18
2.2 La rimozione	19
2.3 La promozione	20
2.4 La verifica	22
II. IL MONITORAGGIO DELLE DISCRIMINAZIONI RAZZIALI: VERSO UN NETWORK NAZIONALE	
1. Una strategia nazionale di raccolta dati	23
2. Dalla rete dei <i>focal point</i> alla rete delle Antenne Territoriali Antidiscriminazione (ATA)	26
3. Il piano di analisi del <i>database</i> UNAR	29
4. La classificazione delle informazioni presenti nel <i>database</i> UNAR	29
5. Gli utenti del <i>Contact center</i> : uno sguardo d'insieme	32
6. La discriminazione in Italia attraverso i dati UNAR	43
6.1 Gli “eventi” discriminatori	43
6.2 Le vittime e i testimoni	47
6.3 Le vittime segnalate da testimoni: un approfondimento	50
7. Gli eventi pertinenti: le <i>case histories</i>	51
7.1 Lavoro	53
7.2 Casa	58
7.3 Erogazione servizi da enti pubblici	61
7.4 Forze dell'ordine	63
7.5 Erogazione di servizi da pubblici esercizi	65
7.6 Vita pubblica	68
7.7 Scuola e istruzione	71
7.8 Mass media	72
7.9 Erogazione servizi finanziari	73
7.10 Salute	76

III.	IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE				
1.	Assistenza legale alle vittime di discriminazione	77			
2.	L'efficacia delle azioni di conciliazione informale	79			
3.	Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio	80			
4.	Un caso controverso: la discriminazione nell'accesso al lavoro pubblico	84			
5.	Rom e Sinti: un caso di discriminazione collettiva	89			
5.1	I Rom a Vicenza	93			
5.2	Fuga dalla scuola di Rovigo	94			
5.3	Il nuovo Ufficio Rom a Palermo	96			
IV.	AZIONI DI SISTEMA E STRATEGIE FORMATIVE				
1.	L'UNAR e il terzo settore: dieci progetti di intervento contro la discriminazione razziale	99			
1.1	Asse I. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro pubblico e privato	101			
1.2	Asse II. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio	104			
1.3	Asse III: Tutela dei diritti fondamentali e contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinti	108			
1.4	Asse IV. Pratiche per l'effettività degli strumenti di tutela delle vittime di discriminazione nell'accesso al sistema di giustizia	111			
2.	Prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro: la collaborazione con le parti sociali e datoriali	115			
2.1	Dal progetto Triveneto ad una azione di sistema contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro	117			
2.1.1	L'UNAR e le parti sociali	118			
2.1.2	L'UNAR e le parti datoriali	119			
2.2	La sensibilizzazione nel mondo del lavoro: l'UNAR al XII Meeting Internazionale Antirazzista	120			
3.	Raccolta dati e statistiche giudiziarie	121			
4.	Discriminazione razziale e xenofobia sul web	124			
4.1	Strumenti utilizzati in Italia per il contrasto dei crimini commessi via Internet	126			
4.2	Strumenti operativi di contrasto del razzismo sul web	127			
V.	LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE				
1.	L'attività di comunicazione istituzionale	129			
2.	La seconda Settimana di azione contro il razzismo	133			
2.1	Lo Sport contro il razzismo: il gioco non solo come divertimento	135			
2.2	La Maratona di Roma: una corsa contro il razzismo per le strade della Capitale	137			
2.3	Gli eventi con la scuola	138			
2.4	Gli eventi nelle università. Il bando per dottori di ricerca UNAR/CRUI	139			
3.	Le iniziative nel settore dell'educazione: il concorso Gulp. Fumetti contro il razzismo	142			
4.	Un Villaggio contro le discriminazioni: la tappa italiana del <i>truck tour</i> europeo	144			
VI.	L'IMPEGNO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE DELL'UNAR				
1.	Dal piano di azione comunitario contro le discriminazioni al nuovo Programma PROGRESS	145			
1.1	Il piano di azione comunitario contro le discriminazioni. Analisi e bilancio conclusivo	146			
1.2	Il Programma PROGRESS	148			
2.	Il progetto comunitario " <i>Uniti nella diversità</i> " (2006) ed il finanziamento del progetto " <i>Contro le discriminazioni, per il diritto alla diversità</i> " (2006-07)	149			
3.	La decisione 771/2006/CE sull'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007)	151			
4.	Il <i>network</i> europeo degli organismi specializzati: il progetto Equinet	153			
5.	La campagna europea <i>For diversity against discrimination</i>	155			
6.	Il principio di non discriminazione nella nuova programmazione dei fondi strutturali	156			
6.1	Il ruolo dell'U.N.A.R. nella preparazione della programmazione	158			
7.	La visita dello <i>Special Rapporteur</i> dell'ONU Doudou Diene	160			
8.	Il Centro di Monitoraggio Europeo sul Razzismo e la Xenofobia	164			
	APPENDICE				167

INTRODUZIONE

On. Barbara Pollastrini

Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità

La tutela dei diritti umani e il contrasto a ogni forma di discriminazione, che ne è logica conseguenza, costituiscono una priorità nell'azione del Governo di centro sinistra. Prova ne sia, tra l'altro, la decisione di riformulare, ampliandole, deleghe e competenze di quello che fino alla scorsa legislatura era il Dipartimento per le Pari opportunità e che oggi è divenuto un Ministero per i Diritti di tutti.

Si tratta di un radicale capovolgimento di prospettiva rispetto al passato che sottende la scelta di mettere la persona, la sua dignità e responsabilità al centro della strategia politica e, finalmente, dell'idea stessa di paese che si vorrebbe contribuire ad affermare. Nel riconoscimento di un nesso inscindibile tra promozione dei diritti e delle pari opportunità per tutti e modernizzazione, sviluppo e crescita delle società nel loro complesso.

Una società più inclusiva, libera e aperta, in cui i diritti sono riconosciuti e tutelati indipendentemente da dove si nasce, dal colore della pelle, della propria fede religiosa o dal proprio orientamento sessuale è la cifra dell'identità e del ruolo che un paese è chiamato ad assolvere sulla scena internazionale.

Le politiche di Pari Opportunità non sono dunque una 'nicchia' a difesa di singole categorie di cittadini, ma una leva trasversale all'azione di governo, una prospettiva da cui affrontare una modernità complessa, che ci chiama a confrontarci con nuove forme di disuguaglianze e nuove povertà, ma che al tempo stesso può offrire nuove opportunità e chances in grado di aprire orizzonti

ti più vasti per tutti.

Ciò sarà possibile solo a partire da strategie e politiche efficaci di contrasto a ogni forma di discriminazione, pre-condizione per una società in cui la convivenza e l'integrazione di culture e tradizioni diverse non sia in contraddizione con il diritto dei singoli alla piena realizzazione di sé nel riconoscimento pieno dei diritti fondamentali di ognuno e in una cornice di valori e principi condivisi che traggono ispirazione dalla nostra Costituzione.

Parlare di tutela dei diritti e delle Pari Opportunità in società oramai multiculturali e multietniche, vuol dire assumere come decisivo il tema della estensione dei diritti di cittadinanza sociale ed economica e della responsabilità a chi di diritti e responsabilità ha più bisogno, a partire dai tanti stranieri che vivono regolarmente nel nostro Paese.

In tale prospettiva, il tentativo dell'UNAR di costituire un presidio per il contrasto a ogni forma di discriminazione razziale, etnica o religiosa e nel promuovere azioni positive per l'integrazione, rappresenta un'esperienza significativa e di valore.

L'Ufficio nasce alla fine del 2004 in attuazione della Direttiva Comunitaria n. 43 del 2000, in tema di contrasto alle discriminazioni per motivi etnici o razziali.

Sin da allora l'UNAR ha messo a punto gli strumenti operativi per poter recepire nel migliore dei modi le istanze provenienti dai molti stranieri e dalle loro comunità e anche per poter reagire positivamente alle richieste di tutela che in forme variegata gli venivano rivolte.

Contemporaneamente, l'UNAR ha iniziato a intessere in sede nazionale una serie di rapporti sia con le associazioni del cd. privato sociale operanti sul territorio che con gli enti locali e gli operatori economici. Anche a livello internazionale, l'UNAR si è inserito nei circuiti di elaborazione di piani e strategie globali per affrontare e vincere il fenomeno delle discriminazioni su base razziale ed etnica.

Il 2006 è stato quindi l'anno in cui sono cominciati a divenire sempre più tangibili i frutti del lavoro svolto come risulta dalle attività riportate in questa Relazione: il call center istituito per ricevere le denunce dei casi di discriminazione ha cominciato a lavorare a pieno regime e a elaborare risposte concrete.

Sulla base dell'esperienza fornita dai primi riscontri statistici, il sistema ha

cominciato a elaborare una prima forma di monitoraggio dei fenomeni di discriminazione su base razziale ed etnica che purtroppo avvengono nel nostro Paese, tentando di favorire il più possibile l'emersione di quella che potremmo definire una piaga sommersa.

Sul piano della prevenzione, sono state avviate numerose campagne di informazione e sensibilizzazione sui temi della diversità culturale e del confronto al fine di stimolare nell'opinione pubblica, e soprattutto fra i giovani, un dibattito pubblico aperto e laico sul problema della convivenza multietnica intesa non come ostacolo alla crescita, ma come opportunità per la costituzione di quello che vorrei definire un patrimonio di virtù condivise.

Anche sul piano della promozione di azioni positive, sono state intessute una serie di relazioni con il mondo dell'associazionismo, con le organizzazioni dei datori di lavoro e con quelle sindacali al fine di coinvolgere anche le forze produttive del Paese in un processo di cambiamento che deve essere governato in termini di crescita e di pari opportunità per tutti.

Da questi primi, incoraggianti risultati si può prendere lo slancio per intraprendere strategie e politiche antidiscriminatorie in grado di collocare il principio della parità di trattamento al centro del patrimonio educativo e culturale di ciascuno di noi.

La bontà di un sistema multiculturale va giudicata innanzitutto da come mette ogni individuo nella condizione di compiere scelte libere e ragionate sulla propria vita attraverso opportunità di formazione e partecipazione alla società civile e al progresso politico ed economico di un paese.

La diffusione e il radicamento del rispetto per ogni forma di differenza è condizione necessaria e tuttavia non ancora sufficiente.

Condividere lo stesso spazio significa imparare a misurarsi con un "altro".

E' necessario riconoscere, sostenere e incoraggiare i molti diversi modi in cui persone diverse (per genere, cultura, opinioni, abilità, religione, etnia) possono interagire reciprocamente nelle loro diverse funzioni. Inclusa quella di cittadini.

Sta alla politica, soprattutto, raccogliere la sfida di una convivenza in cui accanto alle differenze, sia possibile affermare le nostre tante identità comuni in una cornice di principi democratici e di valori di uguaglianza, libertà, laicità che stanno a fondamento della nostra Costituzione.

Capitolo I

LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE IN ITALIA

1 Due anni di interventi contro la discriminazione razziale: il ruolo dell'UNAR

A due anni dalla costituzione dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità è in grado di fornire valutazioni più mature sui fattori, sui processi e sulle esperienze di discriminazione etnica e razziale vissute dai cittadini di origine straniera presenti in Italia. Istituito dal decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva europea 2000/43/CE, per la promozione del principio di parità di trattamento delle persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, l'UNAR è ormai divenuto un punto di riferimento istituzionale per il riconoscimento dei diritti degli immigrati nonché un soggetto catalizzatore delle istanze di tutti coloro che quotidianamente si impegnano per porre un argine alla discriminazione razziale: singoli individui, associazioni ed enti locali.

L'Ufficio è operativo dal novembre 2004 con il compito di promuovere la parità di trattamento e rimuovere ogni discriminazione fondata sull'origine etnica o razziale, anche considerando il diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su uomini e donne, nonché il rapporto con altre discriminazioni a carattere culturale e religioso. L'UNAR rappresenta uno strumento operativo per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale e svolge un'azione di tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche, in grado di garantire l'eguaglianza *sostanziale* tra individui, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere o dall'origine etnico-culturale.

Il presupposto di partenza dell'Ufficio era quello di tradurre i nuovi ordinamenti legislativi e gli strumenti giuridici adottati dall'Italia per tutelare i diritti degli immigrati e delle minoranze etniche in risposte operative concrete alle esigenze di inclusione sociale delle comunità straniere, eliminando ogni forma di molestia o discriminazione, diretta ed indiretta, fondata sulla origine etnica o razziale, sulla religione o sulle diverse radici culturali.

Gli interventi posti in campo dall'UNAR non si sono fermati ad un'azione di assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione, ma sono andati oltre ad identificare e scardinare per quanto possibile i fattori strutturali delle discriminazioni, anche mediante azioni di sistema capaci di favorire la collaborazione e la convergenza tra il livello nazionale e locale per promuovere un cambiamento culturale profondo, a partire dalle nuove generazioni, dal sistema educativo italiano, dal mondo del lavoro e dalla società civile, sulla base di un nuovo sistema di valori capace di riconoscere e accogliere ogni forma di diversità.

In questi primi due anni di attività anche grazie all'UNAR si è diffusa una maggiore consapevolezza, sia a livello istituzionale che di società civile ed opinione pubblica, dell'impatto negativo che ogni forma di discriminazione su base etnica e razziale può avere nel difficile processo di inclusione sociale delle comunità straniere.

Discriminazioni e molestie possono compromettere irrimediabilmente quel lento percorso di integrazione nella società ospite che ogni immigrato inizia, provocando un'insanabile ferita personale e sociale i cui costi sono pesantemente a carico della vittima, ma anche indirettamente dell'intera società di accoglienza.

Al riguardo va ricordato che il nuovo assetto legislativo (d. lgs. 215/2003) fornisce un quadro normativo molto ampio prevedendo una distinzione chiara fra *discriminazione* diretta ed indiretta, stabilendo che ricorre la prima quando, a causa della razza o dell'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; ricorre, invece, la seconda quando un criterio o una prassi, pur apparentemente neutri, possano in pratica mettere una persona, di una determinata razza o etnia, in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Altro ambito di intervento dell'UNAR sono le *molestie*, che il decreto legislativo considera come forma ulteriore di discriminazione: viene definita come molestia ogni comportamento indesiderato determinato da fattori etnico-razziali, che abbia l'effetto di violare la dignità della persona oppure di creare nei confronti della stessa un clima intimidatorio, ostile, degradante od offensivo.

Come emergerà dall'analisi dei casi pervenuti all'UNAR, le molestie rivestono un ruolo importantissimo nella volontà di denunciare una discriminazione subita, perché se una vittima di discriminazione fatica a rendere pubblica una disparità subita, molto spesso è la presenza di una molestia, che, ledendo la sua dignità di persona, la spinge ad avere il coraggio di denunciare e rivendicare soddisfazione ad un torto subito.

Affrontare le discriminazioni, risolverne le cause ed espressioni, significa quindi affrontare una problematica di vasto e pubblico interesse e non soltanto una questione di diritti personali violati.

Di fronte ad una società italiana sempre più multiculturale, in cui convivono ormai persone provenienti da 197 diverse nazioni del pianeta, diviene indispensabile la necessità di promuovere tra istituzioni nazionali e realtà territoriali un maggiore coordinamento di sforzi delle *policies* antidiscriminatorie con il diretto coinvolgimento degli enti locali e della società civile. A tale proposito risulta cruciale lo sviluppo di interventi volti a sostenere i diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati sulle varie tematiche, per costruire un vero e proprio sistema di *governance* delle pari opportunità.

La chiusura del secondo anno di attività dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali segna l'ingresso nella fase di maturità del servizio: nel corso dell'anno appena concluso l'UNAR ha ampliato il suo spettro d'intervento associando al suo impegno nel contrasto di ogni forma di discriminazione, interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo negli ambiti più a rischio, dal lavoro, alla casa, alla convivenza abitativa, alla scuola, allo sport, alle risposte delle istituzioni nei confronti dei cittadini stranieri, all'accesso a beni e servizi.

Le strategie messe in campo dall'UNAR sono peraltro molteplici: l'azione dell'Ufficio - che opera in condizioni di autonomia e imparzialità - è volta a dare sostegno nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle vittime di discriminazione in tre modi:

- sviluppando inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel pieno rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria;
- promuovendo l'adozione di azioni positive tese ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio che possono essere legate alla razza o all'etnia;
- ricevendo ed esaminando le denunce da parte di potenziali vittime o testimoni su situazioni di disparità di trattamento.

Dal punto di vista operativo, uno degli strumenti essenziali dell'attività dell'UNAR è il *Contact center* telefonico che raccoglie le denunce di discriminazione da

parte dei cittadini. E' questo uno strumento fondamentale poiché rappresenta un vero e proprio "sensore sul territorio" dell'UNAR: raccoglie e registra le informazioni relative agli eventi di discriminazione smistandole agli uffici dell'Unità centrale.

Oltre che dal punto di vista operativo, i "dati" raccolti attraverso il *Contact center* sono estremamente utili anche dal punto di vista conoscitivo, poiché forniscono una fotografia attendibile del fenomeno della discriminazione razziale in Italia, che resta pur sempre un fenomeno molto sommerso. Gli operatori del servizio telefonico provvedono ad inserire le informazioni raccolte durante la loro attività in un apposito *database* che rappresenta una fonte di notevole interesse per studiare la discriminazione in Italia.

Per questo motivo, anche in questa seconda edizione del rapporto annuale UNAR, è stata prevista una sezione dedicata all'analisi del *database*. Nel prossimo capitolo, quindi, si proporrà un'ampia ricognizione sui dati a disposizione, cercando di evidenziare le linee di tendenza del fenomeno discriminatorio nel nostro Paese.

Sulla base delle attività di monitoraggio dei casi di discriminazione, nonché attraverso il coinvolgimento delle realtà territoriali in attività di sensibilizzazione e formazione, di ricerca e confronto, si è quanto mai confermato come il razzismo rappresenti, come da più parti sostenuto, un fenomeno *a geometria variabile*, cangiante a seconda delle congiunture storiche, mutevole nella scelta delle vittime e capace di alimentarsi contemporaneamente attraverso i comportamenti individuali del singolo, i modelli culturali di riferimento, le condizioni economiche, la propaganda, le risposte delle istituzioni e l'impatto dei media.

Per affrontarlo è chiaramente necessario un approccio trasversale e l'azione di una *expertise* multidisciplinare, capace di cooperare a diretto contatto con una molteplicità di attori istituzionali e della società civile, contro atteggiamenti e comportamenti, impliciti od espliciti, concreti o simbolici, che in ragione di differenze etniche o razziali producono o giustificano marginalizzazione, inferiorizzazione, gerarchizzazione o disparità di trattamento.

Infine, si desidera ribadire che l'ambito d'azione dell'UNAR contro le discriminazioni su base etnica e razziale, recepisce attraverso la normativa comunitaria e nazionale il termine "*razza*", senza che questo implichi il riconoscimento dell'esistenza di razze umane distinte, né l'accettazione di teorie che tentano di dimostrarne la presenza, come già sottolineato nel *Considerando n. 6* della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

Se per consuetudine internazionale e nei diversi ordinamenti, come quello

anglosassone, continua ad essere in uso il concetto di "*razza*", è sottinteso per l'UNAR che il termine rappresenti il frutto di processi di costruzione sociale e culturale storicamente determinati, che una volta esplicitati, permettono però all'Ufficio di intervenire su un ampio raggio di azione contro ogni fenomeno discriminatorio che abbia fondamento o giustificazione in differenze fenotipiche, esteriori, culturali, linguistiche, religiose, di stili di vita, di origine territoriale o appartenenza comunitaria, anche se soltanto percepite tali dall'attore della condotta discriminatoria.

2. Gli ambiti di intervento dell'UNAR: prevenzione, promozione, rimozione e monitoraggio della discriminazione razziale

L'opera di contrasto delle discriminazioni razziali da parte dell'UNAR agisce a 360 gradi con l'obiettivo non solo di reprimere o rimuovere gli episodi di discriminazione che si siano verificati, ma anche di prevenirli. A tal scopo sono realizzate sia attività volte alla creazione di una reale coscienza multietnica e multiculturale nell'opinione pubblica del nostro Paese, sia attività di promozione che aumentino l'informazione, la conoscenza e l'integrazione per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini.

Per la creazione di una società multiculturale, infatti, deve compiersi un processo non solo di integrazione, ma di interazione, di scambio reciproco a più vie. Un Paese che accoglie, non deve solamente "dare" all'immigrato, ma deve - senza per questo rinunciare alla propria identità e alle proprie regole - anche saper "prendere", cogliere da ogni cultura le migliori virtù per trasferirle in una comune carta dei valori in cui tutti i cittadini si riconoscano.

Per il raggiungimento di questi obiettivi generali e in ossequio ai dettami contenuti nella direttiva 2000/43/CE, a cui l'UNAR deve le proprie origini, il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato i compiti che l'Ufficio deve svolgere. Il D. Lgs. n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente le diverse funzioni che l'UNAR è chiamato a svolgere. Tali compiti possono agevolmente essere raggruppati in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

- sono raggruppabili in una prima area di funzioni tutte quelle attività che puntano a prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzi un effetto discriminatorio, attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore;
- la seconda categoria di attività ha come scopo la rimozione di qualsivoglia

situazione comportante una discriminazione, con il rispetto assoluto dei poteri dell'Autorità giudiziaria, attraverso l'assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;

- la promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore, con gli istituti specializzati di rilevazione statistica e con le organizzazioni non governative, costituisce la terza sfera di competenze, con l'obiettivo di stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni;
- la quarta ed ultima area di interventi raggruppa le funzioni di monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela. A tal fine l'UNAR, attraverso un controllo statistico e qualitativo sistematico dei casi di discriminazione su base etnica e razziale, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

2.1 La prevenzione

Le attività rientranti nell'ambito della prevenzione sono contenute nelle previsioni di cui alle lett. d) ed e) dell'articolo 7, comma 2, del D. Lgs. n. 215/2003:

“diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione”,

“formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente”.

In tale ambito, gli strumenti operativi più utilizzati sono l'ideazione e la presentazione di campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui mass media, di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro, volte a far sì che l'idea stessa della parità di trattamento penetri a fondo nell'opinione pubblica, diventando parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo. Solo in questo modo si può impedire od arginare per il futuro la nascita di comportamenti e di atti discriminatori.

Obiettivo fondamentale delle campagne di informazione è fornire la massima conoscenza degli strumenti di tutela esistenti e delle possibilità offerte dalla normativa di contrasto alle discriminazioni razziali. Ne sono espressione le numerose campagne pubblicitarie, le conferenze, i seminari e gli eventi culturali, non-

ché la diffusione delle cd. buone pratiche di cui l'UNAR è stato artefice in questi primi due anni di attività.

2.2 La rimozione

Qualora si sia verificato un comportamento discriminatorio l'UNAR è dotato, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 7 del D. Lgs. n. 215/2003, lett. a) e b), di poteri volti alla rimozione degli effetti negativi dell'atto inquadrabili in una più vasta attività repressiva, laddove si attribuisce all'Ufficio il compito di:

“fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile”, nonché

“svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'Autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori”.

È fondamentale, infatti, per dare concreta attuazione ai principi propri della direttiva europea e della legislazione nazionale, assicurare un'assistenza concreta alle vittime delle discriminazioni. A tal scopo, nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori l'Ufficio contribuisce a sanare la situazione, cercando di assicurare la cessazione della condotta discriminatoria, la rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e la corresponsione di un risarcimento dei danni, previsti dall'articolo 4 del D. Lgs. n. 215/2003.

In relazione a questa alta funzione di presidio e garanzia, l'UNAR, grazie anche all'*expertise* e ai magistrati collaboratori giuridici di cui si avvale, provvede a :

- a) offrire assistenza e supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, accompagnando il soggetto discriminato - o l'associazione che agisca per esso - durante l'*iter* giudiziario;
- b) fornire, facoltativamente, tramite un proprio rappresentante, informazioni, notizie od osservazioni, scritte od orali, in giudizio;
- c) svolgere inchieste in via autonoma e facoltativa, nel rispetto delle prerogative e della funzione dell'Autorità giudiziaria, al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

Risponde a tale esigenza di rafforzamento della tutela dei soggetti discriminati, l'istituzione del Registro delle associazioni e degli enti specializzati nel settore. Tali associazioni, in forza del decreto interministeriale del 16 dicembre 2005 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità, sono legittimate ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno dei soggetti discriminati.

In alternativa e in sostituzione del ricorso allo strumento giurisdizionale da par-

te delle vittime, l'Ufficio svolge un'intensa attività conciliativa informale prospettando soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie.

Una gran parte dell'attività di rimozione posta in essere dall'UNAR nasce e trova sostanza nel proprio servizio di *Contact center*. A partire dal 10 dicembre 2004, infatti, l'UNAR ha attivato un centro di contatto, raggiungibile tramite servizio telefonico gratuito al numero verde 800.90.10.10 e via *web*. Il centro di contatto provvede a:

- a) raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure ed azioni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone;
- b) offrire un'assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico;
- c) accompagnare le vittime delle discriminazioni nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

Il *Contact center* è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese mandarino, hindi, urdu ed altre lingue o dialetti di stampo locale. Il servizio è articolato su due livelli.

Il primo livello raccoglie ed esamina le segnalazioni, ricercando tutte le informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. In caso di segnalazione giunta per via telefonica, per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il *Contact center* di primo livello risolve in tempo reale il caso posto dall'utente.

Qualora, invece, il problema prospettato non sia risolvibile in tempo reale dal personale addetto al *Contact center* e, comunque, nel caso in cui la richiesta pervenga mediante canali diversi dal telefono, il primo livello inoltra la segnalazione al secondo livello, interno all'UNAR, che registra la richiesta e, con il coordinamento e sotto la supervisione dell'*expertise* dell'Ufficio, procede alla risoluzione del caso.

2.3. La promozione

Per diffondere la più ampia conoscenza degli strumenti che il panorama normativo nazionale offre nel campo della tutela alle vittime di discriminazioni, l'UNAR organizza numerose iniziative inquadrabili all'interno dell'attività di promozione. In particolare, il legislatore nazionale, alle lett. c) e g) dell'articolo 7 citato, affida all'UNAR i compiti di:

“promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici o privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di

azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza od all'origine etnica”, nonché

“promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'articolo 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni”.

Per dare forza e rendere effettivo il principio di parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di progetti e azioni positive, intendendo come tali il complesso delle misure volte ad eliminare alla radice le situazioni di svantaggio dovute alla razza o all'origine etnica che impediscono la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale nella collettività.

La progettazione di azioni positive e di azioni di sistema in determinati ambiti della vita sociale o in specifiche aree territoriali prende il via dalle criticità maggiormente segnalate al *Contact center* e dalle denunce pervenute direttamente all'UNAR. Sulla base di questi dati statistici sono state avviate azioni strategiche ampie e complessive per la rimozione degli ostacoli strutturali che sono alla base delle condotte discriminatorie. Gli strumenti in forza dei quali sono realizzate queste strategie consistono, ad esempio, in protocolli di intesa o *memorandum* di intervento coordinati con le parti sociali, allorché si tratti di discriminazioni razziali in ambito lavorativo. Nel caso, invece, di altri ambiti di discriminazione, l'UNAR interviene mediante accordi interistituzionali e interventi sistematici in grado di incidere sui fattori sottostanti alla discriminazione stessa.

Allorché le segnalazioni di discriminazioni relative a determinati ambiti si ripetano, esse costituiscono un importante campanello di allarme facendo emergere la necessità di intervenire nel settore con azioni di sistema che riescano ad affrontare in generale le criticità segnalate non limitandosi ad assicurare la risoluzione nei confronti del singolo caso denunciato. Ciò si compie attraverso azioni di indirizzo generale (ad es. nel settore dei trasporti pubblici, del credito, delle assicurazioni, etc.) che coinvolgendo tutti gli *stakeholders* interessati realizzano un'importante attività di promozione della parità di trattamento.

È fondamentale, inoltre, che le politiche di contrasto alle discriminazioni razziali abbiano una dimensione internazionale. Ne è diretta conseguenza il contributo che l'Ufficio fornisce a studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi appartenenti all'Unione europea, nonché la diretta partecipazione e realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali.

In tutte le attività citate è fondamentale l'apporto delle associazioni, enti ed orga-

nizzazioni non governative operanti nel settore. Per tale motivo assume grande rilievo l'implementazione del Registro delle associazioni istituito presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

Il Registro risponde non solo alla necessità di riconoscere la legittimazione attiva ad associazioni o enti operanti nel settore, ma anche all'esigenza di realizzare un raccordo operativo degli stessi con l'UNAR per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi sui quali far confluire l'impegno comune. È indubbio, infatti, che la forte presenza sul territorio e la quotidiana attività del mondo del terzo settore, che opera senza fini di lucro nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, rappresentano per l'UNAR una formidabile risorsa ed un importante punto di riferimento. Il mondo dell'associazionismo è interlocutore necessario dell'UNAR e ne rappresenta quasi il braccio operativo per la realizzazione delle azioni di contrasto alle discriminazioni e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

2.4 La verifica

La lettera f) dell'articolo 7 affida all'Ufficio il compito di:

“redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta”.

Grazie ai dati statistici elaborati dalla banca dati del *Contact center*, nonché alle altre informazioni e segnalazioni provenienti dai *focal point*, l'UNAR, ogni anno, elabora una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e un'altra relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta.

Tali relazioni annuali, oltre a costituire l'occasione per un bilancio di quanto realizzato, portano a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica non solo i progressi compiuti, ma anche le problematiche incontrate nell'azione di contrasto delle discriminazioni razziali.

In questa prospettiva, le relazioni costituiscono al contempo sia un bilancio delle attività realizzate che un punto di partenza per la nuova programmazione delle iniziative, proprio perché partendo dalle criticità riscontrate sul percorso è possibile fare un'analisi dei punti di forza e di quelli di debolezza del sistema (cd analisi SWOT: *strengths, opportunities, weakness, threats*) per ridefinire, in un processo circolare, gli obiettivi strategici volti alla rimozione della cause strutturali della discriminazione.

Capitolo II

IL MONITORAGGIO DELLE DISCRIMINAZIONI: VERSO UN NETWORK NAZIONALE

1. Una strategia nazionale di raccolta dati

L'UNAR ha tra le sue funzioni il monitoraggio della discriminazione mediante appositi strumenti di rilevazione e pone in essere iniziative costanti d'informazione e sensibilizzazione finalizzate ad accrescere l'attenzione e la conoscenza dell'opinione pubblica anche sui dati statistici raccolti dall'Ufficio.

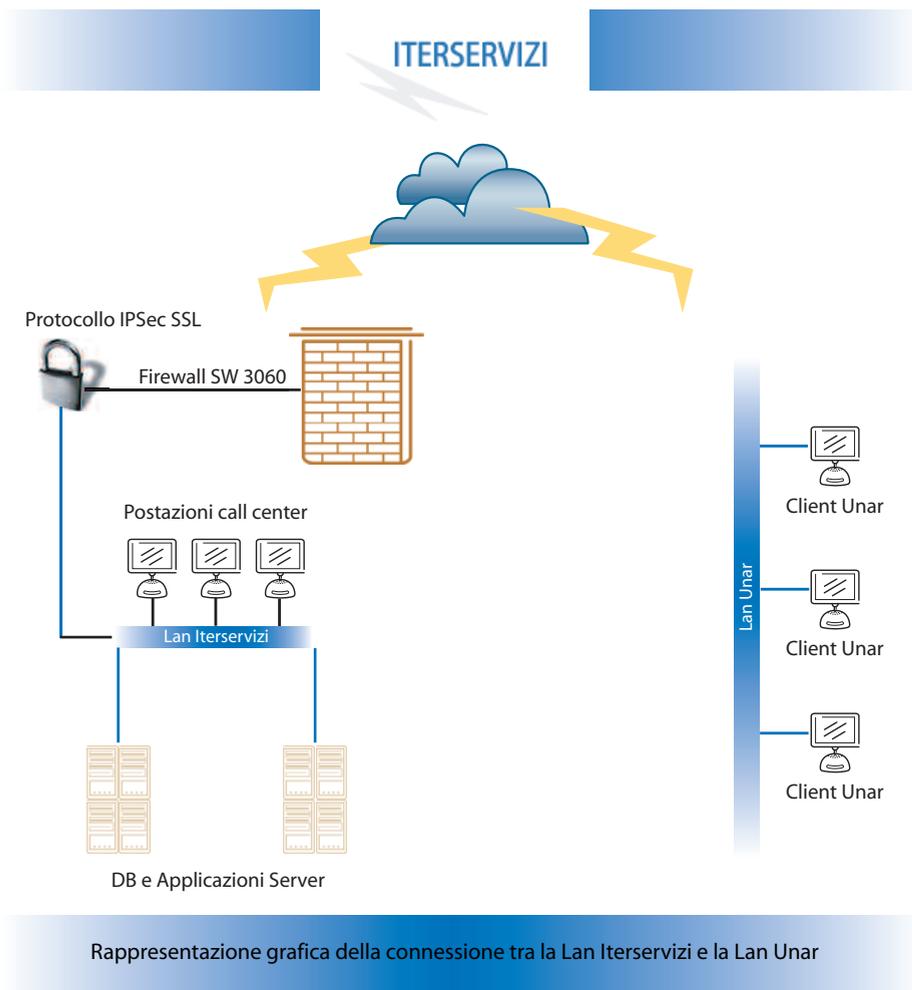
Come detto, l'UNAR ha reso operativo dal dicembre 2004 un Servizio di *Contact center* articolato su due livelli.

L'UNAR a tal fine si avvale di un sistema informativo, realizzato *ad hoc*, dedicato alla gestione e alla registrazione dei casi di denuncia raccolti dalle varie realtà informative (*Contact center*, *Focal Point*, Antenne territoriali, e-mail istituzionale, ecc.).

Il sistema informativo, d'ora in poi nominato S.I., si occupa della gestione dei casi durante tutto l'iter procedurale, dall'inserimento delle schede all'assegnazione al funzionario e/o magistrato-esperto dell'Ufficio. Esso è stato appositamente studiato in modo da avere sempre in linea il *database* delle segnalazioni, consentendo agli operatori abilitati di effettuare ricerche e reportistica sulle problematiche più frequenti o rilevanti.

L'applicazione è installata su un *server* dedicato, dotato di tutti i più efficaci sistemi anti-intrusione, nonché di dispositivi aventi lo scopo di garantirne il massimo livello di disponibilità.

Strutturata come un'applicazione *web-based*, è raggiungibile tramite protocollo HTTPS attraverso un qualsiasi *browser* certificato.



L'applicazione basa il suo funzionamento sulla divisione dei ruoli, che porta un operatore a poter eseguire solo le funzionalità per cui è incaricato.

Lo schema è il seguente, basato sugli stati che il caso può assumere all'interno del sistema:

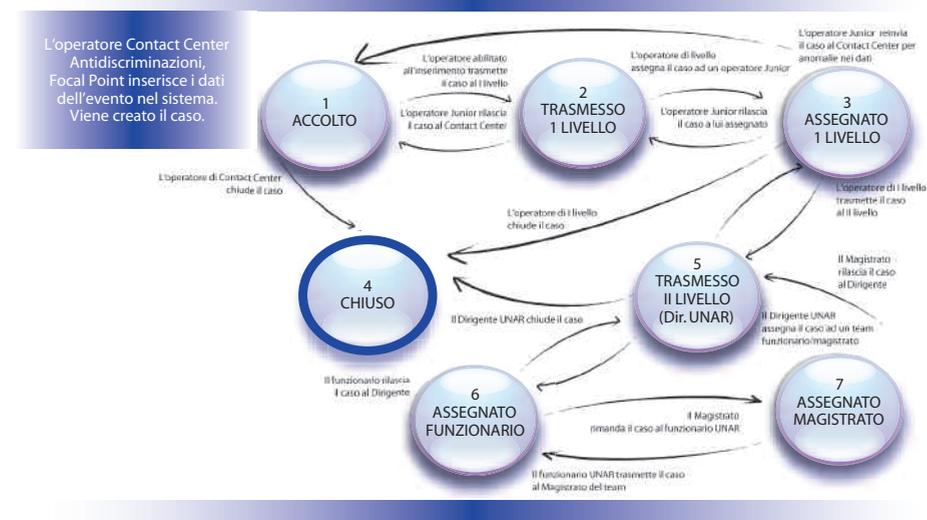


Fig.1 - Transizioni stati caso

Nello schema si evidenziano alcuni stati in cui un caso viene a trovarsi e i relativi operatori abilitati alla trattazione del caso stesso.

Il *Contact center* UNAR, gestito nell'ambito della A.T.I. diretta dalle Acli, opera attraverso il numero verde 800.90.10.10 con un impegno giornaliero dalle ore 10:00 alle ore 20:00.

Gli operatori rispondono nelle principali lingue internazionali: italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese mandarino. Gli operatori telefonici, tutti dotati di formazione in mediazione linguistico-culturale, sono in grado di rapportarsi con un'utenza multietnica e capaci di rispondere anche in hindi, urdu, tedesco, curdo, curmanci, farsi, turcmeno, aseri, dari, turco, pashtu, lingala, kikongo, singole e punjabi.

Il *Contact center* rappresenta il primo momento di contatto e supporto alle presunte vittime di discriminazione, un *primo livello* di risposta che raccoglie ed esamina le segnalazioni, fornisce un iniziale orientamento ai chiamanti nella propria lingua d'origine ed invia il caso tramite il sistema informativo ad un gruppo di esperti in scienze giuridiche e sociali delle Acli per una prima fase istruttoria di ricerca delle informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. Nella eventualità di segnalazione per la quale sia immediatamente possibile e disponibile la risoluzione, il *Contact center* e gli esperti di *primo livello* risolvono in tempo reale il

caso posto dall'utente.

In caso diverso, la segnalazione viene trasmessa all'*expertise* di secondo livello dell'Ufficio.

2. Dalla rete dei Focal point alla rete delle Antenne Territoriali Antidiscriminazione (ATA)

L'UNAR ha colto in questo secondo anno di attività l'esigenza di un più forte radicamento sul territorio per garantire alle vittime della discriminazione una possibilità di confronto anche personale ed un supporto nelle stesse aree di residenza.

Per questo motivo si è andato rafforzando il rapporto tra l'UNAR ed i suoi *focal point*, tra l'UNAR e il terzo settore e tra l'UNAR e gli enti locali.

Per quanto riguarda il rapporto con i *focal point* UNAR, nel corso del 2006 si è andata rafforzando la capacità di accoglienza, di supporto delle vittime e di monitoraggio statistico dei dati raccolti dalle strutture territoriali. Si ricorda, che attraverso la struttura delle Acli, si era attivato già dal 2005 un sostegno diretto ed immediato alle vittime di discriminazioni attraverso i *focal point* territoriali. Le strutture territoriali assicurano un'attività di collaborazione e scambio informativo fra l'Ufficio nazionale e le associazioni ed enti che operano nelle specifiche realtà territoriali per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, allo scopo di sperimentare nuovi modelli di intervento a livello locale e favorire la partecipazione attiva del Terzo Settore.

I sei *focal point* nazionali sono collocati a Torino, Milano, Padova, Roma, Napoli e Catania. Il loro operato garantisce all'UNAR la capacità di intervento decentrata per il supporto immediato a quelle pratiche che necessitano di un intervento diretto sul territorio. Inoltre, i *focal point* vengono coinvolti nella realizzazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione razziale. A seguito di interventi informativi e formativi sul territorio nazionale nel corso del 2006, i *focal point* hanno rafforzato la sinergia tra UNAR, Enti locali, istituzioni ed associazioni presenti sul territorio, mantenendo un'attività di supporto al chiamante e svolgendo importanti forme di conciliazione stragiudiziale in casi denunciati al *Contact center*.

Elenco Focal point UNAR sul territorio nazionale

PROV	INDIRIZZO	TELEFONO - FAX MAIL	GIORNI di APERTURA	ORARIO	REFERENTE TECNICO	RESPONSABILE DEL SERVIZIO
TO	Via Perrone, 3/bis 10122 TO	Tel. 011/5712737 Fax 011/5712750 Mail: torino@patronato.acli.it	LUNEDI MERCOLEDI VENERDI	9,00 - 12,00 9,00 - 12,00 9,00 - 12,00	Latifa Tichetti latifa.tichetti@acli.it	Raffaele De Leo raffaele.deleo@acli.it
MI	Via della Signora 3 20122 MI	Tel. 02/7728210 Fax 02/76006841 Mail: milano@patronato.acli.it	LUNEDI MERCOLEDI VENERDI	15,00 - 18,30 15,00 - 18,30 15,00 - 18,30	Ernesto Rodriguez ernesto.rodriguez@acli.it	Carla Dell'Orto carla.dellorto@aclimilano.com
PD	Via Vescovado, 29 35100 PD	Tel. 049/8771715 - 14 Fax 049/8771714 Mail: padova@acli.it	MERCOLEDI GIOVEDI VENERDI	15,00 - 18,00 15,00 - 18,00 9,00 - 13,00	Carlotta Girotto carlotta.girotto@acli.it	Marco Ferrero marcoferrero@usa.net
RM	Piazza Sallustiana, 3 00186 RM	Tel. 06/4817040 - 4814573 Fax: 06/4818242 Mail: roma@acli.it	LUNEDI MARTEDI VENERDI	9,30 - 12,30 13,00 - 16,30 9,30 - 12,30	Valentina Bascherini valentina.bascherini@acli.it	Bruno Chiavari bruno.chiavari@acli.it
NA	Corso Arnoldo Lucci, 121 80142 NA	Tel. 081/5539706 Fax: 081/19574919 Mail: napoli@patronato.acli.it	LUNEDI MERCOLEDI VENERDI	15,00 - 18,00 15,00 - 18,00 15,00 - 18,00	Iolanda Cirillo iole.iol@libero.it	Pasquale Orlando acilinapoli@tin.it
CT	Corso Sicilia, 111 95131 CT	Tel. e fax: 095 -2503240 Mail: catania@acli.it	LUNEDI MERCOLEDI GIOVEDI	16,00 - 19,00 16,00 - 19,00 9,00 - 13,00	Gaetano Ciaccio gaetanociaccio@yahoo.it	Pietro Paolo Buscetta pierpaolobuscetta@yahoo.it

Accanto all'attività di coordinamento con i *focal point*, un'importante azione di collaborazione è stata realizzata tra l'UNAR e gli enti e le associazioni iscritte al Registro istituito presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità di cui all'articolo 6 del D. Lgs n. 215/2003.

Alla fine del 2006 risultano iscritti al Registro 120 enti ed associazioni con alcuni dei quali è stato possibile avviare congiuntamente attività di prevenzione e rimozione delle discriminazioni razziali, nonché interventi di promozione sui territori di buone prassi contro i fattori strutturali delle discriminazioni. Come verrà meglio spiegato nel prossimo capitolo, le associazioni iscritte al Registro, unitamente a quelle iscritte al Registro istituito presso il Ministero della Solidarietà sociale e disciplinate dall'articolo 52, comma 1, lettera a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394, hanno anche ottenuto, dal 2006, un'importante funzione di supporto in giudizio delle vittime di discriminazione fino alla completa sostituzione processuale (cfr. G.U. n. 9 del 12 gennaio 2006).

Il ruolo del Terzo Settore è determinante anche per il monitoraggio e la segnalazione dei casi all'UNAR, così come è determinante nell'azione di monitoraggio statistico e segnalazione dei casi il ruolo degli enti locali.

Per questo motivo, a partire dall'esperienza dei *focal point* già attivi, l'UNAR ha avviato una sistematica mappatura degli Osservatori antidiscriminazioni e degli Osservatori per l'immigrazione istituiti a livello locale accanto ad una ricognizione degli sportelli informativi e di orientamento per le comunità straniere dislocati su tutto il territorio.

A partire da questa ricognizione è stato impostato un piano di costituzione di una rete di Antenne Territoriali Antidiscriminazione (ATA), che possano, nei prossimi anni, rilevare a livello locale gli eventi di discriminazione, inviandone informativa all'UNAR e ricevendone in cambio assistenza legale, supporto scientifico, elaborazioni dati di tipo statistico ed analitico-interpretativo.

A tal fine, è stata sviluppata, all'interno del Sistema Informatico UNAR, una piattaforma digitale da condividere con le Antenne territoriali.

In questo modo, sia da parte di associazioni ed enti che di osservatori e sportelli servizi, potrà essere condivisa un'analoga piattaforma informatica, con modelli di rilevazione standardizzati, capace di monitorare in tempo reale i casi di discriminazione sia a livello locale che nazionale, facendo dialogare le varie strutture sia tra loro che direttamente con l'UNAR.

Sulla base di questa idea di lavoro è stata sviluppata una *partnership* con alcune realtà associative ed avviato, ad esempio, un protocollo di intesa con l'Osservatorio antidiscriminazioni della Regione Emilia-Romagna.

3. Il piano di analisi del database UNAR

Questa sezione del rapporto annuale UNAR si muoverà lungo il percorso già tracciato nel Rapporto di attività 2005, cercando anche di evidenziare le conferme e gli scostamenti rispetto ai risultati emersi nella prima annualità.

Prima di presentare i risultati dell'analisi effettuata sul *database* si fornirà una prima classificazione delle informazioni presenti nell'archivio sulla base delle differenti tipologie di contatti pervenuti al *Contact center* (par. 4).

In seguito, si ricostruirà il profilo dell'utente tipo che si è rivolto all'Ufficio esplorando le variabili socio-demografiche archiviate nel *database* (par. 5); questa analisi permetterà di capire in che modo sia eventualmente cambiata l'utenza del servizio e costituirà un'ottima base di riflessione per gli sviluppi futuri dell'attività dell'UNAR.

Una novità rispetto all'analisi proposta nell'edizione del 2005, sarà il confronto tra coloro che segnalano casi di discriminazione di cui sono vittime e coloro che ne sono testimoni (par. 6). A questo proposito si tenterà anche di mettere in luce il profilo delle vittime di discriminazione che non hanno direttamente segnalato l'episodio di disparità di trattamento e che, quindi, non compaiono nel *database* dell'UNAR: in pratica, si analizzeranno tutte le segnalazioni pervenute da testimoni¹.

La seconda parte del lavoro sarà, invece, dedicata all'analisi dei casi di discriminazione, trattando prima gli eventi in generale (pertinenti e non pertinenti), per poi passare ad approfondire gli eventi di discriminazione reale (par. 7). Questo percorso sarà articolato a partire dall'analisi degli ambiti in cui la discriminazione ha avuto luogo e permetterà di tracciare le linee principali di questo fenomeno tanto complesso e delicato; la trattazione sarà approfondita esemplificando i contenuti di alcune *case histories* sulle quali ha lavorato l'Ufficio nel 2006.

4. La classificazione delle informazioni presenti nel database UNAR

La struttura organizzativa dell'Ufficio è rimasta invariata rispetto a quella del 2005: il *Contact center* continua a ricoprire il ruolo alla base del servizio, ossia la raccolta delle denunce di discriminazione attraverso il numero verde multilingue

¹ L'architettura del *database* dell'UNAR fino al 2006 includeva nella scheda anagrafica i dati del segnalante; ciò significa che nel caso in cui il segnalante sia vittima di discriminazione i dati socio-demografici presenti corrispondono, ma non coincidono quando a chiamare è un testimone.

800.90.10.10.

È a questo livello che avviene una prima selezione dei casi: tecnicamente, la distinzione fondamentale è tra “eventi” e “non eventi”. I primi rappresentano i casi di reale o presunta discriminazione, mentre i secondi corrispondono alle chiamate pervenute per avere informazioni in merito al servizio o relativamente ad aspetti che riguardano principalmente gli immigrati, come, ad esempio, spiegazioni sulla regolarizzazione della presenza in Italia².

Gli Eventi archiviati nel *database* UNAR si suddividono a loro volta in tre sottogruppi:

- il primo corrisponde agli “eventi pertinenti”, vale a dire ai casi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta, che possono essere chiusi a livello del *Contact center* se il segnalante chiede esplicitamente di non procedere o, nel caso contrario, passati al primo livello di lavorazione della pratica;
- il secondo è quello degli “eventi non pertinenti”, casi dai quali non emergono forme di discriminazione e che, non potendo essere trattati, vengono chiusi direttamente dagli operatori del numero verde. Si tratta di eventi in cui la discriminazione denunciata è solo percepita, dal momento che il *presunto* atto discriminatorio nasce in contesti nei quali mezzi e strumenti di integrazione sociale sono carenti e la convivenza è difficile, per cui il rischio di confondere regole e doveri comuni a tutti o lo stato di emarginazione sociale con la discriminazione è alto. Tenere in archivio queste informazioni è utile per tracciare i contorni di un fenomeno difficile da circoscrivere e dai contorni spesso sfumati come la discriminazione;
- il terzo gruppo è quello dei casi “dubbi”, che corrisponde a tutte quelle segnalazioni che l'operatore del *Contact center* non sa se definire di competenza UNAR e che, quindi, vengono passate agli operatori UNAR di primo livello perché ne decidano la pertinenza o meno. Generalmente questo *status* è solo transitorio, perché ricontattando il segnalante si riesce ad acquisire le informazioni sufficienti a riconvertire il caso come pertinente o non pertinente. Nei soli casi in cui non si riesca ad aggiungere nuovi elementi alla denuncia, gli eventi dubbi vengono chiusi come tali per insufficienza di informazioni.

A questo punto dovrebbe essere chiara l'articolazione delle chiamate che per-

vengono all'UNAR attraverso il numero verde. Può comunque essere utile fornirne una rappresentazione grafica (fig. 2).

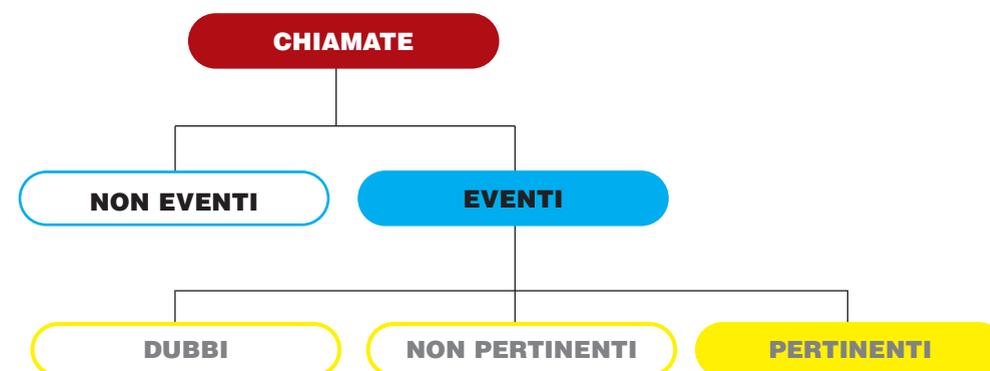


Fig. 2- Esempificazione del tipo di chiamate pervenute all'UNAR

In conclusione di questa rapida disamina dell'organizzazione del *database* occorre evidenziare che l'articolazione interna del servizio (e dell'archivio ad esso collegato) ha il pregio di prevedere un “doppio livello di controllo” delle informazioni raccolte: le chiamate vengono prima classificate rispetto alla tipologia (segnalazione di evento discriminatorio o richiesta di informazioni, ovvero, non evento) per poi essere evase a seconda della pertinenza dell'evento. Qualora non sia possibile identificare in modo immediato la reale consistenza della situazione discriminante, la pratica viene passata al livello superiore per cercare di verificare l'attinenza della segnalazione.

Questa organizzazione, all'apparenza complessa, è necessaria per una ragione facilmente intuibile. Identificare correttamente i casi nei quali si prefigura una qualche forma di discriminazione razziale è molto complesso. Come ben sanno gli studiosi di questo fenomeno, nella discriminazione oltre a fattori materiali intervengono una serie di elementi psicologici, sociali e culturali difficili da controllare, soprattutto se il contatto tra operatore e utente in prima istanza avviene via telefono.

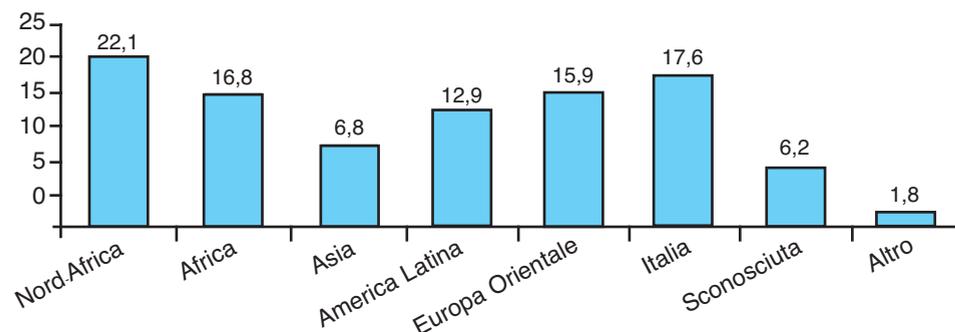
² Queste chiamate, pur non essendo il *focus* principale dell'analisi, forniscono un'immagine indiretta dell'esigenza di informazione e dimostrano quanto un servizio erogato attraverso una linea telefonica possa aiutare a mettere allo scoperto bisogni che per timore e diffidenza più difficilmente emergerebbero ad uno sportello aperto al pubblico.

5. Gli utenti del Contact center: uno sguardo d'insieme

Il punto di partenza per una riflessione sull'attività di servizio dell'UNAR è l'analisi delle caratteristiche socio-demografiche degli utenti del *Contact center* che, sin dal primo anno di attività, sono state raccolte in un apposito *database*. Occorre precisare che le informazioni relative agli “eventi” sono state catalogate in un altro archivio. La scelta di separare le informazioni relative a chi si rivolge all'UNAR dai casi di discriminazione razziale rispecchia l'esigenza di analizzare il bacino di utenza del servizio e di implementare azioni mirate ad accrescerne la portata. Seguendo quest'ottica, si cercherà di delineare i profili dell'utenza UNAR.

Come primo passo è indispensabile analizzare l'**area geografica di provenienza** degli utenti del servizio (grafico 1).

Grafico 1 - Area di nascita dell'utenza
(valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

Rispetto al primo anno di attività è sceso di quasi dieci punti percentuali il numero degli italiani che si sono rivolti all'UNAR: dal 29,4% del 2005 si è passati al 17,6%. Si tratta comunque di un dato molto interessante perché testimonia un fenomeno di solidarietà di persone che chiamano il servizio per testimoniare episodi di discriminazione di cui sono venuti a conoscenza. Il calo della percentuale rappresenta, tuttavia, un risultato interessante perché dimostra, anche se indirettamente, come il servizio di contrasto alla discriminazione razziale sia diventato uno strumento sempre più vicino agli stranieri che, come è noto, sono

vittime ricorrenti di intolleranza.

Nel 2006, il primato delle segnalazioni spetta ai nord-africani seguiti dagli africani, che, rispettivamente, presentano valori pari al 22,1% e al 16,8%. Rimangono stabili rispetto allo scorso anno le percentuali relative a coloro che provengono dall'Europa orientale (tanto nel 2005 quanto nel 2006 tale quota era di circa il 16%), mentre aumentano, seppur leggermente, quelle degli asiatici (dal 4,2% al 6,8%) e di coloro che provengono dall'America Latina (11,3% nel 2005, 12,9% nel 2006).

Puntando la lente di ingrandimento sulle nazionalità di nascita degli utenti UNAR si scopre che l'eterogeneità dell'utenza rispecchia la composizione dell'immigrazione in Italia (tab. 1 - a pagina seguente)³.

³ I dati presentati in tabella e le successive elaborazioni basate sulla nazionalità dei chiamanti e sull'area geografica d'appartenenza tengono conto solo dei cosiddetti “paesi a forte pressione migratoria” (PFPM). In pratica sono stati esclusi i “paesi a sviluppo avanzato” (PSA), come Stati Uniti, Canada, Giappone, Israele, Australia ed Europa occidentale.

Tab. 1 - Utenza UNAR rispetto alle principali nazioni di nascita
(esclusi psa - valori in %)

Nord-Africa	
Marocco	65,3
Egitto	12,0
Tunisia	10,7
Algeria	9,3
Altre nazioni	2,6
Totale Nord-Africa	100,0
Africa	
Nigeria	28,1
Senegal	19,3
Costa d'Avorio	14,0
Camerun	10,5
Altre nazioni	18,1
Totale Africa	100,0
Asia	
Cina	17,4
Sri Lanka	13,0
Filippine	13,0
Bangladesh	13,0
Altre nazioni	43,6
Totale Asia	100,0
Sud-America	
Brasile	20,5
Argentina	18,2
Ecuador	18,2
Perù	15,9
Altre nazioni	27,2
Totale Sud-America	100,0
Europa Orientale	
Romania	54,3
Albania	22,9
Polonia	13,0
Altre nazioni	9,8
Totale Europa Orientale	100,0

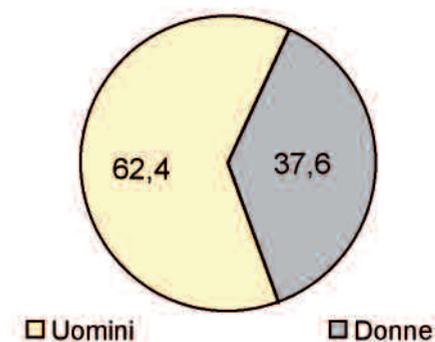
Fonte: UNAR-IREF 2006

Tra i nord-africani, il 65,3% proviene dal Marocco, il 12% dall'Egitto, poco più del 10% dalla Tunisia e, infine, il 9,3% dall'Algeria. Passando agli utenti nati nell'Africa continentale, il 28,1% proviene dalla Nigeria, mentre il 19,3% dal Senegal; mentre in Costa d'Avorio è nato il 14% dei chiamanti. Come si vede, le nazioni di nascita degli utenti UNAR provenienti dall'Africa sono quelle che esercitano una maggiore pressione migratoria sul territorio italiano⁴.

Per quanto riguarda il continente asiatico, invece, la maggior parte degli utenti proviene dalla Cina (17,4%). Il Brasile è, invece, il paese da cui proviene la maggior parte delle chiamate dell'America Latina (20,5%). Il gruppo nazionale più consistente tra gli utenti dell'Europa orientale (54,3%) è quello che proviene dalla Romania, seguito dagli albanesi che rappresentano il 22,9% di questo gruppo geografico. Anche quest'ultimo dato è facilmente inquadrabile all'interno dell'evoluzione che di recente ha avuto l'immigrazione sul territorio italiano.

Passando alla composizione **per sesso** dei contatti registrati dal servizio UNAR (graf. 2), si conferma forte la percentuale di uomini che si rivolge al servizio, pari al 62,4%, contro il 37,6% delle donne. Si tratta di una differenza di più di venti punti percentuali che trova un riscontro nei dati del 2005, quando l'utenza era divisa tra il 63,8% di uomini e il 36,2% di donne.

Grafico 2 - Divisione per genere degli utenti del Contact center UNAR
(valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

⁴ L'area del Maghreb e quella sub-sahariana sono i bacini di partenza di gran parte dei flussi diretti verso il Sud Europa e quindi anche l'Italia.

Lo scarto tra uomini e donne è dunque notevole e a distanza di un anno si presenta costante. Questa tendenza può essere spiegata alla luce delle principali caratteristiche dei fenomeni migratori contemporanei (tanto su scala globale quanto rispetto al contesto italiano).

Nonostante all'interno dei flussi migratori globali la componente femminile sia sempre più consistente⁵, il ruolo di primo migrante continua ad essere molto spesso ricoperto dagli uomini: è quindi naturale una certa preponderanza di utenti di sesso maschile.

Per quanto quest'ultima sia un'ipotesi alquanto plausibile, non bisogna dimenticare che la differenza di genere dei flussi migratori è legata anche ad una nuova "divisione del lavoro immigrato": i nuovi flussi provenienti dall'Est Europa e dal Sud America sono composti in gran parte da donne che giungono in Italia per svolgere lavoro di cura (come collaboratrici familiari residenziali e non)⁶; spesso questa professione è caratterizzata anche da una condizione di clandestinità prolungata, favorita (soprattutto nel caso delle collaboratrici residenziali) dalla possibilità di rimanere "socialmente invisibili" in virtù degli scarsi contatti con la società italiana.

Alla luce di queste considerazioni è, quindi, possibile imputare la minore presenza di donne tra gli utenti del *Contact center* UNAR, anche all'impossibilità di fuoriuscire dalla condizione di invisibilità (e quindi anche di silenzio) nella quale si ritrovano impigliate: ciò a maggior ragione, se si considera che nel settore del lavoro domestico spesso vengono perpetrati abusi e arbitrii che solo raramente vengono denunciati⁷.

Comunque sia, se da un lato oggi si assiste ad una distribuzione per genere più equilibrata, dall'altro si osserva una forte variazione di questo rapporto rispetto

⁵ A riguardo è presente una copiosa letteratura. Per un inquadramento quantitativo si veda il rapporto del United Nations Population Fund (UNFPA), *State of World Population 2006. A Passage to Hope: Women and International Migration*, New York, 2006; mentre, per una discussione teorica sul tema si veda E. Kofman, "Female 'Birds of Passage' a Decade Later: Gender and Immigration in the European Union" in *International Migration Review*, Vol. 30, No. 2, Summer, 1999, pp. 269-299, M. Morokvasic, "Birds of passage are also Women..." in *International Migration Review*, Vol. 18, No. 4, Special Issue, Women in Migration, Winter, 1984, pp. 886-907, H. Zlotnik, "International Migration Policies and the Status of Female Migrants" in *International Migration Review*, Vol. 24, No. 2, 1990, pp. 372-381.

⁶ Sul lavoro di cura come nuova forma di divisione del lavoro nelle famiglie migranti si veda B. Ehrenreich, A. R. Hochschild (a cura di), *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Milano, Feltrinelli, 2004.

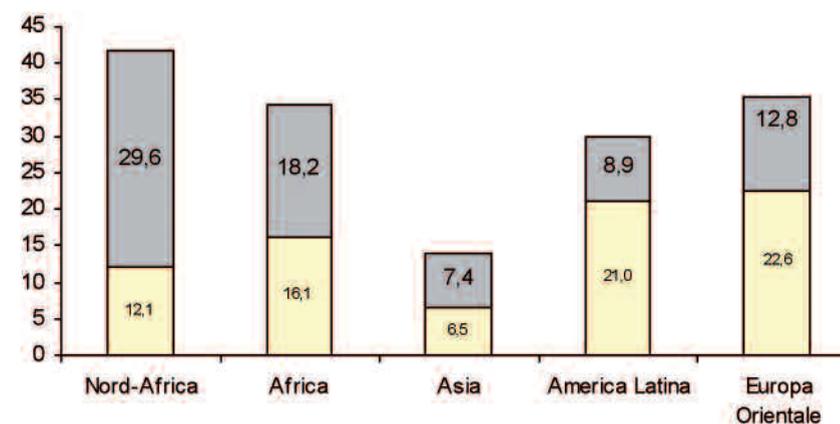
⁷ Cfr. A. Spanò, A. M. Zaccaria, "Il mercato delle collaborazioni domestiche a Napoli: il caso delle ucraine e delle polacche" in M. La Rosa, L. Zanfrini (a cura di), *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, Milano, FrancoAngeli 2003, pp. 193-224.

alla nazionalità di appartenenza; alla predominanza maschile dei flussi provenienti dall'area nord-africana si contrappone quella prevalentemente femminile dei gruppi dell'America Latina.

Queste considerazioni teoriche trovano conferma se si osserva la composizione per genere e per provenienza degli individui che si sono rivolti all'UNAR (graf. 3).

La componente maschile è predominante tra gli individui provenienti dal Nord Africa (29,6% contro il 12,1% delle donne), mentre per i soggetti che provengono dall'America Latina la proporzione è inversa: le donne sono il 21% a fronte di poco meno del 9% di uomini. Il rapporto tra i due generi è sbilanciato sul versante femminile anche per gli utenti che provengono dall'Europa orientale

Grafico 3 - Composizione per genere e area geografica di nascita (esclusi psa - valori in %)⁸



Fonte: UNAR-IREF 2006

⁸ Il totale è inferiore a cento perché sono stati esclusi i "paesi a sviluppo avanzato" (psa).

(22,6% delle donne contro il 12,8% degli uomini). Infine, la distribuzione è pressoché equilibrata per gli asiatici e gli africani.

I tratti fondamentali dell'utenza UNAR non sono molto diversi da quelli registrati nel primo anno di attività: le proporzioni rimangono stabili per il gruppo nord-africano, sud-americano e dell'Europa orientale; mentre nel 2005 la componente asiatica e orientale era prevalentemente maschile.

La stabilità di queste tendenze induce a proporre un'ulteriore chiave di lettura. Come rilevato in precedenza, il fatto che gli utenti provenienti dal Sud-America e dall'Est Europa siano prevalentemente donne conferma l'incidenza di queste due rotte migratorie al femminile; allo stesso tempo, si può ipotizzare che la preponderanza di uomini all'interno dei gruppi africani possa essere ricondotta alle caratteristiche dei flussi migratori provenienti da quelle aree.

Un primo fattore riguarda il ruolo che può avere una matrice culturale che pone la donna in una posizione di subordinazione rispetto all'uomo (soprattutto per motivi religiosi⁹); mentre un elemento che può concorrere all'interpretazione riguarda l'anzianità migratoria di questi gruppi.

Difatti, gruppi nazionali come marocchini, senegalesi e tunisini sono presenti in Italia da almeno quindici anni: come rilevato già in altri studi, l'estensione temporale dell'insediamento incide sul livello di integrazione e, indirettamente, sulla consapevolezza dei propri diritti¹⁰. Non è quindi azzardato supporre che gli utenti provenienti dal Nord-Africa possano aver maturato una maggiore consapevolezza dei propri diritti e quindi siano più propensi a rivolgersi ad una struttura come l'UNAR.

Un'altra variabile socio-demografica di notevole importanza è l'**età**. I più attenti commentatori del fenomeno migratorio in Italia, come d'altronde anche l'Istat¹¹, da tempo rilevano che l'immigrazione verso il nostro territorio è composta soprattutto da individui di giovane età¹². Questa peculiarità emerge con chiarezza anche da dati archiviati dall'UNAR (graf. 4 - pagina seguente).

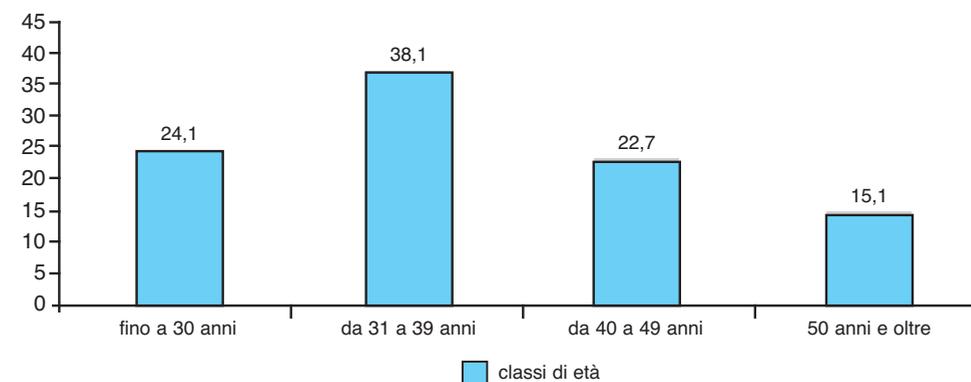
⁹ L'informazione sulla confessione religiosa non è stata rilevata perché considerata troppo "sensibile": una richiesta di informazioni a riguardo avrebbe potuto portare alla caduta del contatto.

¹⁰ Ad esempio, nelle varie edizioni del rapporto IRES/CGIL sulla sindacalizzazione degli immigrati si registra che il tasso di sindacalizzazione cresce all'aumentare del tempo di permanenza in Italia.

¹¹ Istat, *Gli stranieri in Italia: analisi dei dati censuari*, Roma, 2005; Istat, *Statistiche in Breve: Popolazione. Gli stranieri in Italia al 1° gennaio 2006*, Roma, 2006

¹² A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Grafico 4 - Distribuzione per classi di età (valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

Nel complesso il 62,2% degli utenti ha meno di quaranta anni, mentre gli ultracinquantenni sono il 15,1% (il 22,7% ha, invece, un'età compresa tra i quaranta e i quarantanove anni). Guardando ai dati del 2005 è notevolmente cambiata la composizione per età degli utenti UNAR; anche se l'età media continua ad attestarsi intorno ai 44 anni, si è verificato un ringiovanimento dell'utenza. Le due classi che comprendono gli adulti che hanno più di 40 anni, infatti, hanno perso complessivamente quasi 15 punti percentuali (64,3% nel 2005 e 37,8% nel 2006).

Analizzando la componente anagrafica alla luce dell'area geografica di provenienza emergono ulteriori elementi di interesse (tab. 2).

Tab. 2 - Area geografica di provenienza degli utenti a seconda dell'età (esclusi psa - valori in %)

Area di provenienza	Classi di età				Totale
	fino a 30 anni	da 31 a 39 anni	da 40 a 49 anni	50 anni e oltre	
Nord-Africa	28,8	53,4	12,3	5,5	100,0
Africa	19,6	41,2	35,3	3,9	100,0
Asia	25,0	25,0	30,0	20,0	100,0
America Latina	12,2	43,9	17,1	26,8	100,0
Europa Orientale	35,7	31,0	9,5	23,8	100,0
Totale	24,3	38,0	22,5	15,2	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2006

Per quel che riguarda il Nord-Africa, più della metà degli utenti (53,4%) ha tra i 31 e i 39 anni, mentre il 28,8% ha meno di trent'anni. La preponderanza della classe di età 31-39 anni si registra anche all'interno dei chiamanti provenienti dal Sud-America (43,9%) e dall'Africa sub-sahariana (41,2%). Più giovani (fino a trent'anni) sono invece gli individui nati in Europa Orientale (35,7%).

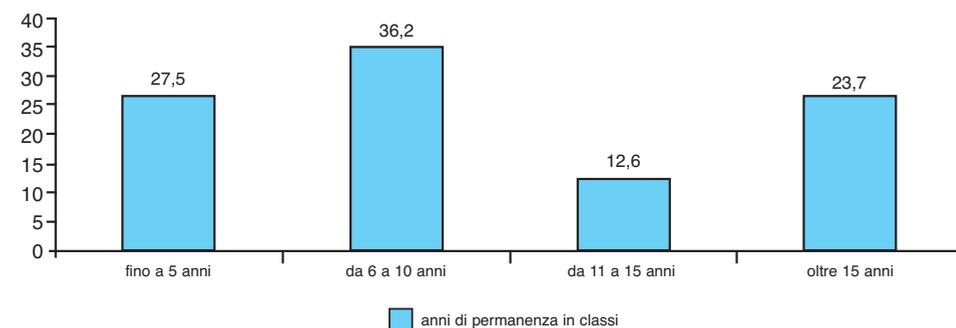
È interessante riportare anche la composizione per età dei chiamanti nati in Italia: il 20,5% ha meno di trent'anni, il 18,2% ha tra i 30 e i 39 anni; mentre ben il 38,9% rientra nella classe che va dai 40 ai 49 anni; infine, il 22,7% ha oltre cinquanta anni (dati fuori tabella). Come si vede la tendenza è inversa a quella fatta registrare all'interno dei gruppi stranieri: gli italiani che contattano il servizio UNAR sono in gran parte persone adulte.

Il ringiovanimento dell'utenza è un segnale difficile da interpretare: sarebbe azzardato supporre che la discriminazione coinvolga più i giovani rispetto agli adulti; è dunque più probante considerare una delle variabili cardine all'interno dell'analisi dei fenomeni migratori, ovvero, gli anni di permanenza.

L'informazione restituita dal dato sugli **anni di permanenza** in Italia è rappresentata nel grafico 5¹³. In media gli stranieri che si sono rivolti al *Contact center* risiedono in Italia da 10 anni; rispetto al 2005 il dato medio è sceso di tre punti; rimane comunque un periodo di tempo piuttosto lungo che, in qualche modo, dimostra quanto determinante sia il ruolo dell'integrazione sociale nel processo di presa di coscienza della discriminazione subita.

Più in particolare, il 27,5% degli utenti risiede in Italia da meno di cinque anni; mentre il 36,2% ha un'anzianità di permanenza che oscilla tra i 5 e 10 anni. Coloro che sono in Italia da meno di 15 anni sono il 12,6%; infine, gli individui che possono vantare un soggiorno superiore ai quindici anni sono il 23,7%.

Grafico 5 - Anni di permanenza in Italia dei chiamanti



Fonte: UNAR-IREF 2006

Complessivamente l'utenza dell'UNAR è composta da soggetti che hanno già una certa esperienza della società italiana, è tuttavia interessante notare che una chiamata su quattro proviene da individui che invece sono nel nostro Paese da relativamente poco tempo: questo di per sé è un segnale incoraggiante perché evidenzia una buona capacità di far valere i propri diritti anche da parte di coloro che in virtù di una minore esperienza potrebbero essere più portati al silenzio.

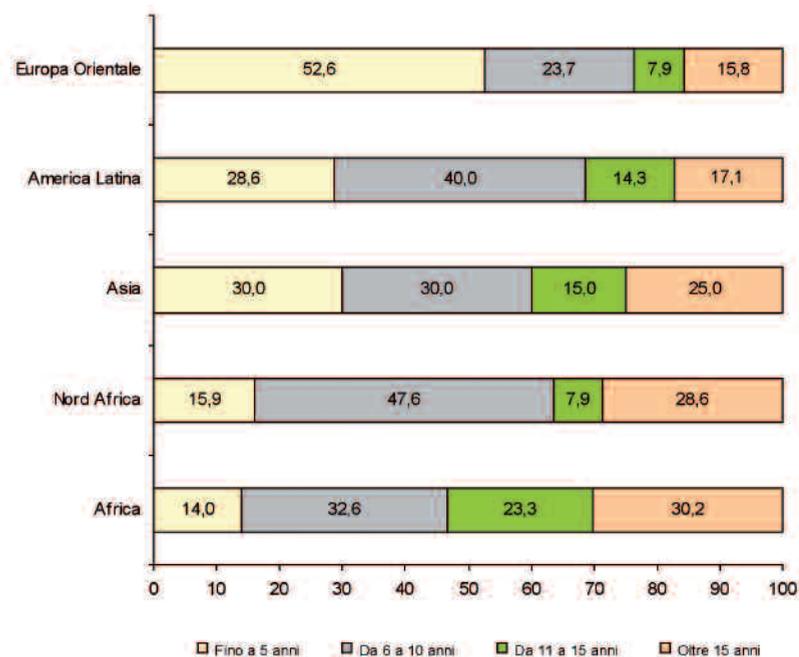
Scendendo nel dettaglio, l'analisi degli anni di permanenza in Italia rispetto all'area geografica di provenienza dei chiamanti, risulta essere un elemento chiave per comprendere meglio le dinamiche sottostanti al fenomeno discriminatorio (graf. 6 - pagina seguente).

Se si osserva il grafico si può notare come la scelta di rivolgersi all'UNAR non arrivi per tutti i gruppi di immigrati nello stesso momento. Coloro che risiedono in Italia da 5 anni o meno e che maggiormente hanno denunciato episodi di discriminazione sono i gruppi dell'Europa orientale; il loro 52,6% stride visibilmente vicino alle percentuali relative alla stessa fascia di permanenza degli africani continentali e settentrionali (14% e 15,9%).

Si tratta di una differenza marcata, che trova una possibile spiegazione nel fatto che gli europei orientali hanno maggiore consapevolezza dei propri diritti perché cittadini europei, mentre gli africani "extracomunitari" sembrano avere meno coscienza delle possibilità di tutela offerte dall'UNAR. Si tratta dello stesso orientamento rilevato nella prima annualità, quando gli individui con meno anni di permanenza che contattarono l'UNAR furono prevalentemente gli europei dell'Est (41,4%) contro il 24% circa dei maghrebini e subsahariani.

¹³ Gli anni di permanenza in Italia vengono registrati solo per i chiamanti nati all'estero.

Grafico 6 - Anni di permanenza in Italia suddivise per area di nascita dei chiamanti (esclusi psa - valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

In conclusione, il ritratto degli utenti del *Contact center* risulta essere caratterizzato da tre caratteri fondamentali, che combinati insieme permettono di capire quali sono gli elementi che spingono a rivolgersi all'UNAR per denunciare episodi di discriminazione di cui si è vittime o testimoni:

- la prevalenza maschile tra i segnalanti, che va necessariamente ricondotta al modo con il quale si è andato strutturando il fenomeno dell'immigrazione in Italia;
- l'età matura degli utenti, che si aggira attorno ai 40 anni;
- il lungo periodo di residenza in Italia, che in media è pari a 10 anni.

I protagonisti dell'emersione della discriminazione sono quindi soggetti maturi (di sesso maschile) che sono in Italia da circa un decennio. Si tratta di immigrati di lunga durata, presumibilmente ormai instradati verso una definitiva permanenza sul territorio italiano. Questi dati se da un lato evidenziano che la capacità di denuncia aumenta quanto più è alta la familiarità con la società italiana, dall'alto, presentano anche un versante negativo: la discriminazione sembra colpire anche quei soggetti che oramai dovrebbero essere ben integrati nel tessuto

sociale italiano.

Infine, un discorso a parte va fatto rispetto al genere dei segnalanti: il basso numero di donne che si rivolge all'UNAR dovrebbe indurre a prestare maggiore attenzione rispetto all'emersione di quegli episodi discriminatori che coinvolgono le donne soprattutto se giovani e da poco giunte in Italia, in gran parte collaboratrici domestiche. Si tratta di soggetti particolarmente "deboli" e per questo facilmente oggetto di forme odiose di discriminazione.

6. La discriminazione in Italia attraverso i dati UNAR

Dopo aver esaminato attentamente le caratteristiche socio-demografiche di coloro che si sono rivolti all'UNAR e averne tratteggiato i contorni generali, è necessario entrare nel vivo dell'analisi esplorando il *database* che raccoglie le informazioni sugli eventi, vale a dire sui casi di reale e presunta discriminazione razziale ed etnica. Si procederà applicando una logica "ad imbuto" ovvero dagli aspetti più generali sino a quelli più particolari.

Inizialmente si proporrà una disamina generale degli eventi discriminatori archiviati nel *database* UNAR (par. 6.1) indicandone la suddivisione in categorie e l'area da dove proviene la segnalazione. Poi si introdurrà la distinzione tra "eventi di discriminazione segnalati dalle vittime" e "eventi di discriminazione segnalati da testimoni" e si discuteranno le caratteristiche di entrambi i tipi (par. 6.2). Infine, si approfondirà un aspetto nuovo rispetto al rapporto 2005, ovvero il profilo delle "vittime segnalate da testimoni" (par. 6.3).

6.1 Gli "eventi" discriminatori

Nel corso del 2006, il *Contact center* dell'UNAR ha ricevuto circa 10.000 chiamate fra istanze generiche di informazioni sulla normativa in materia di immigrazione ed antidiscriminazione e specifiche richieste di supporto a fabbisogni di integrazione sociale.

Il numero elevatissimo di telefonate testimonia una forte esigenza di orientamento e chiarezza per districarsi nelle maglie di un quadro normativo molto complesso. Ciò testimonia l'evoluzione del servizio che non fornisce solamente assistenza nei casi patologici in cui si verifica una discriminazione, ma che contribuisce in modo netto a promuovere in senso positivo una decisa integrazione della popolazione straniera.

In particolare, sono stati 351 i casi che hanno impegnato l'Ufficio in un'istrutto-

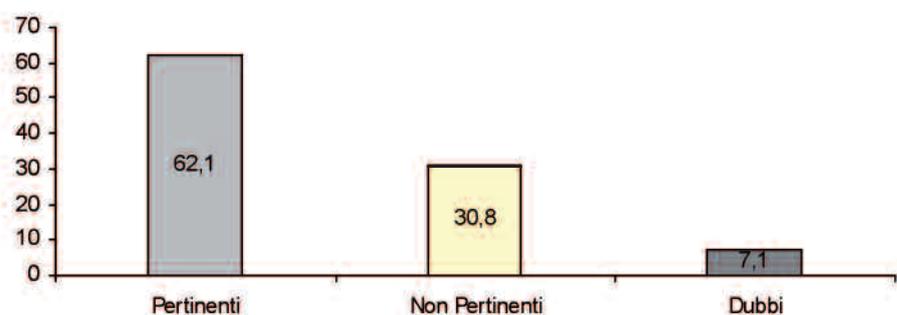
ria sulla base degli ambiti di competenza del Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità e, di questi, 218 sono stati i casi in cui l'Ufficio, dopo attenta istruttoria, ha riscontrato l'esistenza di una oggettiva discriminazione su base etnica e razziale.

Rispetto al dato del 2005 si evidenzia un fortissimo aumento del numero totale di chiamate ricevute (10.000 rispetto alle 3.438 del 2005) e un numero dei casi riscontrati come effettiva discriminazione razziale di poco diminuito rispetto a quanto invece rilevato nel 2005 (218 rispetto ai 282 del 2005). A questo calo corrisponde, però, un aumento dell'incidenza percentuale dei casi pertinenti, come evidenziato nel grafico 7, dove sono riportati gli eventi discriminatori suddivisi per **categoria di archiviazione**.

Nel 2006, infatti, i casi pertinenti sono stati il 62,1% rispetto al totale dei casi su cui si è aperta un'istruttoria, quasi il doppio dei non pertinenti, che sono poco più del 30%. Si tratta di una proporzione che rispetto al 2005 ha visto invertita la polarità: lo scorso anno, infatti, i casi pertinenti erano appena il 32,5% contro il 66,6% dei non pertinenti.

È chiaro che un rovesciamento così netto si possa interpretare come un giusto inquadramento del ruolo dell'Ufficio che, a seguito delle continue e numerose campagne informative, ha visto migliorare il riconoscimento della propria funzione; gli utenti del secondo anno di attività hanno segnalato prevalentemente casi di reale discriminazione perché, in misura maggiore rispetto a quelli della prima annualità, hanno avuto chiari i contenuti e le funzioni del Servizio antidiscriminazione razziale ed etnica.

Grafico 7 - Eventi suddivisi per categoria (valori in %)

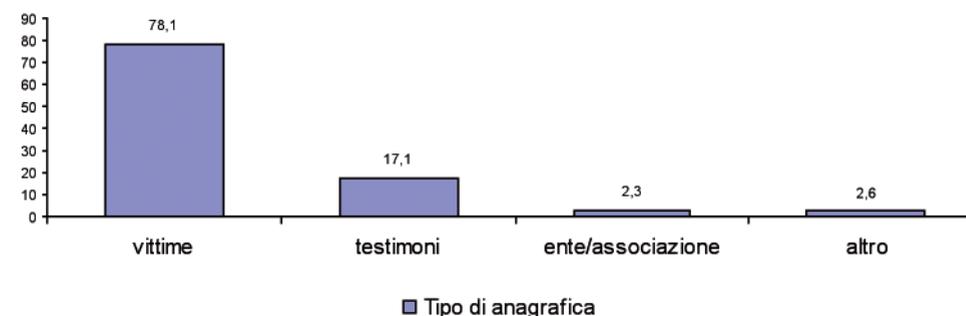


Fonte: UNAR-IREF 2006

Nonostante gli eventi non pertinenti siano scesi al 30%, rimane comunque alto il livello di allarme che questi casi innescano; la *discriminazione cd. percepita*, infatti, è un fenomeno che si scatena soprattutto in situazioni di disagio sociale, quando la marginalità esaspera le relazioni e distorce la realtà, inducendo ad interpretare degli eventi come discriminatori anche se non lo sono; vivere ai margini, senza diritti, infatti, può indurre ad assumere un atteggiamento di chiusura, che aiuta a difendersi da un confronto con l'altro che a volte può spaventare. Analizzare anche questo strato di vissuto risulta utile per combattere la discriminazione diretta, perché aiuta a comprendere l'altra faccia della discriminazione, quella più subdola, che minaccia il potenziale di integrazione insito nell'incontro tra culture diverse.

Altra informazione fondamentale è il soggetto segnalante l'evento discriminatorio.

Grafico 8 - Eventi suddivisi per tipo di anagrafica (valori in %)



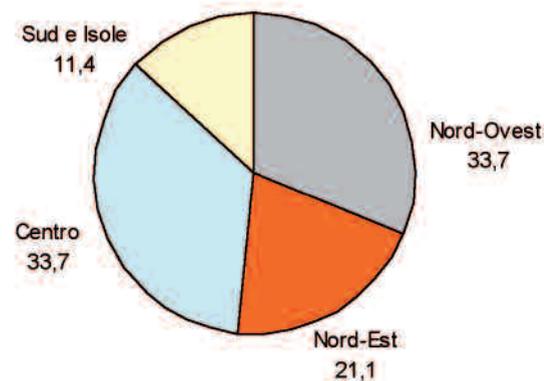
Fonte: UNAR-IREF 2006

Il 78,1% dei casi pervenuti all'UNAR è stato segnalato dalla vittima della discriminazione reale o percepita; si tratta di una percentuale molto alta e simile a quella dello scorso anno, che dimostra ancora una volta quanto il servizio sia capace di assolvere le funzioni di contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, coinvolgendo la vittima nell'assumere un ruolo attivo nella difesa di un proprio diritto negato o di un torto subito. Il 17,1% degli eventi, invece, è stato segnalato da un testimone diretto o indiretto, mentre il 2,3% da enti o associazioni¹⁴, mentre un altro 2,6% corrisponde prevalentemente a casi di disparità di trattamento

¹⁴ L'attuale normativa consente anche alle associazioni di denunciare la discriminazione razziale ed etnica.

segnalati dalla stampa nazionale. Peraltro, il 67,9% degli eventi relativi al centro Italia riguarda episodi di discriminazione avvenuti nella provincia di Roma. A quest'ultimo riguardo, per mettere in chiaro i tratti generali della discriminazione razziale denunciata attraverso il *Contact center* dell'UNAR, occorre considerare anche la **distribuzione territoriale delle segnalazioni** (graf. 9).

Grafico 9 - Ripartizione geografica delle segnalazioni (valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

La maggior parte delle segnalazioni riguarda il Centro (33,7%) e il Nord Ovest (33,7%); rispetto alla prima annualità, in cui il primato delle denunce spettava all'Italia nord-occidentale (32,3%), è cresciuta di quasi 7 punti percentuali la quota relativa al Centro. Il 21,1% delle segnalazioni, invece, proviene dall'Italia nord-orientale e solo il 11,4% dal Sud e dalle Isole¹⁵.

Queste differenze possono essere spiegate con i differenti modelli di inserimento

¹⁵ Il basso tasso di denunce provenienti dal Sud è da ricondurre alle caratteristiche dell'offerta di lavoro nei diversi contesti regionali. Nelle regioni settentrionali si assiste ad una forte presenza straniera, che trova occupazione nel settore delle costruzioni e in quello manifatturiero; nelle regioni del Centro si osserva una stabilizzazione degli stranieri nel settore dei servizi, mentre in quelle meridionali appare preponderante il peso dei settori della pesca, dell'agricoltura e della pastorizia. Roma e Milano si caratterizzano principalmente per la domanda di lavoro domestico e di cura, mentre per quanto riguarda il modello meridionale si può parlare di due sotto modelli: quello dei centri metropolitani, caratterizzati dalla domanda dei servizi e del lavoro domestico e quello dei centri periferici in cui si assiste prevalentemente alla richiesta di lavoro agricolo (stagionale di raccolta e stabile di serra; a riguardo si veda T. Barocci, S. Liberti, *Lo stivale meticcio*, Carocci, Roma, 2004).

territoriale degli immigrati nel nostro Paese, uno relativo alle **aree di stabilizzazione** e un altro alle **aree di transito**.

Le regioni meridionali, per ragioni di continuità geografica con i paesi del mediterraneo attraverso cui transita la maggior parte dei flussi migratori del nostro Paese, hanno da sempre rappresentato una meta di passaggio, una tappa da cui ripartire in direzione di regioni italiane od europee che offrono maggiori opportunità di lavoro; nelle regioni del Sud, infatti, le caratteristiche di un'economia che poggia su settori come l'agricoltura, la pesca o la pastorizia offre opportunità di inserimento lavorativo stagionale, che per il carattere fortemente precario spingono i migranti a spostarsi nuovamente per trovare un lavoro migliore.

Le regioni del Nord e del Centro Italia sono, invece, caratterizzate da un'economia fortemente industrializzata e terziarizzata, permettendo un inserimento più stabile degli immigrati, che vengono assorbiti nel settore industriale e dei servizi¹⁶.

6.2 Le vittime e i testimoni

La discriminazione è una realtà stratificata nella quale gli attori interessati sono principalmente la "vittima" ed il "carnefice". Tuttavia la discriminazione non è propriamente una relazione a due: le violenze dell'aggressore spesso si consumano di fronte a degli spettatori; anzi, una strategia tra le più diffuse è quella del pubblico discredito o dell'umiliazione: la complicità, più o meno volontaria, di una platea di spettatori è, spesso, parte integrante dell'azione discriminatoria. La discriminazione è, dunque, un fenomeno per certi versi relazionale dal momento che coinvolge più persone.

In questo senso, delineare il profilo delle vittime è determinante per individuare quelle categorie di persone più vulnerabili e potenzialmente più soggette a subire episodi di discriminazione. Allo stesso tempo, è altrettanto importante analizzare la figura dei testimoni. Il *database* UNAR, difatti, contiene anche informazioni sui segnalanti che non sono stati direttamente oggetto di discriminazione. Questi individui, insieme a coloro che si rivolgono all'Ufficio per segnalare episodi di discriminazione accaduti a parenti o conoscenti, rappresentano quella parte dell'opinione pubblica che di fronte ad episodi di iniquità non sceglie il silenzio, bensì decide di denunciare l'accaduto.

Anche dal punto di vista della sensibilizzazione rispetto al fenomeno, questi soggetti sono un esempio nei confronti di tutti coloro che accettano (più o meno libe-

¹⁶ A questo proposito è interessante notare che nelle regioni settentrionali la maggior parte degli immigrati è impiegata nel settore edile e manifatturiero, mentre in quelle centrali la stabilizzazione degli stranieri avviene nel terziario e nel lavoro domestico.

ramente) di tacere.

Tornando all'analisi del *database*, isolare le differenze tra le vittime di discriminazione e testimoni costituisce quindi un passo fondamentale per ampliare l'angolo visuale sulla discriminazione in Italia.

La differenza fra i due tipi di utenti non sembra essere legata al genere: il 37,6% delle vittime è donna mentre è di sesso femminile il 41,4% dei testimoni (dati fuori tabella). Come nel caso degli utenti genericamente intesi è arduo individuare le motivazioni della maggiore presenza di uomini sia tra le vittime che tra i testimoni (rispettivamente 62,4% e 58,6% - dati fuori tabella)¹⁷.

Elementi più concreti emergono dalla distribuzione congiunta della variabile "età" con queste due tipologie di segnalanti (tab. 3).

Tab. 3 - Composizione per fasce di età tra vittime e testimoni (valori in %)

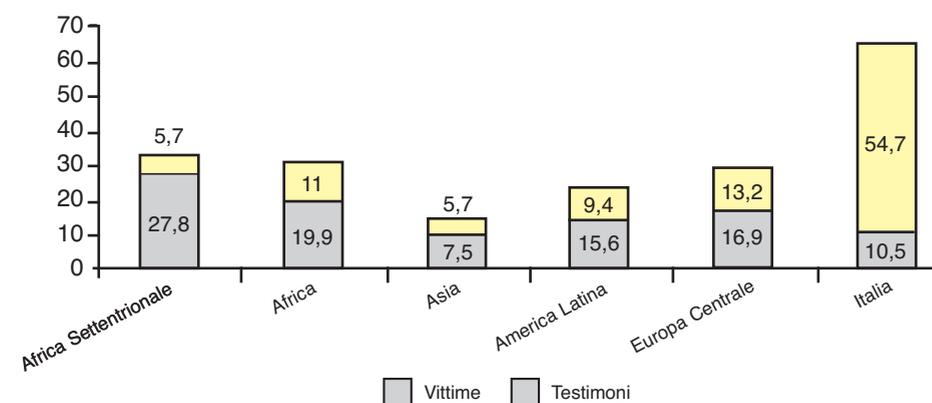
Classi di età	Tipologia di utente	
	vittima	testimone
fino a 30 anni	22,8	29,3
da 31 a 39 anni	40,7	26,8
da 40 a 50 anni	20,7	31,7
oltre 50 anni	15,8	12,2
Totale	100,0	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2006

In particolare i testimoni si distribuiscono principalmente nella fascia dei più giovani (29,3% contro il 22,8% delle vittime), mentre la classe modale delle vittime è quella che include coloro che hanno tra i 31 e i 39 anni (40,7%). La classe di coloro che hanno più di 50 anni non presenta differenze tra i due tipi di utenti, mentre i testimoni che hanno tra i 40 e i 50 anni superano di quasi 10 punti percentuali i loro coetanei vittime. Infine, per quel che riguarda il dato medio, le vittime hanno per lo più 45 anni, mentre i testimoni 37 (dati fuori tabella).

Per poter leggere in modo appropriato i dati appena descritti è necessario analizzare i due tipi di utenza in base ad un'altra importante chiave di lettura, quella relativa all'**area di nascita dei chiamanti** (graf. 10 - pagina seguente).

Grafico 10 - Composizione area geografica di nascita tra vittime e testimoni (esclusi psa - valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

Il dato che immediatamente viene in evidenza è che quasi il 55% dei testimoni è nato in Italia, mentre tra le vittime gli italiani sono poco più del 10%. E' evidente che i cittadini di nascita italiana (anche qualora abbiano un'origine straniera) siano meno coinvolti in episodi di discriminazione perché alcuni principali marcatori etnici (come ad esempio, la lingua o il colore della pelle nel caso di figli di matrimoni misti) si presentano in modo meno evidente.

Tornando ai dati relativi alle aree geografiche estere, emerge che tra i nord-africani il 27,8% è stato vittima di discriminazione, mentre solo il 5,7% ne è stato testimone. In generale, le percentuali di testimoni all'interno dei vari gruppi oscillano tra il 13,2% degli utenti UNAR nati in Est Europa e il 5,7% di coloro che provengono da un paese asiatico. Le quote più consistenti di vittime si riscontrano invece tra coloro che sono nati nell'Africa continentale (19,9%) a conferma di quanto un marcatore etnico come la "pelle scura" ancora sia determinante nell'attivazione di eventi discriminatori. Leggermente meno rilevanti sono le quote di vittime di nascita sud-americana (15%) ed est-europea (16,9%).

Da questi dati emerge che la discriminazione sembra riguardare soprattutto quei gruppi etnici che suscitano maggior allarme sociale (vedi ad esempio, gli est europei¹⁸) o che presentano tratti somatici diversi (come gli africani); mentre gruppi

¹⁷ Purtroppo le informazioni registrate nell'archivio non sono sufficienti per approfondire la consistenza di eventuali ipotesi relative alle differenze di genere fra vittime e testimoni.

¹⁸ Ad esempio, l'ipotetica propensione a delinquere associata a rumeni e albanesi è un classico caso di "costruzione sociale della devianza"; sull'argomento si veda A. Dal Lago, *Non persone. op. cit.*

come gli asiatici, ritenuti meno pericolosi (si pensi allo stereotipo del “cinese ope-roso”) sembrano essere meno colpiti da azioni discriminatorie o, quantomeno, denunciano in modo minore le discriminazioni di cui sono vittime.

6.3 Le vittime segnalate da testimoni: un approfondimento

L'ultimo *step* d'analisi riguarda le vittime di discriminazione pervenute attraverso le segnalazioni dei testimoni (cittadini e associazioni). Il *database* usato fino ad oggi non registra l'informazione relativa alla nazionalità o al gruppo etnico delle vittime per cui si sta segnalando la discriminazione; questo dipende dal fatto che nella fase di progettazione si è preferito rispondere all'esigenza di capire chi si rivolgesse all'UNAR. Si tratta di una lacuna che sarà colmata all'inizio del terzo anno di attività, grazie all'inserimento di un nuovo campo, che registrerà l'informazione finora mancante.

Per quel che riguarda i dati al 2006, le informazioni che vengono presentate sono il risultato di una classificazione a posteriori, avvenuta a partire da un'attenta lettura dei casi registrati in archivio. L'operazione è stata realizzata aggiungendo al *database* una colonna che contenesse l'informazione relativa al paese di nascita della vittima, laddove era esplicitato nel testo della denuncia. Sono poi state aggiunte altre categorie, necessarie per completare il panorama delle segnalazioni (antisemitismo, discriminazione generica, etc.), qualora non fosse possibile ricostruire con precisione la nazionalità della vittima. Attraverso questo accorgimento è possibile fare luce su un aspetto della discriminazione che altrimenti sarebbe rimasto in ombra (tab. 4).

Tab. 4 - Area geografica di provenienza delle vittime di discriminazione segnalate da testimoni (valori in %)

Area geografica	
Nord-Africa	4,1
Africa	11,0
Asia	6,8
America Latina	5,5
Europa Occidentale	2,7
Europa Orientale	15,1
America Settentrionale	1,4
Vittime non riconducibili ad una specifica area geografica	53,4
Totale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2006

Dai dati si evince che il 15% dei testimoni segnala casi di discriminazione avvenuti ai danni di persone africane (4,1% per il Nord-Africa e 11% per l'Africa continentale), il 6,8% e il 5,5% riguardano persone nate in Asia e in America Latina; quello relativo agli europei dell'Est, invece, è il gruppo che con il 15,1% registra il maggior numero di casi.

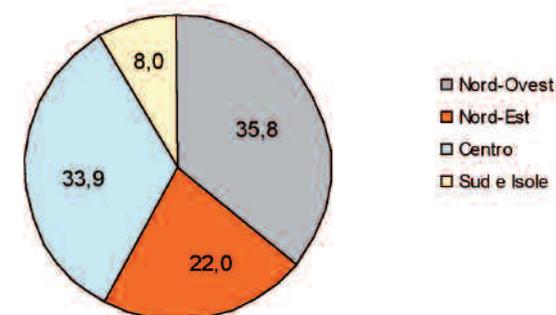
Per quel che riguarda le “vittime non riconducibili ad una specifica area geografica” (53,4%), il primato delle segnalazioni riguarda le denunce di discriminazione generica (20,5%): si tratta di segnalazioni riguardanti vari aspetti della vita sociale, che coinvolgono gli immigrati in genere. Il 12% circa delle segnalazioni riguarda, invece, episodi di discriminazione in cui il fattore scatenante per la disparità di trattamento è il colore della pelle, indipendentemente dalla nazionalità o dal gruppo etnico di chi la subisce. Le discriminazioni antisemite raggiungono il 5,5% di quelle segnalate dai testimoni, mentre quelle verso i Sinti e i Rom il 4,4% (dati fuori tabella).

7. Gli eventi pertinenti: le case histories

Per avere chiari i contorni che la discriminazione razziale assume nei vari aspetti della vita sociale è indispensabile focalizzare l'attenzione sugli eventi pertinenti, su quei casi che sono stati ritenuti di competenza dell'Ufficio e per i quali è stato avviato l'*iter* di istruzione della pratica. Si è accennato sopra che questo tipo di eventi rappresentano più del 60% del totale; in questa parte del lavoro si procederà analizzando punto per punto i vari ambiti in cui sono avvenuti gli episodi di disparità di trattamento per motivi etnici o razziali.

La composizione geografica delle segnalazioni catalogate come eventi, trova conferma anche nell'analisi degli eventi pertinenti (graf. 11).

Grafico 11 - Ripartizione geografica degli eventi pertinenti (valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2006

Osservando i dati si può notare un maggior allineamento delle percentuali relative all'Italia settentrionale e centrale, che corrispondono al 35,8% e 33,9% del totale¹⁹, mentre le segnalazioni del Nord est corrispondono al 22% circa e quelle del Sud e delle Isole all'8,3%.

Rispetto agli ambiti di discriminazione (tab. 5), il contesto nel quale si registrano il maggior numero di episodi di discriminazione razziale è il “**lavoro**”, che assorbe quasi il 32% degli eventi pertinenti, seguito dalla “**casa**” che ne rappresenta quasi il 13%. Si tratta di due ambiti strategici dell'incontro interetnico, che non presuppongono un contatto occasionale, ma duraturo e continuativo. Sul lavoro e nelle relazioni di vicinato, infatti, il contatto si tramuta in convivenza e questo cambiamento di prospettiva genera un potenziale di conflitto o di competizione che spesso si traduce in discriminazione. In questi casi, quindi, condividere lo stesso spazio significa imparare a misurarsi con un “altro” che non si conosce e superare le incomprensioni che derivano dalla mancata conoscenza.

Tab. 5 - Eventi pertinenti rispetto all'ambito di discriminazione (valori in %)

Lavoro	31,7
Casa	12,4
Forze dell'ordine	10,6
Erogazione servizi da pubblici esercizi	10,1
Erogazione servizi da enti pubblici	8,7
Vita pubblica	6,0
Scuola e istruzione	5,0
Mass media	5,0
Trasporto pubblico	4,1
Salute	2,3
Erogazione servizi finanziari	2,3
Tempo libero	1,8
Totale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2006

Gli episodi di discriminazione denunciati, purtroppo, trovano spazio anche in contesti in cui l'incontro tra italiani e immigrati è solo occasionale; in tal senso, sono tre le categorie a cui appartiene il maggior numero di eventi pertinenti: “forze dell'ordine” (10,6%), “erogazione dei servizi da pubblici esercizi” (10,1%) ed

¹⁹ Le città di Milano e Roma hanno un peso molto forte nella determinazione delle percentuali, rispettivamente, del Nord-Ovest e del Centro.

“erogazione dei servizi da enti pubblici” (8,7%).

Dopo aver presentato i principali ambiti di discriminazione, di seguito si propone una disamina dei singoli ambiti a partire dalle *case histories* rese disponibili nella casistica UNAR. Si tratta di un ricco repertorio di “storie vere”, situazioni in cui la discriminazione entra nel quotidiano delle persone che vi sono coinvolte e che, forse, meglio delle percentuali restituiscono la carica di iniquità e di ingiustizia contenuta nella benché minima disparità di trattamento.

Si inizierà con la presentazione dei due ambiti più rappresentativi (“lavoro” e “casa”). Attraverso l'analisi dei settori nei quali si esplica, si ricostruirà la parte più consistente del fenomeno discriminatorio in Italia; se da un lato, infatti, casa e lavoro sono i passaggi che segnano la via più efficace verso l'integrazione, dall'altro, sembrano offrire terreno fertile alla discriminazione razziale. D'altronde, analizzando gli altri ambiti dove si sono verificati episodi di disparità di trattamento si avrà modo di osservare come gran parte della vita sociale italiana sia attraversata da una inopinata tendenza a considerare la diversità come un motivo sufficiente per riservare un trattamento differente agli individui che ne sono portatori.

7.1 Lavoro

Sono quattro le manifestazioni più dure della discriminazione razziale nell'ambito lavorativo (tab. 6); il maggior numero delle denunce riguarda il “mobbing” (23,2%), seguito a breve distanza dall’“accesso all'occupazione” (21,7%) e le “condizioni lavorative” (20,3%). Il 15,9% delle discriminazione avvenute nell'ambito lavorativo riguarda le “condizioni di licenziamento”, mentre il 13% riguarda le “difficoltà relazionali con i colleghi”.

Tab. 6 - I contesti di discriminazione dell'ambito “Lavoro”

Mobbing	23,2
Accesso all'occupazione	21,7
Condizioni lavorative	20,3
Condizioni licenziamento	15,9
Collegli	13,0
Altro	4,3
Retribuzione	1,4
Totale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2006

In generale, i dati possono essere ricondotti a due problemi principali: in primo luogo, la difficoltà di accesso all'occupazione, che limita a priori le possibilità di inserimento degli immigrati; in secondo luogo, la discriminazione legata allo svolgersi del rapporto di lavoro in contesti particolarmente ostici, che si traduce in condizioni di licenziamento e lavorative particolarmente dure, sino a pratiche di *mobbing*.

La questione dell'accesso all'occupazione - così come emerge dalle denunce presentate attraverso il *Contact center* - si snoda principalmente rispetto al canale dell'offerta privata. Non sempre si assiste a forme di discriminazione palesi, soprattutto quando l'offerta proviene da agenzie di lavoro temporaneo, specializzate nella ricerca di personale e capaci di dirigere o mediare azioni di disparità di trattamento nell'apparente rispetto della normativa vigente.

Spesso una prima selezione avviene al telefono, dopo aver ascoltato l'accento dei chiamanti; in altri casi avviene mediante richiesta di una foto o di improbabili caratteristiche, come nel caso segnalato da una cittadina italiana di origine colombiana che aveva risposto ad un annuncio di un'agenzia interinale in cui si distingueva tra madrelingua spagnoli o sudamericani.

La segnalante, esclusa dalla selezione perché colombiana di nascita, si era rivolta all'UNAR perché attraverso un colloquio telefonico con uno dei responsabili dell'agenzia le era stato detto esplicitamente che l'azienda era disposta ad assumere solo persone spagnole.

Una situazione analoga è stata segnalata da una operatrice di uno dei *Focal Point* presenti sul territorio nazionale; in questo caso a pubblicare gli annunci contenenti improbabili requisiti per l'ottenimento di lavori dalle mansioni generiche (operaio non specializzato, muratore, elettrauto, tornitore, saldatore) è la sezione dedicata all'orientamento al lavoro del sito internet di un comune dell'Italia settentrionale.

L'indagine svolta dagli esperti di primo livello conferma notevoli perplessità circa questo caso, in quanto le caratteristiche richieste (tra le quali il possesso della cittadinanza italiana) non sembrerebbero giustificate dal tipo di lavoro offerto.

Accertata al primo livello UNAR l'illegittimità degli annunci²⁰, l'Ufficio ha proceduto con una lettera di richiamo al Servizio di orientamento del comune coinvolto, nella quale sono stati evidenziati i due punti che riassumono le problematiche

²⁰ Non vi è dubbio, vista la tipologia dei lavori offerti, che la richiesta esplicita di possesso della cittadinanza italiana ha come risultato indiretto (discriminazione indiretta) il rendere impossibile l'accesso al lavoro del cittadino straniero.

relative alla discriminazione nell'accesso al lavoro: nel primo punto, si è ribadito che l'unica possibilità per richiedere determinati requisiti o caratteristiche connesse alla razza, senza che ciò determini un atto discriminatorio, è che questi siano essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa²¹; il secondo consiste nel fatto che qualora l'offerta di lavoro provenga da un ente terzo non esime il soggetto che pubblicizza l'offerta dal controllare che essa sia pienamente legittima ed, eventualmente, di impedirne la pubblicazione.

Gli italiani fanno meglio i magazzinieri .

Dumitru è un ragazzo rumeno regolarmente residente in Italia e in cerca di un'occupazione più stabile rispetto a quella che già ha. Si accontenta di qualsiasi lavoro, l'importante è che sia regolare e che gli consenta di prolungare il permesso di soggiorno.

Decide di comprare un giornale di annunci di lavoro e si accorge che per lui non c'è niente da fare; chissà perché per fare il barista, il carpentiere, il pizzaiolo, il magazziniere, il cameriere tutti gli annunci richiedono come requisito il possesso della cittadinanza italiana. Dumitru si rivolge all'UNAR perché crede che in realtà tutto ciò si traduca nel rendere impossibile ai lavoratori stranieri l'accesso a quel determinato lavoro.

L'UNAR scrive al giornale e fa presente che sono discriminatori i comportamenti di chi imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione allo straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità e, in particolare, che compie una discriminazione indiretta il datore di lavoro che adotti criteri che svantaggino maggiormente i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, gruppo etnico o cittadinanza. Infatti, a norma dell'articolo 3 comma 3 del decreto legislativo n. 215 del 2003, l'unica possibilità di richiedere determinati requisiti o caratteristiche connesse alla razza, senza che ciò integri una discriminazione, è che i requisiti richiesti siano essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa.

In questo caso, invece, non v'è dubbio alcuno, vista la tipologia di lavoro offerto, che non si versa in un'ipotesi del genere e che, quindi, la richiesta esplicita del possesso della cittadinanza italiana ha come risultato indiretto, l'impedire o, comunque, il rendere molto difficile l'accesso al lavoro del cittadino straniero, con un conseguente effetto discriminante.

²¹ Art. 3, comma 3, del decreto legislativo n. 215 del 2003.

È necessario, pertanto, evitare la pubblicazione di annunci o inserzioni che, per riferimenti o contenuti, possano costituire una forma di discriminazione razziale. Il giornale pur negando di aver pubblicato annunci del genere ha manifestato la sua volontà di aderire alla richiesta dell'UNAR.

Dal punto di vista degli interventi, le singole azioni svolte in merito a questo aspetto della discriminazione nell'ambito del lavoro hanno prodotto risultati positivi e fanno ben sperare rispetto al futuro: stimolare l'attenzione affinché gli annunci siano conformi alle norme in materia di parità di trattamento contribuisce, infatti, all'affermazione dei valori di integrazione e multietnicità, instaurando un circolo virtuoso tra mediatori, aziende e candidati italiani e non.

L'altro aspetto della discriminazione nell'ambito lavoro è quello relativo alle condizioni lavorative. Spesso i lavoratori stranieri subiscono molestie sul posto di lavoro che possono manifestarsi sotto forma di violenza verbale (offese, diffamazioni e insinuazioni) e fisica, sotto forma di *mobbing*, ossia di maltrattamenti protratti per lungo tempo. Si tratta di violenze, occasionali o ripetute nel tempo, che possono verificarsi sia a livello orizzontale, ossia tra colleghi che offendono e vessano i lavoratori più deboli, che a livello verticale ad opera di superiori e responsabili che demansionano i propri dipendenti per cause non oggettive, assegnano incarichi eccessivamente gravosi e turni di lavoro insostenibili, si oppongono alla concessione di ferie e permessi a persone appartenenti a gruppi etnici particolari²².

A riguardo è interessante citare una recente indagine condotta dalla Cgil di Modena²³ che sottolinea l'elevata difficoltà da parte dei lavoratori di origine straniera nell'avanzamento di carriera e come la condizione delle donne straniere, relativamente all'inquadramento professionale, sia peggiore di quella degli uomini.

I risultati di questo studio sembrano fare da cornice ad uno dei casi segnalati all'UNAR attraverso il numero verde, che riguarda una giovane donna di origine africana impiegata con un contratto a tempo determinato in un negozio di una grande città del centro Italia. La donna, ha dichiarato di ricevere da lungo tempo un trattamento diverso da quello delle sue colleghe italiane da parte della persona

²² In ogni caso, in base all'obbligo di protezione previsto dalla legge, la responsabilità riguarda il datore di lavoro.

²³ La ricerca citata ha per titolo "Buone basi, altri passi. La Cgil di Modena e la lotta alle discriminazioni nel mondo del lavoro" ed è stata promossa dall'Ufficio Nuovi Diritti della Cgil e dall'Arcigay modenese ed inserita nel programma europeo QUBA. La ricerca è stata condotta attraverso questionari distribuiti (tra aprile e ottobre 2004) a 237 fra delegati sindacali e funzionari della Cgil di Modena, sia per rilevare il loro grado di percezione e consapevolezza del fenomeno, sia per meglio programmare gli interventi tesi a sostenere la lotta alla discriminazione, individuando anche i piani formativi necessari.

addetta alla supervisione del personale che, per giunta, le si rivolge con frasi razziste; la donna intende portare a termine l'incarico assegnatole fino alla scadenza del contratto, al termine del quale ha deciso di adire le vie legali contro la responsabile della discriminazione.

Il caso appena descritto non è stato ancora chiuso, ma è utile ad esemplificare il doppio ruolo dell'UNAR nella risoluzione dell'evento discriminatorio: quello della mediazione, avvenuta per coinvolgere in un dialogo comune il datore di lavoro e le due dipendenti e tentare un superamento delle difficoltà relazionali e quello dell'assistenza legale.

Gli uomini e i caporali

Ogni notte dalle 22.00 alle 6.00, 12 persone di una cooperativa si occupano dello scarico delle merci di un ipermercato. Il lavoro notturno è durissimo, ma, comunque, è un lavoro con cui si riesce a vivere e a sostenere la famiglia. Nella squadra ci sono 3 italiani e tutti gli altri operai sono stranieri; vanno d'accordo, nonostante la fatica, l'atmosfera fra di loro è distesa e si riescono anche a fare due risate. Il caposquadra, però, non la pensa così; secondo lui ci sono operai di serie A e operai di serie B, anzi "animali" come li chiama lui, sono gli operai stranieri. In quanto "animali", gli operai stranieri non hanno diritto al riposo e, soprattutto, possono essere insultati con ingiurie razziste per il colore della loro pelle o per la loro origine etnica.

Sono due anni che gli operai sopportano in silenzio, ma la misura è ormai colma e anche i colleghi italiani non reggono più gli insulti razzisti del caposquadra. Ecco, quindi, che con l'aiuto dei colleghi, gli operai stranieri si rivolgono al sindacato e all'UNAR. Il comportamento del caposquadra viene segnalato al direttore dell'ipermercato che prontamente interviene inviandogli una lettera di richiamo e inducendolo a scusarsi con gli operai. Grazie alla collaborazione di un sindacalista molto attento e con un intervento diretto dell'UNAR la situazione è notevolmente migliorata e l'azienda ha deciso di inserire nel proprio regolamento interno il divieto di comportamenti discriminatori per motivi etnici e razziali. L'azienda ha, infine, spostato ad altre mansioni il caposquadra responsabile dei comportamenti razzisti.

Le offerte speciali di un albergo accogliente

La signora Vera da anni passa le sue vacanze estive sulla riviera romagnola. Nel corso degli anni ha cambiato parecchi alberghi e città della riviera con piena soddisfazione per il soggiorno.

Spesso, durante l'anno, riceve le pubblicità dei vari alberghi in cui ha soggiornato che le propongono offerte promozionali per l'estate, ma con sua grande indignazione un giorno riceve una lettera promozionale di un albergo che propone una particolare novità: "Gentile cliente siamo lieti di informarLa che il nostro albergo ha una nuova gestione. Ci stiamo impegnando per rendere più accogliente e gradevole il vostro soggiorno..... per questo motivo siamo particolarmente lieti di comunicare che con la nuova gestione stiamo riducendo drasticamente il numero dei dipendenti extracomunitari sostituendoli con dipendenti italiani o europei".

La signora, ricevuto il depliant, ha chiamato il numero verde dell'UNAR segnalando questa pratica discriminatoria che ritiene di migliorare la qualità di un servizio o di un soggiorno eliminando i lavoratori stranieri.

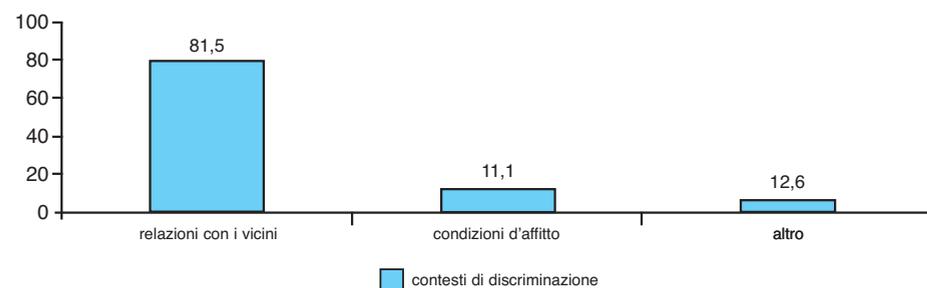
L'UNAR ha prontamente chiamato l'albergatore facendo presente che tale lettera viola la normativa in materia di discriminazioni razziali e invitandolo ad adottare gli strumenti per porre rimedio ad una palese violazione della parità di trattamento che può dar luogo ad un ricorso al giudice civile ex articolo 4 del D. Lgs. n. 215/2003.

7.2 Casa

Per quanto riguarda la casa, si può individuare un filo conduttore che lega i casi pertinenti: i problemi di convivenza fra vicini di casa. Difatti, l'81,5% delle denunce afferenti a questo ambito riguarda le relazioni di vicinato. Mentre l'11,1% è relativo alle condizioni d'affitto praticate dai locatori.

Nella prima annualità i casi registrati rispetto al contesto "relazioni di vicinato" erano una parte consistente, ma corrispondevano a poco meno del 55%, mentre i problemi riguardanti le "condizioni d'affitto" assommavano il 17,5% delle denunce totali.

Grafico 12 - I contesti di discriminazione dell'ambito "casa"



Fonte: UNAR-IREF 2006

Nel confronto tra 2005 e 2006 ciò che colpisce è soprattutto l'innalzamento di circa venticinque punti percentuali delle denunce relative alle relazioni di vicinato. Difficile spiegare il perché di un aumento tanto consistente: dodici mesi, infatti, non sono abbastanza per poter associare all'aumento di queste denunce un inasprimento delle relazioni etniche nei condomini e nei quartieri delle piccole e grandi città italiane. Tuttavia si può ipotizzare che sia molto più agevole denunciare la discriminazione subita da parte di un vicino piuttosto che dal proprio padrone di casa. La motivazione è facilmente intuibile: chi affitta una casa ha una posizione di potere rispetto a chi invece ha bisogno di un alloggio. Se a ciò si aggiunge che gran parte degli immigrati non dispone di una casa di proprietà²⁴, è chiaro che denunciare il proprietario dell'abitazione nella quale si vive (magari pagando un affitto in nero e maggiorato rispetto ai valori di mercato) è un'azione rischiosa che potrebbe portare a conseguenze molto negative, come la perdita dell'alloggio.

Una volta puntualizzate le implicazioni di dati che solo all'apparenza presentano una lettura univoca, si può tornare a discutere il dato principale che emerge dal *database*. Le difficoltà nella convivenza tra vicini evidenziano una situazione allarmante: nei luoghi dove la convivenza è necessariamente continuativa nascono molestie, aggressioni verbali, insofferenza per una presenza che si vorrebbe trasparente e silenziosa.

Un caso particolarmente esemplificativo, in tal senso, è quello segnalato da una famiglia originaria del Bangladesh, che una sera ha aperto la porta a dei vicini che bussavano per reclamare un presunto cattivo odore di cucinato proveniente dalla loro abitazione. La famiglia ha persino invitato i vicini ad avvicinarsi ai fornelli per poter dimostrare loro che non avevano ancora cucinato la cena e, quindi, che l'odore non poteva che provenire da qualche altro appartamento, come se fosse una colpa l'uso delle spezie.

Questa segnalazione apre la scena al paradosso: la cucina, espressione di ogni cultura, nelle situazioni di conflitto interetnico diviene, da un lato, uno strumento per "stralciare" l'identità di chi è diverso dal proprio sistema di valori e abitudini; dall'altro, diviene un elemento da cui prendere le distanze per annullare il proprio bagaglio di diversità.

²⁴ Ricerche recenti registrano questa tendenza: la percentuale di immigrati che vivono in affitto è attorno all'80%; cfr. CENSIS, *Le politiche abitative per gli immigrati in Italia*. Sintesi della ricerca, Roma, Novembre 2005; A. Tosi, *L'abitazione*, in G. Zincone (a cura di), Commissione per le politiche d'integrazione degli Immigrati, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001; Iref/Acli, *Famiglie migranti. Primo rapporto nazionale sull'integrazione sociale delle famiglie immigrate in Italia*, Sintesi della ricerca, Roma, Luglio, 2006.

L'esigenza di progettare soluzioni capaci di arginare quello che oggi rappresenta un problema - e che domani potrebbe diventare una piaga sociale - sembra dunque essere pressante. Le differenze nel modo di abitare anziché generare malumori e conflitti, dovrebbero instaurare, infatti, un circolo virtuoso fatto di curiosità, condivisione e conoscenza reciproca.

Vicini troppo vicini

La signora Dolores, di origini sudamericane ha acquistato un appartamento in un condominio da circa sette anni e immediatamente ha avuto problemi con la signora Wilma che abita nell'appartamento soprastante. Inizialmente i problemi sono dati dal rumore e dagli escrementi di animali che la signora Dolores trova regolarmente sul davanzale della finestra, ma soprattutto dal fatto che la sua vicina, parlando con gli altri inquilini, ha apostrofato più volte Dolores come "la negra, la sporca" e altri epiteti simili.

La signora Dolores ha più volte protestato e ha scritto all'amministratore del condominio che ha inviato tre lettere alla signora Wilma, invitandola a non tenere i comportamenti accennati, soprattutto riguardo al forte rumore notturno. Ad un certo punto la situazione peggiora in seguito ad un episodio: la signora Wilma, verso mezzanotte, suona alla porta di Dolores, e le urla "Ti lamenti che non ti lascio dormire, ora vedrai negra schifosa", e, tornata nel proprio appartamento, comincia a fare rumore sbattendo o trascinando i mobili. Gli altri vicini sentono e riferiscono di tutti gli insulti razzisti che quella sera per le scale Wilma grida all'indirizzo di Dolores: "Torna da dove sei venuta, vattene al tuo Paese, sporca negra" e simili. Dolores, con la testimonianza dei vicini, sporge denuncia ai carabinieri, ma Dolores sarebbe disposta anche a ritirare la denuncia purché Wilma la smetta con i suoi comportamenti razzisti e la lasci tranquilla. Dolores si rivolge all'UNAR per chiedere assistenza e per sapere come comportarsi. L'UNAR la indirizza ad una delle associazioni iscritte al Registro e si rivolge all'amministratore per cercare di trovare una soluzione di mediazione.

L'amministratore dimostra, immediatamente pronta collaborazione e comincia, insieme all'UNAR, a tentare di trovare una conciliazione fra le due signore, ma prima che si arrivi ad una riappacificazione Wilma trasloca, lasciando incompiuto un tentativo di mediazione che l'UNAR vorrebbe applicare, con la collaborazione degli amministratori, in tutti i casi di contrasti fra inquilini legati a motivi razzisti.

7.3 Erogazione servizi da enti pubblici

I casi di discriminazione che riguardano l'erogazione di servizi da parte degli enti pubblici sono tanto numerosi quanto preoccupanti; se la disparità di trattamento, infatti, non è ammissibile all'interno di relazioni personali, è ancora più riprovevole quando è imputata ad un'istituzione.

Un caso emblematico in tal senso è rappresentato dall'amministrazione comunale di un paese del Nord est italiano, segnalato da un'associazione che opera in difesa dei diritti delle popolazioni Rom e Sinti. L'evento discriminatorio segnalato riguarda innanzitutto la negazione di residenza ai danni di una donna di etnia Sinti, presente sul territorio del Comune in questione dal 2001. A fronte di cinque domande di residenza presentate dalla donna, il Comune ha risposto in modo negativo a tutte le richieste, contravvenendo peraltro alle precisazioni espresse dal Ministero dell'Interno nella circolare in cui viene chiarito il concetto di residenza da utilizzare nella concessione dell'iscrizione anagrafica²⁵. Poiché la suddetta circolare individua come elemento obiettivo per determinare la residenza, la permanenza sul territorio comunale, precisando che la natura dell'alloggio non può essere di ostacolo all'iscrizione alle liste anagrafiche²⁶, si ritiene che tale negazione sia da imputarsi ad un comportamento discriminatorio ai danni della rappresentante Sinti²⁷.

A questa denuncia se ne allega una seconda, che vede protagonista la stessa amministrazione comunale per aver emesso un'ordinanza attraverso cui si vieta la sosta ai nomadi con *roulottes*, *campers* o altri mezzi su tutto il territorio comunale. Un'attenta lettura dell'ordinanza mette in luce che il divieto di qualsiasi sosta finalizzata al campeggio o al pernottamento presso qualsiasi terreno pubblico o privato del territorio del Comune riguarda i soli nomadi; di fatto non vengono citate altre categorie di cittadini (ad esempio, i non residenti o i senza fissa dimora).

Ciò significa che le disposizioni contenute nell'ordinanza hanno chiaro contenuto discriminatorio²⁸, in quanto circoscrivono il divieto a coloro che appartengono alla minoranza Rom e Sinti, impropriamente appellati con il termine di nomadi di

²⁵ La circolare menzionata è la n. 8 del 29 maggio 1998.

²⁶ Nella suddetta circolare si legge che "non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità, ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte".

²⁷ I Sinti e Rom che vivono in Italia sono circa 150.000, di questi 70.000 circa sono italiani. Si tratta di comunità piuttosto variegata tra loro rispetto alla provenienza, al periodo e al contesto di inserimento e alle caratteristiche socioculturali; cfr. G. Zincone op. cit..

²⁸ In merito a questa segnalazione l'UNAR ha deciso di procedere seguendo un percorso duplice, in modo da trattare separatamente la questione della residenza e quella dell'ordinanza.

per sé connotato negativamente, senza colpire i cittadini “non nomadi”²⁹. Si tratta, quindi, di un caso di disparità di trattamento che esemplifica magistralmente l'effetto di emarginazione di cui sono vittime queste due minoranze etniche: Rom e Sinti vengono discriminati perché avvertiti come “esterni” al sistema sociale; ma di fatto sono destinati a rimanere “esterni” perché vittime di pregiudizi razzisti e di esclusione da parte della stessa società. Il diffuso stereotipo³⁰ “*sono loro che non vogliono integrarsi*” funziona così da stimolo per il perpetuarsi di comportamenti discriminatori e marginalizzanti, riconducibili allo schema interpretativo del “paradigma dell'eticizzazione”³¹ che, rapportando alla specificità di questi gruppi etnici le ragioni di tutti i problemi e conflitti che li riguardano, nella sostanza solleva gli italiani dalla responsabilità di una mancata integrazione con le comunità Sinti e Rom.

A questo proposito, è importante sottolineare come, anche durante questo secondo anno di lavoro dell'Ufficio, alcune segnalazioni siano pervenute da parte di persone appartenenti a queste due minoranze, smentendo ancora una volta il senso comune dell'inconciliabilità della cultura Sinti e Rom e del loro atteggiamento di chiusura rispetto alla società italiana.

La cultura non fa sconti per i bambini stranieri

Una famiglia straniera non comunitaria, composta da padre, madre e un bambino di otto anni è in vacanza in Italia. Girano nelle nostre città per godere delle opere d'arte e delle bellezze paesaggistiche del nostro Paese. La madre parla molto bene l'italiano ed è lei, quindi, che si rivolge alle persone per chiedere informazioni e per qualsiasi cosa di cui abbiano bisogno.

Arrivati a Roma decidono di entrare in un museo e chiedono alla biglietteria due biglietti interi ed uno a prezzo ridotto per il bambino. Dopo la richiesta la madre si rivolge nella propria lingua al figlio e l'addetto alla biglietteria si rende conto di avere a che fare con delle persone straniere, per cui chiede di quale nazionalità sia-

no. Di fronte alla risposta della signora che dichiara di non essere comunitaria, l'addetto alla biglietteria spiega di non poter vendere il biglietto a prezzo ridotto perché la legge italiana prevede la riduzione solamente per i minori italiani o comunitari.

Insomma anche il diritto alla cultura non è paritario e se un bambino straniero vuole andare a visitare siti turistici deve pagare il biglietto intero.

L'UNAR ha preso contatti con il Ministero per i Beni Culturali proponendo la modifica della norma per ristabilire la parità di trattamento fra tutti i minori di qualsiasi nazionalità essi siano.

Se sei straniero paghi di più . anche all'università

Man Shi è una studentessa cinese diplomata con ottimi voti che riesce ad accedere ad un'importante università italiana. Al momento di pagare l'anticipo della retta universitaria e regolarizzare i pagamenti, però, scopre che le sue tasse universitarie sono molto più alte rispetto a quelle corrispondenti al suo reddito familiare. Credendo ci sia un errore si rivolge alla segreteria dell'università e scopre che, in realtà, il regolamento dell'università prevede che gli studenti non comunitari debbano pagare una tassa corrispondente al reddito familiare massimo e non a quello effettivamente posseduto.

Man Shi, però, ritiene di essere stata discriminata e si rivolge ad un avvocato che cita in giudizio l'università per lesione del diritto alla parità di trattamento. Il giudice civile le dà ragione affermando che la condotta dell'università appare in violazione delle norme antidiscriminatorie e condanna l'università stessa alla cessazione della condotta pregiudizievole.

7.4 Forze dell'ordine

Diverse denunce pervenute all'UNAR riguardano episodi che vengono imputati alle Forze dell'ordine. Questo è un aspetto molto delicato: le Forze dell'ordine sono in prima linea nella gestione del fenomeno migratorio, sia per quel che riguarda l'ingresso sia per l'attività di controllo sul territorio. Non stupisce, quindi, che i commissariati e i posti di frontiera possano essere il teatro di situazioni che possono sfociare nella tensione e nell'incomprensione più aspra.

Analizzando i casi pervenuti all'Ufficio si evince quanto sia difficile il rapporto tra immigrati che non parlano bene la nostra lingua - e magari non conoscono le procedure per l'ottenimento dei documenti - e le forze di polizia che, a loro volta, non

²⁹ Secondo il Centro Europeo di monitoraggio su razzismo e xenofobia (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: EUMC), l'organismo dell'Unione Europea che ha il compito di fornire agli Stati Membri informazioni su razzismo e xenofobia ma anche di formulare piani di intervento per contrastarli, i Rom sono la popolazione più discriminata d'Europa: svantaggiati nel lavoro, nell'alloggio, nell'istruzione e nella legislazione ma anche vittime regolari di continue violenze razziste.

³⁰ Il concetto di “stereotipo”, che tradotto letteralmente dal greco significa “impronta rigida”, è stato introdotto da Lippmann per indicare gli schemi rigidi che, sulla base di idee preconcepite, attribuiscono tratti specifici a gruppi particolari di individui, cfr. W. Lippmann, *Public Opinion*, New York, Harcourt, 1922.

³¹ Cfr. M. Delle Donne, *Convivenza Civile e Xenofobia*, Milano, Feltrinelli, 2000.

riescono talvolta a comunicare soprattutto perché sprovvisti dei necessari strumenti (in alcuni casi, non conoscono altro che la lingua italiana).

In questo senso, un caso emblematico è quello avvenuto in un aeroporto del Nord Italia tra un poliziotto e un uomo di origine nigeriana (ma di cittadinanza svedese) che si era recato alla polizia di frontiera per denunciare lo smarrimento del suo biglietto aereo. L'agente di polizia, fraintendendo le parole dello straniero che gli spiegava in lingua inglese di essere venuto in Italia per incontrare i suoi familiari, ha creduto di trovarsi di fronte una persona che fosse entrata in modo illegale nel nostro Paese e, per questo, ha assunto un atteggiamento autoritario. È stato grazie ad un agente che parlava inglese che si è poi riusciti a superare l'incomprensione, dovuta al fatto che sul passaporto del turista non c'era il timbro di ingresso perché l'uomo proveniva da uno dei paesi dell'area Schengen³².

È evidente che per l'agente di polizia il colore della pelle aveva funzionato come fattore di chiusura, al punto tale da impedirgli di controllare quale fosse la reale cittadinanza della persona con la quale stava interagendo: una persona dai tratti somatici africani e con un passaporto senza timbro di ingresso non poteva essere altro che un clandestino³³.

Il colore della pelle ha innescato, quindi, un pregiudizio³⁴. A riguardo risulta alquanto chiarificatrice la precisa definizione della nozione di pregiudizio data da Marcella delle Donne: *“il pregiudizio è [N.d.R.] un atteggiamento etnico negativo, [...] una predisposizione a percepire, giudicare, agire in maniera sfavorevole nei confronti di appartenenti a gruppi etnici diversi dal proprio, avviando una riconversione della rappresentazione sociale dello straniero in quella dell'immigrato: la figura dello straniero come figura portatrice di novità, infatti, ha visto cedere il posto a quella dell'immigrato, che minaccia il gruppo del “noi” perché “chiede” anziché “offrire”*”³⁵.

Il caso dell'uomo di origine nigeriana e cittadinanza svedese è un caso attraverso il quale si evince la necessità di affiancare alle forze dell'ordine una figura con una formazione linguistico-comunicativa specifica, capace di mediare il rapporto interpersonale diretto tra operatori delle istituzioni ed utenti appartenenti a cultu-

re differenti, che per i bisogni o per i disagi di cui sono portatori, si trovano in posizione di fragilità e dipendenza nei confronti di chi eroga loro i servizi.

Senza un intervento di questo tipo o un'adeguata formazione delle forze dell'ordine all'interazione con lo straniero, continueranno a verificarsi episodi come quello appena descritto o come quello che ha visto protagonista una giovane famiglia di origine argentina fermata dalla polizia in una cittadina del centro Italia.

Si tratta in questo caso di una banale operazione di fermo, divenuta, nel giro di qualche ora, un dramma che ha coinvolto anche un bambino, testimone dell'episodio. L'operazione di arresto è avvenuta per le strade della città, mentre la famiglia era di ritorno da un supermercato, e ha coinvolto oltre l'uomo (omonimo di un narcotrafficante della zona ricercato da tempo), sua moglie e il figlio. Quest'ultimo, avendo assistito alle brusche operazioni di arresto e presenziato a parte dell'interrogatorio, ha subito un vero e proprio shock e i danni psicologici riportati sono stati talmente importanti da richiedere l'intervento di uno psicologo per il reinserimento del bambino a scuola³⁶.

L'elemento comune a queste denunce pervenute all'UNAR - che sembrerebbero due banali errori nell'espletamento delle funzioni di pubblica sicurezza - è dato dal fatto che, in circostanze simili, un trattamento intimidatorio appare normale in quanto difensivo nei confronti di stranieri che devono essere comunque soggetti a sorveglianza.

7.5 Erogazione di servizi da pubblici esercizi

Altro ambito in cui sono stati registrati episodi di discriminazione è quello dell'erogazione dei servizi dai pubblici esercizi. Quello che avviene all'interno dei bar, nelle discoteche, nei ristoranti è un incontro quotidiano e spesso conflittuale tra gestori, che spesso non sono pronti a trattare gli immigrati come clienti alla stregua dei loro connazionali, e gli immigrati che domandano servizi di ristoro o di svago per passare il tempo libero.

Se l'ambiente di lavoro o quello condominiale rappresentano due luoghi di incontro obbligati, quello degli esercizi commerciali è uno spazio che implica la scelta di condividere musica, cibo, divertimento. Spesso la scelta non è reciproca e quando c'è da parte degli immigrati la volontà di frequentare determinati locali può accadere che ad essi venga vietato l'ingresso. Si tratta più di comportamenti legati sub-

³² Gli accordi di Schengen, che risalgono al 14 giugno 1985 e che hanno effetti operativi in Italia dal 26 ottobre 1997, hanno sancito la libera circolazione tra i cittadini dei quindici stati aderenti (Germania, Francia, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia e Islanda), cancellando le frontiere interne e rafforzando il controllo alle frontiere esterne e creando un unico sistema di visti e ingressi.

³³ Attualmente questo caso è passato al II livello di lavorazione; il I livello ha proposto di chiedere spiegazioni sull'accaduto alla questura e alla prefettura competente.

³⁴ Cfr. B. Mazzara, *Appartenenza e Pregiudizio. Psicologia Sociale delle Relazioni Etniche*, Roma, Carocci, 1998, p. 116

³⁵ Cfr. M. Delle Donne, *Convivenza civile e xenofobia*, Milano, Feltrinelli, 2000.

³⁶ Attualmente il caso è stato archiviato come chiuso perché la famiglia è tornata per un periodo in Argentina, verrà riaperto quando la testimone rientrerà in Italia.

dolamente alla selezione della clientela rispetto all'abbigliamento, caratteristica che dovrebbe essere trasversale rispetto alla nazionalità o all'etnia³⁷, ma che in realtà spesso dipendono da un'intenzione ben precisa: tagliare fuori gli immigrati.

Un caso segnalato al *Contact center* esemplifica magistralmente questo tipo di episodi: riguarda un gruppo di cinque amici, di cui tre italiani, uno senegalese e un altro cingalese in fila all'ingresso di una nota discoteca di una città del Nord. Arrivato il loro turno i tre italiani vengono fatti entrare, mentre i due stranieri vengono bloccati con la scusa dell'incongruità di un abbigliamento sportivo.

Quello che potrebbe sembrare un normale caso di selezione all'ingresso in un locale, che avrebbe lasciato alla porta qualsiasi persona vestita in modo *casual*, in realtà nasconde un episodio di disparità di trattamento, in quanto l'italiano che ha testimoniato l'episodio all'UNAR vestiva in modo pressoché identico a quello del suo amico senegalese.

Le colpe di uno ricadono su tutti

Paola ed Abel sono una coppia di amici, lei italiana, lui marocchino. Nel fine settimana decidono di trascorrere la serata in un discobar della loro zona, in una cittadina del Nord est d'Italia.

L'atmosfera è rilassata davanti al locale: giovani raccolti in piccoli gruppi parlano e ridono in tranquillità, anche Paola ed Abel sono sereni e contenti della serata che li aspetta.

All'entrata del locale, però, vengono fermati dal personale addetto che chiede al ragazzo di mostrare i documenti. Abel ha il permesso di soggiorno e lo esibisce, ma nonostante questo gli viene detto che non può entrare: in passato persone straniere, marocchine, come lui, ma anche albanesi e rumeni, “hanno creato problemi” e, pertanto, la direzione del locale, che “si riserva di selezionare la clientela all'entrata”, permette di entrare solo ai clienti già conosciuti.

Paola ed Abel si rivolgono all'UNAR perché ritengono che, in realtà, alla base ci sia un intento discriminatorio nei confronti delle persone straniere e chiedono che venga riconosciuto il diritto di Abel di essere riconosciuto responsabile solo delle proprie azioni e non di quelle genericamente attribuibili “agli stranieri”.

L'UNAR sta effettuando un'attenta istruttoria su una tematica particolarmente delicata e particolarmente dibattuta; infatti, in merito all'episodio, che si può riportare alla questione dell'accesso nei locali aperti al pubblico, si rinvengono

norme d'interesse nell'art.187 del Regolamento del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e negli art. 68 e 86 del Testo Unico stesso ed è proprio dall'interpretazione di queste norme che deriva o meno in capo agli esercenti di discoteche l'obbligo ad accogliere chiunque nei locali.

Un campeggio poco ospitale

Il signor Nikola, di origine sinta, decide di passare le vacanze con la sua famiglia in un campeggio in montagna. Alla reception presentano i propri documenti e chiedono di avere uno spazio per le proprie roulotte, ma dopo una breve attesa la receptionist, consultata una lista, risponde che per la loro famiglia è precluso l'accesso al campeggio, perché nel passato un'altra famiglia con lo stesso cognome aveva provocato dei problemi.

A nulla valgono le proteste del signor Nikola, il quale a quel punto se ne va.

Dopo pochi giorni torna con alcuni amici italiani. Questi mostrano i documenti e vengono fatti entrare per individuare un posto dove allocare la loro roulotte. Dopo poco si presenta lo stesso capofamiglia Sinto e gli viene detto che non c'è posto. La receptionist del campeggio, di fronte alla dimostrazione della manifesta iniquità, ripete nuovamente che lei a “quelle persone” non le fa entrare perché hanno creato in passato problemi. Nonostante la dimostrazione del fatto che la sua famiglia non andasse in quel campeggio da più di 20 anni, il signor Nikola si vede respingere solo sulla base del fatto che qualcuno con il suo stesso cognome e appartenente all'etnia sinta abbia dato disturbo ai campeggiatori nel passato.

Il trattamento manifestamente discriminatorio viene segnalato all'UNAR che interviene sul direttore del campeggio chiedendo informazioni sull'accaduto comunicando le norme che si ritengono violate e le possibili sanzioni a cui si potrebbe giungere. Inoltre l'UNAR chiede qual'è la posizione che il campeggio intende assumere per il futuro nei confronti dei campeggiatori di origine rom o sinta.

Il direttore del campeggio, nel rispondere con una lettera di scuse, sostiene di non essere a conoscenza dell'increscioso episodio e che è rammaricato e dispiaciuto per quanto accaduto. Rimarca, infine, che nel suo campeggio non c'è alcun trattamento discriminatorio nei confronti dei Rom e Sinti, ma che nei mesi di giugno, luglio e agosto accettano solo i clienti fissi e abituali essendo il campeggio completamente esaurito.

³⁷ Il fatto di richiedere un abbigliamento elegante può essere considerato una discriminazione indiretta in quanto gli immigrati si trovano spesso a vivere in ristrettezze economiche talmente critiche da impedire l'acquisto di capi di un certo tipo.

7.6 Vita pubblica

Non sono da sottovalutare neanche le categorie “vita pubblica”³⁸ e “trasporto pubblico”³⁹ che insieme raccolgono quasi il 10% delle segnalazioni. In particolare, le discriminazioni classificate in questa seconda categoria presentano contorni piuttosto sfumati rispetto alla prima: quella del trasporto pubblico, infatti, può essere inquadrata come una sottospecie della vita pubblica, in quanto lo scenario è comune ai due ambiti di riferimento, così come le persone coinvolte.

Ne è un esempio un episodio avvenuto in una grande città italiana, che ha visto coinvolti una giovane donna e il conducente di un autobus. L'episodio, scatenato da un gesto di insofferenza della donna per il ritardo del mezzo, ha provocato una reazione spropositata del conducente, che ha cominciato ad insultare la donna per il colore della pelle fino a minacciarla di arrivare alle mani. La risposta della donna alle minacce è stata quella di uscire immediatamente dal mezzo e di prendere, una volta scesa, la targa e i dati del bus; questo normale e comprensibile gesto ha però innervosito ulteriormente il conducente, che ha fermato il mezzo ed è corso incontro alla donna per picchiarla.

La violenza fisica è stata evitata grazie all'intervento di alcuni testimoni che si sono intromessi per evitare che la discussione sfociasse in una tragedia, ma quella morale purtroppo non è stata evitata. L'eventuale richiamo dell'azienda di trasporto verso il suo dipendente non cancellerà il torto subito dalla donna, né garantirà che certi episodi non si ripetano in futuro.

È da sottolineare che, in questi casi, lo sforzo dell'UNAR non è solo quello di assistere le vittime nella tutela dei propri diritti, ma anche quello di attuare delle azioni di sistema per affrontare la problematica in una prospettiva più ampia. Ad esempio, nei casi di specie, l'Ufficio ha proposto ai responsabili delle aziende di trasporto di effettuare dei corsi di formazione *inside* sull'integrazione interculturale e sulla convivenza interetnica rivolti agli stessi dipendenti del settore del trasporto pubblico locale. La proposta ha trovato il consenso dei vertici delle aziende.

³⁸ Alla categoria “vita pubblica” sono state ricondotte tutte le denunce di discriminazione che presuppongono un rapporto di estraneità tra soggetti occasionalmente presenti sullo stesso luogo pubblico o quelle relative a scritte vandaliche a sfondo razziale, nonché alle segnalazioni riguardanti manifesti elettorali o dichiarazioni di esponenti politici.

³⁹ Sono raggruppate nella categoria “trasporto pubblico” le segnalazioni che denunciano eventi discriminatori da parte del personale di servizio del trasporto pubblico ai danni di utenti stranieri, che a volte si spingono fino alla mancata erogazione del servizio stesso.

Controlli selettivi

Adel è di origine senegalese. Prende tutti i giorni i mezzi di trasporto pubblico per recarsi al lavoro. Per risparmiare ha comprato l'abbonamento annuale e, quindi, quando sale sull'autobus non ha bisogno di obliterare il biglietto. Sull'autobus la mattina ci sono tanti lavoratori stranieri e il mezzo è sempre molto affollato. Spesso nell'orario di punta sull'autobus salgono i controllori e chiedono ai passeggeri il biglietto, ma la maggior parte delle volte si rivolgono solo ai passeggeri stranieri.

Un giorno Adel va al lavoro con il solito mezzo affollatissimo e si affaccia al finestrino. Alla fermata ci sono i controllori che non salgono ma vedendolo affacciato gli chiedono al volo di mostrare il biglietto e poi se ne vanno non continuando il controllo sugli altri passeggeri. Adel, però, non ci sta e chiede spiegazioni sul perché la richiesta sia stata fatta solo a lui. La risposta dei controllori è stata solo un insulto.

Al di là degli atti violenti e degli insulti che daranno luogo ad un procedimento, è da stigmatizzare anche l'abitudine di controllare i titoli di viaggio dei soli passeggeri stranieri basandosi solo sul sillogismo straniero - irregolare - passeggero senza biglietto.

L'UNAR è in contatto con l'avvocato del signor Adel ed ha messo a disposizione il proprio gruppo di esperti. Sono stati, inoltre, presi contatti con l'azienda richiedendo provvedimenti nei confronti dei controllori e l'attivazione di appositi corsi di formazione e sensibilizzazione per i propri dipendenti.

A proposito delle segnalazioni pervenute relativamente all'ambito “vita pubblica” è interessante citare due casi; il primo, denunciato da una cittadina italiana, si inserisce all'interno del contesto della politica e riguarda alcuni manifesti di un partito politico italiano apparsi in alcune cittadine del Nord est italiano durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2006.

Si tratta di manifesti con i quali si è fatto ricorso in maniera strumentale ad immagini di cittadini di origine straniera: in uno di essi appariva la caricatura di un cinese accompagnata dalla frase “...vorreste un ministro del commercio così?” e in un altro venivano ritratte alcune donne con il burka accompagnate dallo slogan “...vorreste un ministro della famiglia così?”⁴⁰.

⁴⁰ Perché l'UNAR potesse avere una documentazione fotografica dei manifesti denunciati è stata necessaria la collaborazione del locale Sportello immigrati al fine di svolgere un'indagine sul territorio.

Nonostante possa considerarsi legittimo il fine di esprimere una specifica posizione in materia di politiche migratorie o in riguardo al coinvolgimento dei cittadini stranieri nella vita politica (in relazione al diritto di voto attivo o passivo), si è ritenuto che questi manifesti, rappresentando in modo stereotipato sia le caratteristiche somatiche degli stranieri che quelle culturali-religiose, fossero assolutamente illegittimi perché lesivi della dignità del cittadino straniero.

L'altro caso accennato sopra riguarda, invece, la presenza di scritte xenofobe sui muri di una grande città del Nord Italia. Si tratta di un caso esemplificativo di una piaga che affligge grandi e piccole realtà urbane in Italia. Già durante la prima annualità del servizio si erano presentati casi di questo tipo e l'UNAR era intervenuto contattando il Comune competente per la rimozione delle scritte offensive.

Chi corre con noi deve essere italiano

Magdi è un ragazzo algerino corridore amatoriale. Fin da bambino ha corso sempre con passione e con buoni risultati; da quando è in Italia, però, non ha avuto più tempo per correre deve badare soprattutto a lavorare e così ha messo un po' da parte la sua grande passione.

Dopo qualche anno la situazione è un po' più tranquilla, adesso ha un lavoro che gli consente anche di ricominciare a fare il suo sport preferito e, quindi, su consiglio di un suo amico italiano, chiede alla associazione sportiva del luogo di tesserarsi.

All'inizio ha solamente un colloquio telefonico con l'associazione sportiva e il responsabile gli dice che non c'è nessun problema, basta pagare la quota di iscrizione, portare il documento d'identità e l'iscrizione è automatica.

Qualche giorno dopo Magdi, accompagnato dal suo amico italiano, si reca di persona all'associazione per perfezionare l'iscrizione e, con sua grande sorpresa, scopre che le cose non sono più così semplici ma occorre un gradimento e una non meglio precisata presentazione da parte di qualcuno che faccia da garante. A nulla vale l'intervento dell'amico italiano, disposto esso stesso ad assumere questo ruolo di garante.

Magdi si rivolge all'UNAR che interviene con l'associazione sportiva facendo presente la normativa in materia e le possibili sanzioni esistenti nel caso si dovesse accertare l'esistenza di comportamenti discriminatori. Anche in questo caso, forse per il timore, forse per la presa di coscienza che quanto si stava facendo concretava una condotta illegittima e forse per un pentimento o per un ravvedimento, dopo poco tempo Magdi ottiene la sua iscrizione.

7.7 Scuola e istruzione

Altro ambito in cui appare piuttosto alta la percentuale delle segnalazioni di disparità di trattamento è quello della “scuola e istruzione”, che comprende più del 5% degli eventi pertinenti. Uno dei casi più significativi di questo ambito di riferimento è stato segnalato dall'Opera Nomadi⁴¹ e coinvolge una scuola elementare di un paesino del nord est, che nel giro di tre anni ha visto migrare tutti gli alunni italiani nelle scuole dei comuni limitrofi per via dei “troppi” bambini Rom e Sinti iscritti.

È facilmente intuibile che le scelte “separatiste” delle famiglie italiane abbiano influito profondamente sulla organizzazione scolastica e sulla didattica, che oggi è strutturata in due pluriclassi funzionanti con diciotto alunni. Secondo un'associazione che da anni si impegna per la difesa e l'integrazione di queste due minoranze etniche, quella della scuola in questione sarebbe una realtà discriminante che provoca segregazione: l'attività didattica, infatti, sarebbe ritardata proprio dalla mancanza degli alunni italiani che con la loro presenza favorirebbero l'inserimento degli alunni Rom e Sinti nel contesto scolastico e di conseguenza nel tessuto sociale locale. Per queste ragioni, è stato chiesto al Ministero dell'istruzione l'immediata chiusura della scuola speciale, coinvolgendo al tempo stesso l'UNAR per un parere sul caso.

Poiché il problema della discriminazione dei Rom e Sinti e la loro integrazione non si risolve semplicemente con la chiusura della scuola⁴², né con la loro ghettizzazione in classi speciali, l'UNAR si è fatto promotore di una serie di incontri tra l'Opera Nomadi e l'amministrazione comunale volti ad individuare nuove iniziative integrative e a discutere sull'efficacia di attività scolastiche obbligatorie inserite nei POF, che quest'anno vedranno coinvolti in momenti formativi comuni gli alunni della scuola “separata” e di quelle “italiane”. Per l'Ufficio si tratta di un ruolo di mediazione molto importante, perché permetterà di tracciare le linee guida di un percorso difficile che si spera possa essere praticabile per tutte le altre piccole e grandi realtà italiane.

⁴¹ L'Opera Nomadi nazionale nasce nel 1965 per la tutela dei diritti civili e la salvaguardia della cultura dei Rom/Sinti. Riconosciuta “Ente Morale” con Decreto Presidenziale nel 1970, l'Opera Nomadi è presente su tutto il territorio nazionale. L'Ente è un'organizzazione democratica che ha il fine di salvaguardare e valorizzare con ogni possibile forma d'intervento, diretto o indiretto, il patrimonio sociale e culturale delle popolazioni Rom, Sinte e Camminanti, comunemente denominate zingare, nomadi e viaggianti, nonché di fornire concreti strumenti di sostegno a favore delle stesse popolazioni.

⁴² Non sono risultate praticabili per l'integrazione dei bambini Rom e Sinti nemmeno le attività extrascolastiche estive ed invernali organizzate dall'amministrazione comunale.

7.8 Mass media

All'ambito dei media corrisponde il 5% delle segnalazioni pertinenti: il filo conduttore che lega questi casi è la denuncia di un tipo di giornalismo e di comunicazione che lede l'immagine di alcuni gruppi etnici o degli immigrati in generale, attraverso uno stile linguistico apparentemente neutro, fatto di generalizzazioni e di stereotipi che fanno sì che l'individualità tenda a perdersi nell'unica categoria della nazionalità e che quest'ultima, a sua volta, abbia nell'individuo l'unico elemento di identificazione.

Un esempio in tal senso è suggerito da una segnalazione che riguarda un titolo di un articolo apparso su un'importante testata giornalistica italiana in cui si leggeva: "gli albanesi rubano..". Nell'articolo si diceva che a rubare fossero state delle persone dell'Est europeo, quindi l'associazione furto - Albania non può che essere ricondotta ad un'immagine stereotipata pregiudizievole di questo gruppo etnico, in cui l'individualità dei singoli si perde in quella di una nazionalità e la nazionalità albanese si riconosce attraverso quella dei ladri.

Questo tipo di giornalismo esaspera situazioni di conflitto e provoca pregiudizi talvolta attraverso l'invenzione.

A questo proposito, è curioso segnalare un episodio comparso su un quotidiano nazionale che denunciava la discriminazione nell'accesso al lavoro di donne che portano il velo. Poiché esistevano riferimenti precisi sulla presunta fonte di discriminazione, l'UNAR ha potuto effettuare un'inchiesta autonoma per fare chiarezza sul caso. Il confronto con i datori di lavoro e i lavoratori assunti, tra cui donne musulmane che portano il velo, ha messo in evidenza l'infondatezza dell'articolo e ha fatto luce sul fatto che le dichiarazioni di fanatici possano essere generalizzate per stigmatizzare erroneamente una situazione. In vista di un futuro in cui le relazioni etniche rappresentino una delle colonne portanti del cd capitale sociale, è necessario un ripensamento dei codici comunicativi per una rappresentazione della realtà degli immigrati che non sia solo virtuale, ma saggia ed equilibrata perché rispondente al vero.

In questo senso, l'UNAR ha creato un apposito Gruppo di lavoro su Media e Immigrazione che, in collaborazione con la Federazione nazionale stampa e l'Ordine dei giornalisti, sta approfondendo la possibilità di eventuale iniziative di sensibilizzazione ed informazione volte a garantire una rappresentazione corretta della figura dell'immigrato nei media e nella società civile.

7.9 Erogazione servizi finanziari

Un posto di rilevanza nella classifica degli ambiti di discriminazione razziale ed etnica è quello assegnato all'accesso al credito; in linea di massima, la legislazione bancaria non pone nessun limite formale all'accesso degli immigrati ai servizi bancari, ma la maggior parte delle discriminazioni sostanziali rientrano nell'ambito di quelle indirette. Per l'ottenimento di un prestito ad un immigrato vengono chieste garanzie che difficilmente riesce a dare: l'esibizione della busta paga e del contratto di affitto, la garanzia del soggiorno. Si pensi, ad esempio, a coloro che sono costretti a lavorare "in nero", senza busta paga.

È pur vero che le quote di immigrati bancarizzati sono alte. Al riguardo, una recente indagine del Centro studi di politica internazionale (Cespi) stima in oltre 1.200.000 i cittadini stranieri provenienti da paesi in via di sviluppo o da paesi in transizione in possesso di un conto corrente: si tratta cioè del 57,3% degli immigrati in età adulta⁴³. Si consideri che negli Stati Uniti il tasso di "bancarizzazione" dei migranti provenienti dal Centro e dal Sud America è pari al 50%, nonostante il fenomeno migratorio d'oltreoceano abbia radici che affondano in un tempo ben più remoto⁴⁴. Un *trend* analogo è evidenziato anche da una ricerca del CENSIS sui comportamenti di consumo e il rapporto con i circuiti economici formali di un campione di 800 stranieri residenti in Italia⁴⁵.

È, comunque, evidente che al di là dei tassi di bancarizzazione, i requisiti richiesti dalle banche possono costituire un muro che relega gli immigrati in una posizione di subordinazione; il non poter ottenere un mutuo per comprare una casa o un prestito per avviare un'attività autonoma, infatti, è sintomo di una negata integrazione, che si nasconde dietro un'apparente facciata di apertura all'altro, che produce danni gravi almeno quanto quelli prodotti dall'atteggiamento xenofobo più esplicito, che esclude apertamente gli immigrati dal sistema dei diritti.

⁴³ L'indagine però non considera la quota rilevante di clientela straniera che usufruisce delle attività bancarie delle Poste Italiane.

⁴⁴ Cfr. ABI-CESPI, *Cittadinanza economica dei migranti e microfinanza*, Rapporto di ricerca, 2005, disponibile in www.cespi.it.

⁴⁵ Il 43,4% degli intervistati ha affermato di avere aperto un conto corrente bancario e il 41,1% possiede una carta Bancomat; sono invece meno diffusi il conto corrente postale (17,6%), il libretto di risparmio (16,1%) e la carta di credito (13,1%). Un altro dato interessante è quello relativo alla solvibilità degli immigrati: tra coloro che sono ricorsi ad un prestito sotto forme diverse (il 42% del campione), il 50% non ha avuto alcun problema a saldare il debito; il 31% ha incontrato difficoltà irrilevanti; il 17% è riuscito a saldarlo con molta difficoltà e solo il 2% è stato inadempiente e non ha rispettato le scadenze del pagamento; cfr. E-ST@T, CENSIS, *Immigrati e cittadinanza economica. Stili di consumo e accesso al credito nell'Italia multi-etnica*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

Sebbene sul piano normativo, pertanto, non si facciano differenziazioni tra italiani e non, nei fatti, nei rapporti tra banca e cliente, si riscontrano delle disparità di trattamento nei confronti degli immigrati nell'accesso a quei servizi che presuppongono un alto fattore di rischio (mutui e prestiti). Questa diversità di trattamento va ricondotta sicuramente a fattori di tipo culturale, che contribuiscono a costituire attorno alla figura dello straniero una maschera di ambiguità e pericolosità. In questi termini, è evidente che la via verso un'integrazione delle popolazioni immigrate deve necessariamente passare anche per la ridefinizione degli assetti finanziari che regolano l'accesso al credito, attraverso un ponderato bilanciamento tra i profili di autonomia negoziale e quelli di parità di trattamento. Occorre favorire una sempre più diffusa affermazione del *migrant banking* come base di partenza per le nuove iniziative predisposte dagli istituti di credito attraverso attività inserite, in un percorso tuttora in divenire, in determinate aree di intervento quali la creazione di sportelli bancari dedicati e mediazioni linguistiche, l'adattamento dei prodotti e dei servizi bancari alle esigenze dei nuovi clienti per eliminare gli ostacoli all'accesso al credito nonché l'attivazione di una linea di microcredito solidale per favorire i soggetti economicamente più deboli, normalmente esclusi dai circuiti finanziari tradizionali.

A sostegno di tale processo, l'UNAR ha avviato una collaborazione con l'ABI-Associazione Bancaria Italiana che vedrà, nel corso del 2007, la realizzazione di apposite giornate di studio finalizzate ad informare e sensibilizzare i soggetti che operano nel settore del credito, anche attraverso la segnalazione e promozione delle azioni virtuose in tale ambito già realizzate da alcuni istituti, allo scopo di favorire e sostenere, nel cammino verso una sempre più efficace azione di integrazione sociale, gli operatori economici più attivi e sensibili al mutare delle condizioni socio-economiche del mercato.

Purtroppo, quando si parla di esclusione degli immigrati dall'accesso ai servizi finanziari, non si fa soltanto riferimento ad operazioni finanziarie di grande respiro, perché la disparità di trattamento avviene anche nell'ambito del credito al consumo.

Un esempio, in tal senso, proviene da una segnalazione che riguarda un cartello pubblicitario esibito in un grande negozio di elettrodomestici.

Paghi a rate solo se hai pagato la bolletta della luce

Giuseppe, cittadino italiano residente nel Nord Italia, va in un ipermercato allo scopo di acquistare un televisore ed in quella occasione la sua attenzione è attratta da un cartello pubblicitario ivi esposto nel quale si sottolinea, a caratteri ben

evidenti, che i cittadini extracomunitari, per ottenere il finanziamento necessario all'acquisto di un determinato prodotto devono allegare, oltre a tutti gli altri documenti richiesti ai cittadini italiani per il medesimo finanziamento, “il permesso di soggiorno o carta di soggiorno” e “l'ultima ricevuta della bolletta Enel pagata”. Dopo qualche giorno, Giuseppe denuncia all'UNAR il contenuto dell'offerta pubblicata dall'ipermercato dal carattere assai peculiare nella parte dedicata ai cittadini extracomunitari.

L'UNAR ha immediatamente contattato la direzione dell'ipermercato per evidenziare che laddove la domanda di produrre un regolare permesso di soggiorno possa risultare giustificata dall'esigenza della società erogatrice del finanziamento di verificare la sussistenza in capo al cittadino extracomunitario di un lavoro che gli procuri un reddito adeguato, appare, invece, incomprensibile ed inopportuna l'ulteriore richiesta avanzata dall'ipermercato ed avente ad oggetto la su citata ricevuta Enel. Non essere intestatari di un contratto per l'energia elettrica, infatti, non significa non disporre di un reddito adeguato al pagamento del debito.

L'esempio appena citato aiuta a sottolineare quanto fitta sia la “giungla” di restrizioni cui sono soggetti gli immigrati in questo specifico ambito della vita sociale; a questa si aggiungono poi le barriere di tipo culturale che scoraggiano gli immigrati ad utilizzare servizi bancari e finanziari, la carenza di materiale informativo mirato e l'eterogeneità dei documenti richiesti per l'accesso ai servizi che insieme costituiscono un potente freno al processo di integrazione socio-economica degli immigrati.

In banca non ti apro neanche la porta

Milagros è una signora italiana di origini latino-americane che vive nel nostro Paese da molti anni. La signora ha necessità di cambiare un assegno e si fa accompagnare dal nipote nell'agenzia della propria banca. Una volta entrata, però, un funzionario della banca impedisce l'accesso al nipote e nonostante le spiegazioni e le rassicurazioni della signora, che chiarisce che si tratta del nipote, il funzionario non gli permette l'accesso al nipote fino a che questi - stando fuori della porta - non mostra l'assegno da cambiare. Il pregiudizio e la diffidenza continua anche nella successiva operazione di sportello dove vengono richiesti documenti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge.

Milagros si rivolge all'UNAR non chiedendo sanzioni o penalità; vorrebbe solo ricevere le scuse del funzionario, perché nonostante tanti anni in Italia si è senti-

ta trattata in modo discriminatorio per il solo fatto di essere di origine sudamericana.

L'UNAR ha scritto all'agenzia e alla direzione generale della banca e, pur in presenza di una versione contrastante da parte del responsabile dell'agenzia, ha ottenuto le scuse della direzione generale e la rassicurazione che tali episodi, attentamente monitorati, saranno oggetto di un pronto intervento sanzionatorio.

7.10 Salute

Lo scenario entro cui prendono forma le discriminazioni nell'ambito delle strutture sanitarie si articola essenzialmente attraverso due questioni: la prima caratterizzata dalle differenze di trattamento che avvengono nella pratica quotidiana dell'erogazione dei servizi⁴⁶, a seconda dalla difficile relazione tra gli immigrati e il personale sanitario, soprattutto per ciò che concerne l'aspetto della comunicazione. Poiché si snoda attraverso l'esperienza della malattia, questo ultimo ambito costituisce un terreno molto sensibile e forse più fertile degli altri per il verificarsi di conflitti interetnici.

Un caso emblematico in tal senso è quello sollevato da una donna originaria della Costa d'Avorio, ricoverata in un ospedale del Nord Italia, che ha denunciato un medico e un'infermiera che hanno assunto nei suoi riguardi comportamenti discutibili dal punto di vista dell'assistenza sanitaria e che le si sono rivolte durante tutto il periodo della degenza in maniera offensiva, tanto da poter ricondurre quei modi a vere e proprie molestie a sfondo razziale. Si tratta di una segnalazione preoccupante, perché alla normale reazione di indignazione nei confronti di chi adotta comportamenti discriminatori si aggiunge quella di chi viola i diritti del malato.

⁴⁶ La differenza di trattamento degli immigrati nelle strutture sanitarie trova conferma in una ricerca che ha evidenziato l'esistenza di una reale discriminazione nell'accesso ai servizi sanitari nei confronti degli stranieri, che si traduce in una peggiore qualità delle cure rispetto a quanto avviene per la popolazione autoctona. Questo studio condotto da Alisei, che ha avuto come obiettivo l'esplorazione delle dinamiche di accesso degli stranieri ai servizi sanitari, si colloca all'interno degli obiettivi individuati dal progetto *Partners for Health* e ha riguardato Bologna, Perugia, Caserta e Roma. Sono stati realizzati sei incontri (*learning communities*) ai quali sono stati chiamati a partecipare 50 operatori dei servizi sanitari e personale medico e ospedaliero e sono stati somministrati 50 questionari a stranieri di nazionalità diversa.

Capitolo III

IL SOSTEGNO ALLE VITTIME DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

1. Assistenza legale alle vittime di discriminazione

Come già ampiamente evidenziato nel precedente Rapporto⁴⁷, l'UNAR nel suo impegno a favore della rimozione di ogni atto discriminatorio può fornire, alla presunta vittima o alla associazione che agisca per esso, assistenza e supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi. Al riguardo l'Ufficio può produrre osservazioni o pareri anche in giudizio. Inoltre, nel pieno rispetto delle funzioni e delle prerogative esclusive della magistratura, può svolgere inchieste in via autonoma e facoltativa per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

Sui casi raccolti dal *Contact center* ed inviati ad un'istruttoria di *primo livello*, viene effettuato un approfondimento documentale con la presunta vittima e le parti coinvolte per verificare che sussistano gli estremi per una oggettiva discriminazione subita; sono, quindi, sentiti eventuali testimoni o raccolte prove circostanziate del fatto. Se le segnalazioni sono giudicate fondate e pertinenti vengono trasmesse alla segreteria dell'UNAR per la valutazione del Direttore e l'eventuale attribuzione al funzionario/magistrato competente per un'ulteriore fase istruttoria di *secondo livello*.

Qualora si renda necessario un accesso alla tutela giurisdizionale o all'azione amministrativa, l'UNAR può proporre alla presunta vittima di discriminazione un supporto dei *Focal point* nazionali o delle associazioni iscritte al Registro

⁴⁷ UNAR, *Un anno di attività contro la discriminazione razziale*. Rapporto 2005, Demetra editore, 2006, cap.III, par. 5.

nazionale, che possano meglio sostenere il soggetto.

Per l'azione di tutela giurisdizionale l'Ufficio tiene conto di quanto previsto dal Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998) e dalle novità introdotte dal D. Lgs. 215/2003. Per quanto riguarda il Testo Unico, sulla base dell'articolo 44, è prevista una “*azione civile contro la discriminazione*”, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, consistente in un procedimento snello, rapido ed incisivo per combattere ogni tipo di discriminazione sulla falsariga del provvedimento d'urgenza.

La domanda può essere proposta anche dalla parte personalmente, senza la necessità della presenza tecnica di un difensore. Il procedimento si conclude con ordinanza immediatamente esecutiva ed il magistrato può ordinare la cessazione della condotta pregiudizievole ed adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze del caso, a rimuovere gli effetti della discriminazione stessa. L'efficacia dell'intervento del giudice trova adeguata garanzia nell'articolo 388 c.p., che prevede una sanzione penale in caso di inosservanza ad un comando del giudice.

Nell'attività di assistenza alle vittime di discriminazione, l'UNAR tiene conto però anche delle novità introdotte dal D. Lgs. 215/2003, che riconosce la legittimazione ad agire alle associazioni e agli enti, inseriti in un apposito elenco, che possono adire il magistrato “*in nome e per conto o a sostegno*” del soggetto discriminato⁴⁸. L'iscrizione nell'elenco fornisce ad enti ed associazioni inserite compiti di supporto in giudizio, fino alla completa sostituzione processuale. Le associazioni ed enti iscritti hanno anche la legittimazione ad agire nelle ipotesi di “discriminazione collettiva”, ossia nella eventualità non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione.

L'UNAR può intervenire nel procedimento giurisdizionale sulla base dell'articolo 7 del D. Lgs. n. 215/2003, anche nelle forme previste dall'articolo 425 c.p.c., provvedendo, ove richiesto dalla parte interessata, a rendere in giudizio, tramite un proprio rappresentante, informazioni ed osservazioni orali o scritte, poten-

do attingere notizie sul punto da enti, persone ed imprese che ne siano in possesso, attraverso il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo delle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento e, soprattutto, può fornire pareri e consulenze legali, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, a tutti coloro che lamentano di aver subito discriminazioni.

Anche se la presenza tecnica di un difensore non è obbligatoria, l'UNAR per sopperire ad eventuali sperequazioni nel supporto legale in fase di procedimento giurisdizionale tra il resistente e la presunta vittima, ha favorito nel corso del 2006 un rafforzamento delle competenze e della sensibilità dei professionisti forensi preposti alla condotta processuale per assicurare maggior tutela anche a coloro i quali non possano ricorrere al gratuito patrocinio, ma neppure siano in grado di poter affrontare i costi, a volte elevati, di un'assistenza professionale.

Al riguardo sono state avviate con il mondo dell'associazionismo e degli enti iscritti al Registro nazionale, dispositivi finanziari per un'attività progettuale di sostegno, formazione e sensibilizzazione, nonché percorsi formativi per associazioni, enti e realtà sindacali sul nuovo assetto normativo antidiscriminazione⁴⁹. Iniziative di formazione e scambi di esperienze sono stati realizzati anche con i *Focal point* nazionali per rafforzare l'azione di supporto tecnico-legale e promuovere un'efficace attività conciliativa informale per la cessazione delle condotte discriminatorie.

2. *L'efficacia delle azioni di conciliazione informale*

Anche nel secondo anno di attività dell'UNAR, si è notata l'importante efficacia fornita da un'azione conciliativa informale nella risoluzione dei conflitti e nella cessazione delle condotte discriminatorie, capace di compensare il fatto che non sempre è possibile o opportuno procedere prestando un'assistenza legale esclusivamente finalizzata alla presentazione di un ricorso davanti al giudice civile ex articolo 4 del D. Lgs. 215/2003.

La stragrande maggioranza dei casi trova una soluzione attraverso la via della conciliazione informale fra le parti.

L'azione conciliativa può comportare, da parte dell'UNAR direttamente o in collaborazione con i *focal point* o le associazioni sul territorio, l'ascolto diretto del-

⁴⁸ Il decreto interministeriale del 16 dicembre 2005 del Ministero per le Pari Opportunità e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (G.U. n. 9 del 12 gennaio 2006) di cui si parlerà nei prossimi paragrafi, riconosce tale legittimazione a 330 associazioni ed enti impegnati nella lotta alla discriminazione razziale. Attività formative e di sensibilizzazione delle associazioni coinvolte sono state attivate nel 2006 dall'UNAR per una maggiore conoscenza degli strumenti in possesso delle associazioni ed un'azione sistematica di formazione è prevista in tal senso per il 2007. In considerazione anche della recente capacità di intervento dell'associazionismo al momento non sono stati ancora registrati casi giudiziari, ma si prevede che nei prossimi anni l'assistenza in giudizio alle vittime di discriminazioni razziali da parte di associazioni sarà profondamente radicata come nuova forma di tutela.

⁴⁹ Cfr. par. 3 e vedi al riguardo i progetti finanziati dall'UNAR per il rafforzamento dell'effettività degli strumenti di tutela delle vittime di discriminazione nell'accesso alla giustizia nel Cap. IV.

le parti formalmente convocate. Durante gli incontri si possono prospettare soluzioni per l'eliminazione delle situazioni discriminatorie, o comunque, si tenta di mediare tra contrapposti interessi, talvolta tutti meritevoli di tutela, al fine di evitare, se possibile, il ricorso alla via giudiziaria anche con scopi deflattivi del potenziale contenzioso.

Durante il 2006, nel supporto alle istanze presentate dalle presunte vittime di discriminazione, si è notato come già le semplici richieste di chiarimento rivolte dall'Ufficio abbiano prodotto, in molti casi, la cessazione della condotta stessa, mentre la convocazione delle parti e l'identificazione di una soluzione adeguata per tutti i contraenti ha svolto una importante funzione risolutiva del conflitto. Questo spiega perché, fino ad oggi, non siano ancora stati necessari procedimenti giurisdizionali di tutela per le presunte vittime di discriminazione.

Le procedure conciliative sono anche una strategia obbligatoria in quei casi in cui non si può fornire un intervento diretto o perché non si è di fronte a condotte propriamente illegittime, in quanto, comunque, rispondenti alla legislazione esistente, o perché riguardanti ambiti in cui l'intervento di un'istituzione pubblica, quale l'UNAR, appare poco opportuno o addirittura controproducente, se non esorbitante la propria sfera di competenza.

In questi casi l'UNAR, non potendo attivare forme di assistenza legale o adottare atti o provvedimenti in qualche modo imperativi, agisce utilizzando la forza di persuasione dovuta al proprio ruolo istituzionale, al prestigio, all'autorevolezza e all'*expertise* riconosciutagli in materia di tutela della parità di trattamento. In quei casi si interviene utilizzando nei confronti del soggetto autore della presunta condotta discriminatoria una modalità di persuasione, la cosiddetta *moral suasion*, volta a influenzare o fare "pressione" al fine di ottenere un effettivo comportamento socialmente responsabile, senza utilizzare la forza cogente delle leggi e dei regolamenti.

3. *Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio*

Le associazioni e gli enti impegnati in attività di rimozione delle discriminazioni su base etnica e razziale rivestono un ruolo determinante nell'attività di contrasto di ogni disparità di trattamento vissuta da minoranze etniche, cittadini immigrati e di origine straniera. Esse rappresentano per l'UNAR un braccio operativo imprescindibile nell'attività di assistenza alle vittime e rivestono un ruolo particolarmente innovativo per l'Italia, in virtù delle novità introdotte dal D. Lgs. n. 215/2003.

Come accennato, il D. Lgs. n. 215/2003, all'articolo 4, prevede un'apposita tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti discriminatori di cui all'articolo 2 dello stesso decreto. Il relativo procedimento si svolge nelle forme snelle previste dall'articolo 44 del D. Lgs. n. 286/1998 (T. U. sull'immigrazione).

Come già detto nel precedente paragrafo (cfr. Cap. III, par.1), il procedimento si caratterizza particolarmente per l'assenza di qualsiasi formalità: infatti, da un lato, la domanda, nella forma del "ricorso", può essere proposta al giudice competente anche dalla parte personalmente, senza la necessità della presenza tecnica di un difensore; dall'altro, si consente al giudice di procedere "nel modo più opportuno" agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti ed al provvedimento invocato, avvalendosi anche di elementi di fatto di carattere statistico - indici rivelatori soprattutto delle discriminazioni indirette - da valutare nell'ambito della prova per presunzioni.

In materia sono intervenute importanti novità introdotte dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 215/2003, prima fra tutte la legittimazione ad agire in giudizio "in nome, per conto o a sostegno" della vittima di discriminazione razziale o etnica alle associazioni o enti rappresentativi degli interessi lesi dalla discriminazione, su delega della persona interessata rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, inseriti in un apposito elenco previsto dal su citato articolo 5.

L'iscrizione al predetto elenco, pertanto, fornisce a questi organismi non soltanto compiti di supporto della vittima in giudizio (c.d. intervento *ad adiuvandum*), ma anche e soprattutto di completa sostituzione processuale, particolarmente opportuna per sopperire alle evidenti condizioni di inferiorità del soggetto destinatario del trattamento sfavorevole o altrimenti molestato, situazioni preclusive, in buona sostanza, di un accesso alla tutela giurisdizionale.

I predetti enti e associazioni sono, altresì, legittimati ad agire in giudizio, secondo quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 5, nei casi di discriminazione collettiva "qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione" consentendo in tal modo la valorizzazione della presenza e della rilevanza dell'interesse di "gruppo" alla non discriminazione.

Alla luce di quanto disposto dal primo comma dell'articolo 5, l'elenco in questione, costituito da 320 associazioni, è stato approvato, a seguito di un complesso iter avviato e gestito dall'UNAR sin dai primi mesi del 2005, con decreto interministeriale sottoscritto il 16 dicembre 2005 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 9 del 12 gennaio 2006.

In tale elenco sono stati inseriti, coerentemente con quanto disciplinato dalla

norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 5, le associazioni e gli enti già iscritti nel Registro istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità di cui al successivo articolo 6 del D. Lgs. n. 215/2003, ovvero nel Registro istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disciplinato dall'articolo 52, comma 1, lettera a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394 (Registro delle associazioni che favoriscono l'integrazione sociale degli stranieri immigrati).

L'istituzione del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni" previsto dal citato articolo 6 del D. Lgs. n. 215/2003, risponde all'evidente esigenza di realizzare un continuo raccordo operativo con le associazioni e gli enti ivi iscritti per avere sempre chiaro il quadro di chi opera concretamente sul campo, al fine di meglio espletare quelle attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'UNAR. Il Registro è stato costituito presso il predetto ufficio in virtù di delega posta in essere a cura del Dipartimento per le Pari Opportunità in data 8 marzo 2005.

L'iscrizione nel suddetto Registro è subordinata al possesso da parte di ciascun organismo di una serie tassativa di requisiti elencati nel secondo comma del citato articolo 6:

- a) l'avvenuta costituzione dell'associazione o dell'ente, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, da almeno un anno;
- b) il possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento, senza fine di lucro;
- c) la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;
- d) l'elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;
- e) lo svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente l'iscrizione;
- f) il non avere i rappresentanti dell'ente o associazione subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione o ente.

La valutazione circa la sussistenza dei suddetti requisiti è effettuata da un'apposita Commissione esaminatrice all'uopo nominata con decreto del Dirigente

Generale dell'UNAR.

Se la commissione, dopo una fase istruttoria di esame della documentazione prodotta dalle associazioni interessate, esprime parere favorevole, si provvede all'iscrizione dell'ente nel Registro attraverso un apposito provvedimento del Dirigente Generale dell'Ufficio, di cui viene data formale comunicazione.

L'istituzione del Registro in questione ha rappresentato un momento di fondamentale importanza nell'attuazione della normativa comunitaria, poiché non soltanto ha costituito uno degli anelli di importanza strategica nel processo che ha condotto al riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio ad associazioni o enti operanti nel settore, ma ha anche reso possibile la realizzazione di un collegamento continuo degli stessi con l'UNAR per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi sui quali far confluire l'impegno comune.

Da più di venti anni, l'associazionismo ha registrato una crescita esponenziale tanto quantitativa che qualitativa evidenziando come il bisogno di associarsi rimanga un fenomeno sociale estremamente importante per la tutela di interessi collettivi e diffusi. Da sempre gli organismi del terzo settore conducono battaglie per il riconoscimento dei diritti e della dignità dell'uomo e per la salvaguardia del patrimonio culturale e sociale. Molti, promovendo uno spirito di solidarietà verso i meno abbienti, i malati, i disabili, gli anziani ed i giovani disoccupati, forniscono un notevole contributo alla lotta contro l'esclusione sociale, lo sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini, il razzismo e la xenofobia.

Inoltre, il ruolo cruciale degli organismi del terzo settore in un'ampia serie di questioni fondamentali per la costruzione dell'Europa ed, in particolare, nella gestione e nella fornitura degli elementi chiave dei servizi sociali in molti Stati membri è stato riconosciuto dalla Commissione Europea e recepito nelle sue principali dichiarazioni sulla politica sociale e l'occupazione.

Pertanto, proprio per il forte attivismo di tutto il settore del no profit nel campo della tutela dei diritti umani e negli ambiti di competenza dell'UNAR, la normativa comunitaria ed il legislatore delegato hanno dato particolare rilievo alla collaborazione dell'Ufficio con il mondo dell'associazionismo non economico che ne costituisce ormai uno strumento operativo nell'azione quotidiana di contrasto al fenomeno della discriminazione razziale in Italia.

A tale realtà ha contribuito anche l'incremento posto in essere nel 2006 dall'UNAR del numero dei contatti e delle relazioni avviate già dal suo primo anno di attività con gli organismi del terzo settore più rappresentativi nell'ambito della lotta al razzismo.

Il raccordo operativo tra UNAR e terzo settore si è reso quanto mai necessario nell'istruzione di molte delle segnalazioni aventi ad oggetto presunti atti discriminatori giunte al suo *Contact center*. Spesso, infatti, la risoluzione del caso è stata raggiunta grazie al fattivo e indispensabile intervento dell'associazione presente sul territorio ove è stata denunciata la discriminazione.

Nel contatto con la presunta vittima di discriminazione, inoltre, l'UNAR propone, ove ricorrano gli estremi di un eventuale accesso alla tutela giurisdizionale o all'azione amministrativa, un supporto dei *focal point* nazionali UNAR o delle associazioni iscritte al Registro nazionale, che possano così sopperire alle condizioni di inferiorità del soggetto destinatario del trattamento sfavorevole o della molestia.

L'aver previsto, infatti, che le associazioni e gli enti possano stare in giudizio in nome e per conto del soggetto discriminato rappresenta una forma di tutela a vantaggio di quanti non possono ricorrere al gratuito patrocinio, ma neppure siano nelle condizioni di affrontare i costi di un'assistenza tecnica.

L'UNAR, per questo motivo, ha posto in essere nel 2006 una sistematica azione di consultazione e supporto degli enti iscritti al Registro nazionale, per i quali sono previsti dispositivi finanziari di sostegno (Cfr. Cap. IV, par. 1), formazione e sensibilizzazione. A tal proposito, l'Ufficio, proprio con l'obiettivo di creare o rafforzare una rete di saperi e competenze legali circa gli strumenti di contrasto alla discriminazione razziale, ha avviato l'organizzazione di un seminario di formazione che vedrà nel corso del 2007 la partecipazione attiva dei suddetti organismi anche al fine di creare attraverso le associazioni stesse, dei veri e propri centri di "assistenza legale", nel senso più tecnico del termine, sia per promuovere un'efficace attività conciliativa informale, sia per implementare la propria funzione di supporto tecnico-legale.

4. Un caso controverso: la discriminazione nell'accesso al lavoro pubblico

Nel corso del 2006 sono pervenute al *Contact center* dell'UNAR numerose segnalazioni di cittadini stranieri che lamentavano di essere stati vittime di discriminazioni in sede di accesso al lavoro pubblico. In particolare, i segnalanti, hanno sostenuto di essere stati trattati in modo differenziato rispetto a colleghi italiani che si trovavano nelle medesime condizioni in sede di domanda di accesso all'impiego pubblico senza concorso o in sede di partecipazione a procedura concorsuale.

Da un'analisi della casistica relativa a tali segnalazioni risulta che uno dei settori

lavorativi maggiormente interessati dal lamentato fenomeno è quello della sanità, soprattutto in sede di procedure di assunzione di infermieri e medici.

In relazione ai denunciati possono essere individuate tre aree nelle quali inquadrare le discriminazioni. In particolare:

- stranieri con contratto di lavoro a tempo indeterminato presso strutture private che, a seguito della cessione di tali strutture alle ASL, vedono da queste convertire il proprio contratto di lavoro da tempo indeterminato a tempo determinato, diversamente da quanto accade ai loro colleghi italiani ai quali la tipologia contrattuale originaria viene mantenuta;
- stranieri con qualificazione professionale di infermiere, iscritti presso i locali Centri per l'impiego ed avviati al lavoro anche in passato presso strutture pubbliche con contratti a tempo determinato, che si sono visti negare, dall'oggi al domani, l'inserimento nelle graduatorie previste dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56, per la collocazione presso aziende pubbliche che avevano richiesto la specifica professionalità da essi posseduta;
- stranieri con elevata qualificazione professionale esclusi dalle procedure concorsuali relative a posizioni di medico o ricercatore, posizioni analoghe a quelle da questi rivestite, a seguito di rapporti a tempo parziale o di contratti di ricercatore, presso l'amministrazione banditrice.

Le motivazioni addotte dalle strutture interessate o dai Centri per l'impiego circa la mancata stipula di un contratto a tempo indeterminato o l'esclusione dagli elenchi di avviamento o da procedure concorsuali, è da ricondurre ad una pedissequa interpretazione della normativa in vigore in tema di accesso al lavoro pubblico e di pubblici concorsi di cui al D.P.R. 487/1994 ed, in particolare, di quelle disposizioni che esigono il possesso della cittadinanza italiana per l'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Non può sottacersi che in materia l'ambito di intervento dell'UNAR è tuttavia molto limitato.

Come noto, gli effetti derivanti dall'esclusione del concorrente extracomunitario dalla procedura di accesso al pubblico impiego, disposta dall'amministrazione interessata con apposito provvedimento, possono essere rimossi solo mettendo nel nulla la disposizione dell'amministrazione. Ciò, nel nostro ordinamento, può avvenire solo mediante apposita impugnazione del provvedimento da parte del destinatario dell'atto che ha subito un *vulnus* ad una propria posizione giuridica soggettiva, davanti al giudice competente. In modo analogo, la tutela verso atti o comportamenti discriminatori di cui agli artt. 44 del Testo Unico sull'immigrazione e 4 del D. Lgs, n. 215/2003 nonché, per la materia del lavoro, anche del-

l'articolo 4 del D. Lgs. n. 216/2003, può essere attivata dal cittadino straniero leso o dagli altri soggetti legittimati dall'ordinamento, tra i quali, a normativa vigente, non viene annoverato l'UNAR.

L'Ufficio interviene, quindi, in sede di assistenza allo straniero danneggiato dal provvedimento di esclusione o dal comportamento discriminatorio, indirizzando quest'ultimo alle associazioni iscritte all'apposito Registro tenuto dall'UNAR⁵⁰, territorialmente più prossime allo stesso segnalante al fine di un'assistenza legale che possa poi convergere verso le forme di tutela sopra ricordate.

È necessario evidenziare, in questa sede, come la problematica relativa all'assunzione dei cittadini stranieri presso le pubbliche amministrazioni è estremamente dibattuta sia a livello sociale sia a livello giuridico. In quest'ultimo ambito si rileva che tale problematica era stata già affrontata e risolta in senso negativo in alcune pronunce della giurisprudenza civile e amministrativa ed anche in sede consultiva⁵¹.

Si deve tuttavia rilevare come in materia non vi sia una pacifica concordanza sull'interpretazione della normativa di settore e che la stessa giurisprudenza non ha assunto una posizione univoca e costante. Talvolta, infatti, il giudice amministrativo e quello civile, quest'ultimo soprattutto di recente, hanno mutato orientamento, ammettendo un'apertura alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni di cittadini stranieri, in particolare extracomunitari.

In chiave di lettura positiva, in particolare, si segnala il Decreto della Corte di Appello di Firenze n. 11333 depositato il 21 dicembre 2005 nel quale, ai fini dell'accesso al pubblico impiego, si perviene ad un'assimilazione ottenuta per il tramite della prevalenza del dettato sopranazionale su quello interno, della posizione giuridica del cittadino extracomunitario a quello comunitario.

Tentativi in questo senso erano stati già operati a livello giurisprudenziale, oltre che dalla medesima Corte di Appello, nell'Ordinanza del 7 luglio 2002, anche dalla I Sezione del T.A.R. Liguria nella Sentenza n. 399 del 2001.

I due giudici, in applicazione della normativa nazionale antidiscriminazione, pervengono alle citate pronunce mediante un'interpretazione orientata al pieno ossequio dei principi comunitari delle disposizioni del D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione) che, all'articolo 2 impone il principio della piena eguaglianza dei diritti tra lavoratori comunitari ed extracomunitari (nella pre-

detta pronuncia il giudice amministrativo fa pure un richiamo ai contenuti della direttiva 43/2000/CE sulla parità di trattamento nell'accesso all'occupazione, a prescindere dall'appartenenza razziale e etnica).

Proprio in attuazione della predetta disposizione, ritenuta prevalente perché di rango primario e pure successiva nel tempo a quella che regola l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ed i pubblici concorsi, di cui al citato D.P.R. n. 487/1994 (il quale invece inibiva l'accesso al pubblico impiego del cittadino extracomunitario), il giudice amministrativo aveva ritenuto i cittadini extracomunitari legittimati ad aspirare alla copertura di pubblici uffici alla pari dei cittadini dell'Unione, cioè con le medesime eccezioni per questi operanti.

Non di secondario rilievo risultano alcune pronunce successive del giudice civile che, sempre in applicazione della medesima normativa antidiscriminazione, ammettono a procedure concorsuali concorrenti extracomunitari esclusi dall'amministrazione banditrice per mancanza del requisito della cittadinanza.

Si citano in particolare, l'Ordinanza del Tribunale di Pistoia n. 6/7 maggio 2005, quelle del Tribunale di Genova del 21 aprile 2004 e del 26 giugno 2004, quella del Tribunale di Firenze del 14 gennaio 2006 e le più recenti Ordinanze del Tribunale di Perugia del 29 settembre e del 6 dicembre 2006.

Quest'ultima ordinanza assume un rilievo particolare perché si colloca in un momento temporale successivo ad una sentenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione che sembra aver determinato un arresto interpretativo in senso di chiusura alla possibilità di un accesso da parte dei cittadini extracomunitari ai pubblici concorsi.

Si tratta della sentenza n. 24170 della Sezione Lavoro del 13 novembre 2006, vertente in tema di azione civile contro la discriminazione nella quale la Suprema Corte, decidendo sul preteso carattere discriminatorio del rifiuto opposto da un'amministrazione pubblica di procedere all'iscrizione di un cittadino albanese nelle liste riservate ai disabili per l'accesso al lavoro presso la P.A., ha affermato che il requisito del possesso della cittadinanza italiana sia da considerarsi imprescindibile. Sostiene la Cassazione che tale requisito richiesto per accedere al lavoro alle dipendenze della P.A. dall'articolo 2 del D.P.R. n. 487/1994 - norma "legificata" dall'articolo 70, comma 13, del D. Lgs. n. 165/2001 - e dal quale si prescinde, in parte, solo per gli stranieri comunitari oltreché per casi particolari (articolo 38, D. Lgs. n. 165/2001; articolo 22 del D. Lgs. n. 286/1998), si inserisce nel complesso delle disposizioni che regolano la materia particolare dell'impiego pubblico, materia fatta salva dal D. Lgs. n. 286/1998 che, in attuazione della convenzione OIL n. 175 del 1975, sancisce, in generale, parità di tratta-

⁵⁰ Si veda il Capitolo III paragrafo 3.

⁵¹ In quest'ultimo caso si segnalano: Consiglio di Stato nel Parere della Seconda Sezione 2592/03 del 31 marzo 2004; Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, Parere n. 196/2004.

mento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani.

Per la Corte di Cassazione, l'esclusione dello straniero non comunitario dall'accesso al lavoro pubblico, al di fuori delle eccezioni espressamente previste dalla legge, non è sospettabile di illegittimità costituzionale, sia perché si esula dall'area dei diritti fondamentali, sia perché la scelta del legislatore è giustificata dalle stesse norme costituzionali (artt. 51, 97 e 98 Cost.).

Orbene, come già evidenziato, pur in presenza di tale arresto interpretativo il Tribunale di Perugia, con la citata ordinanza del 6 dicembre 2006 ha, invece mantenuto la linea interpretativa elaborata in precedenza (ordinanza del 29 settembre 2006), in base alla quale la questione della partecipazione a pubblici concorsi del cittadino non italiano né appartenente all'Unione Europea risulta affrontata e risolta dall'autorità giudiziaria in senso favorevole al privato.

In sintesi, il Tribunale di Perugia ha ritenuto che *“...una volta richiamato integralmente l'ampio excursus normativo compiutamente elaborato dalla difesa della ricorrente, si ritiene che, per addivenire ad una soluzione favorevole alla stessa ricorrente della controversia, basti solo osservare come la attuale normativa in materia di stranieri ha di fatto e implicitamente abrogato la regola generale contenuta e ribadita in varie antecedenti disposizioni normative per effetto della quale era da ritenere esistente una riserva di accesso al pubblico impiego a favore dei soli cittadini italiani e per i soggetti per legge agli stessi equiparati. Da ciò deriva che in assenza di precise disposizioni restrittive inerenti lo svolgimento di determinate attività (quali, ad esempio, quelle dei militari e dei magistrati), prevedenti normativamente (come stabilito, ad esempio, dall'articolo 27 del D. Lgs. n. 286/1998) ovvero per effetto di individuazione demandata al Presidente del Consiglio dei Ministri (in tal senso l'articolo 38, 2 comma, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165) il possesso della cittadinanza italiana debba valere la regola generale contenuta nella normativa speciale in tema di immigrazione, con particolare riferimento all'articolo 2 che sancisce la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti tra lo straniero regolarmente soggiornante in Italia e il cittadino italiano...”*

In presenza di tale oscillazione interpretativa, tra Cassazione e giudici di merito, che a questo punto sembra confermata e dalla quale non appare semplice ricavare una regola univoca nella disciplina della problematica di cui ci stiamo occupando, appare utile porre in rilievo un intervenuto mutamento dell'assetto normativo, pur se settorialmente limitato, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 *“Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 in materia di immigrazione”* che, all'articolo 37 relativo ai *“Casi particolari di ingresso per lavoro”* riscrive l'articolo 40 del D.P.R. 394/1999.

Il nuovo testo del citato articolo 40, proprio con riferimento all'accesso al lavoro

nel settore sanitario, prevede al comma 21 che *“...le disposizioni di cui all'articolo 27, comma 1, lettera r-bis), del testo unico, riguardano esclusivamente gli infermieri dotati dello specifico titolo riconosciuto dal Ministero della salute. Le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, sono legittimate all'assunzione degli infermieri, anche a tempo indeterminato, tramite specifica procedura. Le società di lavoro interinale possono richiedere il nullaosta per l'assunzione di tale personale previa acquisizione della copia del contratto stipulato con la struttura sanitaria pubblica o privata. Le cooperative sono legittimate alla presentazione della richiesta di nullaosta, qualora gestiscano direttamente l'intera struttura sanitaria o un reparto o un servizio della medesima”*.

La disposizione in questione interviene, dunque, in maniera eloquente andando a legittimare le strutture pubbliche che vogliano assumere a tempo indeterminato ad ammettere alle specifiche procedure adottate per il reclutamento del personale la particolare categoria di lavoratori contemplati dalla stessa norma.

Infine, appare opportuno segnalare in materia il Protocollo d'intesa, siglato il 26 gennaio 2006 tra l'Amministrazione degli Ospedali Galliera di Genova e le Organizzazioni Sindacali di comparto, relativo all'immissione in servizio di infermieri stranieri in esecuzioni del Decreto 8 ottobre 2004 del Tribunale di Genova. Con tale Decreto era stato ordinato all'Ente di predisporre un piano di rimozione delle discriminazioni riguardanti l'accesso alle pubbliche selezioni a posti di infermiere dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia.

Alla luce della ricostruzione sopra evidenziata l'UNAR ritiene che la problematica dell'accesso ai pubblici concorsi ed all'impiego pubblico in genere da parte dei cittadini extracomunitari possa essere definitivamente risolta solo con un intervento chiarificatore del legislatore che fissi con puntualità le linee applicative della normativa in vigore, alle quali dovranno attenersi le pubbliche amministrazioni, anche per ovviare all'incertezza derivante dalla lettura oscillante di tale normativa che risulta dalle citate pronunce della giurisprudenza civile, di merito e di legittimità.

Solo garantendo una puntuale certezza dei contenuti dei rapporti giuridici pubblicistici che riguardino i cittadini stranieri, in particolare extracomunitari, si può concorrere ad un'effettiva affermazione di una politica dell'integrazione che sempre più veda quali attori principali le pubbliche amministrazioni, siano esse centrali che locali.

5. Rom e Sinti: un caso di discriminazione collettiva

Anche nel 2006 l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali ha rivolto una

specifica attenzione alle problematiche afferenti al mondo dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, una minoranza etnico linguistica che, secondo le ultime stime disponibili, raggiungendo i 2 milioni di persone, è oggi la più diffusa nell'ambito dell'Unione europea.

Per quanto concerne le presenze nel nostro Paese, in assenza di cifre ufficiali fornite da rilevazioni statistiche, occorre fare riferimento ai dati forniti dall'ultima mappatura effettuata dall'Opera Nomadi, che stima i Rom presenti in Italia in circa 150.000 unità, di cui circa 70.000 in possesso della cittadinanza italiana. Ad orientare l'attività dell'Ufficio verso questa specifica area di interesse hanno contribuito diversi fattori: in primo luogo, l'esame della casistica relativa alle segnalazioni di casi di discriminazione razziale, pervenuti al *Contact center*, che si sono intensificati in questo secondo anno di attività e che hanno riguardato essenzialmente l'ambito dell'istruzione e dell'alloggio, settori nei quali è possibile avere una percezione netta sia dei bisogni di questa popolazione che dell'assenza, da parte delle Autorità statali e degli enti locali, di strategie globali di intervento che contemplino efficaci politiche di integrazione sociale.

L'analisi delle denunce pervenute ed esaminate dall'UNAR, oltre alla semplice osservazione del complesso mondo dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, consentono di affermare che le discriminazioni razziali perpetrate in danno di questa popolazione sono essenzialmente delle discriminazioni di natura collettiva, che raramente colpiscono il singolo individuo nei diversi aspetti della sua vita di relazione, ma tendono ad emarginare sistematicamente un determinato gruppo di persone in quanto tale, contrassegnato dalla comune origine razziale o etnica. A destare l'interesse dell'UNAR verso questa minoranza vi sono poi le censure mosse alle politiche italiane in materia dai principali organismi internazionali che si occupano di tutela dei diritti umani: da anni, i vari Comitati delle Nazioni Unite (diritti del fanciullo, diritti economici sociali e culturali, diritti civili e politici, donne, discriminazione razziale) imputano al nostro Paese gravi violazioni del diritto umanitario, soffermandosi sulla carenza di politiche abitative, sanitarie, lavorative per i Rom, evidenziando pesanti ritardi anche in materia di integrazione scolastica, sino ad arrivare al tema degli sgomberi forzati dei campi nomadi e dei relativi abusi da parte delle Forze dell'Ordine.

Da ultimo, gli episodi di cronaca che vedono i Rom alla ribalta o perché protagonisti di attività illecite o perché sempre più spesso vittime di tragici e mortali incidenti dovuti alle precarie condizioni di vita in insediamenti abusivi, hanno determinato l'Ufficio ad attivare accanto all'ordinaria attività di contrasto alla discriminazione razziale, specifiche strategie volte a rimuovere gli ostacoli che

impediscono alla comunità Rom di godere degli stessi diritti riconosciuti alle altre minoranze presenti nel nostro Paese.

Gli incontri periodici con l'associazionismo Rom, hanno consentito all'Ufficio di disporre di un quadro esauriente dei principali profili critici che caratterizzano questa popolazione, e di utilizzare l'opera di intermediazione svolta dalle associazioni, in particolare l'Opera Nomadi, per conoscere da vicino la loro complessa realtà ed individuare i settori nevralgici di potenziale intervento da parte dello Stato o dell'Autorità locale: abitazione, accesso al lavoro, istruzione, sanità, condizioni giuridiche, come si accennava in precedenza.

In questo contesto va segnalata la partecipazione dell'UNAR ai Seminari Nazionali dell'Opera Nomadi, svoltisi a Roma negli ultimi due anni, che hanno rappresentato una importante occasione di dibattito e di confronto sui temi sopra evidenziati e sulla opportunità di rilanciare il progetto di una legge organica sui Rom o quanto meno l'inserimento della minoranza Rom tra quelle tutelate dalla legge 15 dicembre 1999 n. 482 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche"⁵².

L'Ufficio ha inoltre partecipato con propri rappresentanti al tavolo di lavoro costituito presso il Ministero dell'Istruzione relativo alla predisposizione del Protocollo d'intesa, in materia di istruzione, tra la Direzione Generale per lo studente e Opera Nomadi per la "tutela dei minori zingari nomadi e viaggianti". La partecipazione ai lavori ed alla stesura del Protocollo, siglato il 22 giugno 2005, ha consentito all'Ufficio di conoscere ed approfondire la complessa tematica della scolarizzazione dei bimbi Rom, dall'esperienza delle scuole speciali degli anni settanta agli attuali e problematici tentativi di integrazione scolastica.

I contatti periodici con gli esponenti delle associazioni impegnate nella tutela dei diritti di questa minoranza, intercorsi anche per l'esame e la trattazione dei casi di discriminazione razziale pervenuti all'Ufficio, oltre alle attività di studio ed approfondimento condotte con il contributo dell'Opera Nomadi, hanno certamente favorito l'iscrizione delle stesse al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, previsto dall'articolo 6 del D. Lgs. n. 215/2003; l'Opera Nomadi, l'Associazione Italiana Zin-

⁵² Si evidenzia, a tal proposito, l'inserimento dell'UNAR nel Comitato per la costituzione della Conferenza permanente delle minoranze linguistiche, istituito presso il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto ministeriale del 22 dicembre 2005, al fine di valutare anche l'inclusione della minoranza Rom tra quelle ammesse a tutela dalla legge n. 482 del 1999.

gari Oggi (AIZO) e l'Unione Nazionale ed Internazionale Rom e Sinti in Italia (UNIRSI) figurano oggi tra le 127 associazioni iscritte al Registro.

L'approccio alla realtà dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, ed ai potenziali profili di discriminazione razziale o etnica nei loro confronti hanno determinato la creazione, all'interno dell'UNAR, di uno specifico Gruppo di Studio, incaricato di eseguire uno studio approfondito di tutte le problematiche connesse all'integrazione dei Rom nel nostro tessuto sociale, monitorando ed investigando particolari realtà territoriali ad alta densità di popolazione Rom, come le principali aree metropolitane del Paese (Roma, Milano, Palermo).

I risultati del lavoro realizzato dal Gruppo di Studio confluiranno in un *report* in fase di realizzazione.

Oltre all'attività di studio, finalizzata anche all'ideazione di eventuali campagne di sensibilizzazione mirate, l'UNAR ha emanato un avviso per la presentazione di progetti di analisi dei fattori, dei processi e delle buone prassi connesse con la discriminazione su base etnica e razziale rivolto alle associazioni ed alle fondazioni senza fini di lucro; l'asse III prevedeva la presentazione di progetti rivolti alla tutela dei diritti fondamentali ed al contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinti, in particolare nell'accesso al lavoro, alla sanità, all'istruzione e all'alloggio.

Le proposte esaminate nel 2006 dalla Commissione di valutazione potevano comprendere indagini pilota sui casi di discriminazione subiti, accompagnate da azioni, proposte e strumenti per una rimozione delle barriere all'inclusione sociale dei Rom e per una loro positiva accettazione da parte della comunità.

La Commissione di valutazione ha concluso i suoi lavori nel luglio 2006; per quanto riguarda l'asse III, di nostro interesse, si sono utilmente collocate in graduatoria, tra le altre associazioni, anche l'Opera Nomadi, Sezione di Reggio Calabria, e l'AIZO. Per un'analisi dettagliata dei progetti in esame si rimanda al Capitolo IV par. 1 della presente Relazione.

Con l'insediamento del Governo Prodi si è potuto assistere ad un rinnovato interesse per la tutela della minoranza Rom, anche sulla scorta dei recenti avvenimenti internazionali, ed in particolare dell'ingresso nell'Unione europea della Romania, dalla quale si assiste ad un vero e proprio esodo verso altri paesi europei, determinato dalle persecuzioni razziali che i Rom, dopo la caduta del regime di Ceausescu, subiscono nel loro Paese.

La volontà di affrontare in modo organico le problematiche sopra evidenziate, già emersa dalle prime dichiarazioni dei Ministri competenti, ha portato alla costituzione, presso il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del

Ministero dell'Interno, di un tavolo interministeriale di lavoro finalizzato all'esame congiunto delle problematiche della comunità in esame, priva di specifiche norme a salvaguardia della loro cultura e della loro lingua, con l'obiettivo finale di addivenire ad un disegno di legge organico da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Di esso fanno parte, oltre al Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, rappresentanti di diversi Ministeri (Interno, Affari Esteri, Pubblica Istruzione, Solidarietà Sociale, Giustizia) oltre ad esponenti dell'UPI, dell'ANCI e della Confemili; presenti anche il Dipartimento Affari Regionali e il Dipartimento Politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.1 I Rom a Vicenza

Nel corso del 2006 l'UNAR ha notato una costante crescita delle segnalazioni riguardanti la comunità Rom presente nel nostro Paese.

Come precedentemente evidenziato, si tratta, nella maggior parte dei casi, di discriminazioni collettive, cioè di casi in cui si registrano episodi di discriminazione perpetrati in danno non del singolo ma dell'intera popolazione nomade e denunciati per lo più dalle associazioni che operano nello specifico campo, a causa della sfiducia da parte dei Rom nei confronti delle istituzioni, alle quali difficilmente si rivolgono per esporre i loro problemi.

Tra i casi di maggiore interesse che l'UNAR ha avuto modo di seguire merita particolare menzione quello originato da una segnalazione dell'Opera Nomadi relativa alla situazione esistente nel Comune di Piovene Rocchette, un piccolo centro dell'Alto vicentino dove si è in presenza di un vero e proprio braccio di ferro tra l'Amministrazione comunale e la stessa associazione, contenzioso sfociato in una querela presentata dall'Opera Nomadi al Tribunale di Vicenza per violazione della Legge Mancino che prevede e punisce determinati comportamenti motivati dall'odio razziale o etnico.

Oggetto del contendere un'ordinanza sindacale del 2005 riguardante l'apposizione da parte dell'Amministrazione comunale di cartelli stradali recanti il divieto di sosta per le popolazioni nomadi con *roulottes*, *camper* o altri mezzi su tutto il territorio comunale, pena la rimozione forzata e l'applicazione di una sanzione amministrativa.

Altro terreno di scontro tra il Comune di Piovene e l'Opera Nomadi è quello della mancata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente di una famiglia di cittadini italiani di origine Rom, motivando il diniego con la man-

canza di disponibilità di un'abitazione.

La normativa che regola la materia non sembra porre alcuna condizione all'iscrizione anagrafica, avendo l'anagrafe la funzione esclusiva di rilevare la presenza stabile del soggetto richiedente sul territorio comunale, come chiarito ripetutamente dal Ministero dell'Interno (v. da ultimo, Circolare n. 8 del 29 maggio 1995 Amministrazione civile Enti locali).

La situazione di tensione segnalata dall'Opera Nomadi ha avuto ripercussione sull'intero territorio dell'Alto vicentino: a seguito infatti delle numerose ordinanze di sgombero adottate dal Comune di Piovene Rocchette, la comunità Rom presente sul territorio affluiva sistematicamente nei comuni limitrofi, anch'essi peraltro scarsamente propensi ad attuare politiche di integrazione di questa comunità numericamente esigua, circa 70 persone.

La vicenda ha richiamato l'attenzione anche della Prefettura di Vicenza che per affrontare le problematiche relative alla presenza di insediamenti Rom sul territorio ha riunito attorno ad un tavolo i Sindaci dei Comuni dell'Alto vicentino: l'UNAR ha chiesto ed ottenuto di poter partecipare per contribuire all'individuazione di una soluzione condivisa che tenesse in debita considerazione le esigenze dei Rom e quelle delle popolazioni interessate.

La presenza dell'UNAR, in veste di "osservatore", è stata, in primo luogo, interpretata come un segnale specifico di attenzione alle esigenze dei Rom anche da parte delle Istituzioni centrali di fronte a problemi che spesso gli amministratori locali affrontano in totale solitudine; l'incontro, peraltro, è stato molto utile anche all'Ufficio, poiché ha consentito di constatare sul campo le enormi difficoltà che i Comuni incontrano nella gestione di una vera e propria emergenza.

Nonostante la diversità di posizioni riscontrata, la Prefettura di Vicenza è riuscita ad ottenere la disponibilità dei Sindaci per la ricerca di adeguate soluzioni, abitative in primo luogo, per i Rom ed i Sinti da tempo presenti nel territorio dell'Alto vicentino.

5.2 La fuga dalla scuola di Rovigo

Come si è già detto, abitazione ed istruzione sono i due ambiti all'interno dei quali è possibile rinvenire il maggior numero di segnalazioni di casi di discriminazione razziale in danno della comunità Rom pervenute al numero verde dell'UNAR.

Per quanto attiene al profilo dell'inserimento scolastico dei bambini

Rom, significativo è il caso della scuola di Villanova Marchesana, un piccolo Comune del Polesine, in provincia di Rovigo, dove vive una nutrita comunità Rom proveniente dai paesi dell'ex Jugoslavia, insediatasi nel 2001 in appartamenti acquistati a basso costo.

Negli ultimi anni la consistenza di questa comunità è aumentata considerevolmente ed, ovviamente, in un piccolo centro di circa mille abitanti come Villanova, il sensibile incremento ha determinato la presenza presso la locale scuola primaria, nell'anno scolastico 2004-2005, di una percentuale di alunni Rom pari al 57,5% dei bambini iscritti: 14 alunni italiani e 19 alunni Rom.

Con l'inizio dell'anno scolastico hanno avuto luogo le prime proteste da parte dei genitori dei bambini italiani nei confronti delle istituzioni scolastiche, accusate di privilegiare l'integrazione dei bambini stranieri rispetto al corretto svolgimento dei programmi scolastici, ostacolato dall'esuberanza degli stranieri, dalla loro discontinuità nella frequenza e dalla scarsa rilevanza che, a loro parere, le famiglie Rom attribuiscono alla scuola.

Dalle proteste i genitori di Villanova sono passati ai fatti: è iniziato il trasferimento dei loro bambini dalla scuola primaria di Villanova a quella di Crespino, sino ad arrivare all'esodo di tutti gli alunni italiani, mentre quelli provenienti dalla scuola dell'infanzia venivano iscritti direttamente a Crespino, con il risultato di avere all'inizio dello scorso anno scolastico, 2005-2006, classi formate da soli alunni Rom.

Un ritorno, di fatto, all'esperienza delle scuole speciali le cosiddette "*lacio drom*", frutto di un modello educativo ormai considerato superato e definitivamente abolito dal Ministero della Pubblica Istruzione nel 1982.

L'esperienza della scuola di Villanova è fortemente sostenuta dal piccolo Comune, in considerazione dell'alta percentuale di alunni frequentanti e della piena soddisfazione delle famiglie Rom e dell'inserimento nell'offerta formativa dell'istituto comprensivo di Polesella, di cui Villanova fa parte, di progetti specifici da realizzarsi nel pomeriggio volti a favorire momenti di integrazione interculturale (laboratori di educazione all'immagine ed alla musica).

Su posizioni diametralmente opposte l'Opera Nomadi, che ha chiesto più volte la chiusura dell'istituto e lo smistamento dei piccoli Rom nelle scuole del circondario dove i veneti hanno iscritto i loro figli; è impossibile, ha sostenuto l'associazione, realizzare una vera integrazione senza la presenza degli alunni italiani. L'UNAR ha seguito sinora con interesse il caso avviando contatti con le istituzioni scolastiche, con l'Amministrazione comunale e con l'Opera Nomadi, svolgendo un'attività che si potrebbe definire di mediazione, con l'obiettivo primario di contribuire a promuovere un modello educativo che eviti le "scuole ghet-

to”, le scuole per stranieri, in linea con le direttive impartite dal Ministero della Pubblica Istruzione che ha, anche di recente, incaricato i direttori scolastici regionali di vigilare affinché non proliferino in zone del Paese ad alta concentrazione di alunni stranieri classi di soli bambini immigrati.

5.3 Il nuovo Ufficio Rom a Palermo

Tra le iniziative da segnalare vi è la partecipazione dell'UNAR alle attività dell'Ufficio Rom di Palermo, struttura di recente istituzione, avente la finalità di affrontare in maniera costruttiva e con le modalità della messa in rete dei servizi, le problematiche delle popolazioni Rom residenti in un'area a forte criticità. La consistenza numerica della popolazione dei Sinti, Camminanti e, in particolare, dei Rom presenti a Palermo ha subito, nel corso degli anni, significative variazioni, dovute ai continui spostamenti, peraltro fisiologici alla cultura zingara: molti Rom seguono ancora l'usanza di vagare, con l'intero nucleo familiare, all'interno della provincia o della regione, anche per lunghi periodi, in occasioni di eventi familiari significativi, quali matrimoni, nascite, lutti. Tale fattore rende difficilmente quantificabile in termini precisi la presenza degli appartenenti all'etnia Rom sul territorio.

A ciò si aggiunge che coloro che sono arrivati a Palermo, in particolare negli anni novanta, in seguito al conflitto jugoslavo, spesso non sono riusciti ad ottenere lo *status* di rifugiati in quanto i loro documenti non sono stati ritenuti idonei e devono, quindi, rinnovare trimestralmente i permessi di soggiorno, trovandosi così in una situazione di “legalità precaria”. La loro condizione può giungere al paradosso quando, a dover richiedere il permesso ogni tre mesi, sono i figli di costoro, nati e vissuti a Palermo, ma da cittadini stranieri e, dunque, in base allo *ius sanguinis* vigente in Italia, anch'essi stranieri.

Tornando ai dati numerici e riportandosi a tal fine alle cifre fornite dall'Ufficio Nomadi del Comune e dall'Opera Nomadi, due anni fa si registrava una notevole flessione delle presenze nomadi a Palermo, che, dalle circa 1000 unità del 2003, si erano ridotte alla metà nel 2004, in seguito ad un consistente esodo verso il Nord-Italia e la Francia.

Successivamente, però, si sono registrati nuovi ingenti arrivi dalla Romania e, in genere, da tutto l'Est europeo che fanno ritenere ragionevole una presenza attuale media pari a circa 700 unità.

Per quanto riguarda la situazione abitativa, a Palermo esistono varie realtà di insediamento Rom, la più importante delle quali è quella di via del Fante, che,

pur non raggiungendo i livelli di degradazione di molte baraccopoli metropolitane, ha un consistente problema di sovraffollamento. Il campo si presenta diviso in due settori, nettamente separati tra loro e diversi anche come tipologia abitativa, che segnalano, in realtà, due diverse comunità, costrette a condividere lo spazio assegnato dal Comune.

La prima delle due comunità principali è costituita da una minoranza serba, di religione ortodossa, che abita in baracche di fortuna, spesso ricavate mettendo insieme materiali edili di risulta. La parte più interna del campo è invece abitata da una seconda comunità, più numerosa, di religione musulmana, che vive in abitazioni di tufo, spesso dipinte, e divise all'interno in “stanze” mediante tende di fortuna.

Come si è avuto modo di constatare sul luogo, il riscaldamento è assicurato da stufe a legna o a gas estremamente pericolose perché poco controllate e si provvede all'illuminazione domestica e all'alimentazione dei frigoriferi con generatori di corrente. Non esistono servizi igienici, ma solo baracche esterne di legno dotate di latrine alla turca, prive di collegamento a rete fognaria.

È evidente che tutto ciò implica condizioni igienico-sanitarie disastrose in cui vivono gli abitanti con evidenti ricadute sulla salute dei medesimi⁵³.

Del problema delle garanzie della fornitura dei servizi essenziali a queste comunità si sta ora occupando il nuovo Ufficio Rom di Palermo con il quale l'UNAR ha stretto un proficuo rapporto di interscambio e collaborazione almeno per tutto quanto attiene alla tutela dei diritti fondamentali di queste popolazioni in materia di salute e istruzione.

Il menzionato Ufficio è stato realizzato grazie ai fondi del Piano di zona del Comune di Palermo ed affidato in gestione all'associazione Arci Sicilia che vanta una consolidata esperienza in materia, avendo portato avanti per quattro annualità il Progetto “*La Rou(t)e*”, per la scolarizzazione e la formazione dei minori Rom, indirizzato ad un effettivo inserimento socio-culturale e lavorativo della popolazione Rom del territorio di Palermo.

Gli obiettivi che il progetto persegue sono:

- 1) favorire l'inserimento scolastico dei minori Rom e sviluppare reti di scambio scuola/famiglia/territorio;

⁵³ L'approvvigionamento idrico avviene a spese del Comune mediante autocisterne che scaricano acqua nei silos all'interno del campo. Le donne provvedono al trasporto dell'acqua nelle baracche per gli usi domestici. I servizi diretti alla pulizia personale sono ormai scomparsi perché oggetto di atti vandalici continui.

- 2) sostenere l'alfabetizzazione degli adulti mediante accordi con il Centro di Formazione Permanente per gli adulti (CPT), ottenendo così il riconoscimento scolastico anche delle ore di formazione professionale;
- 3) favorire l'inserimento lavorativo attraverso: a) percorsi di formazione professionale in *partnership* con enti regionali; b) progetti di autoimprenditorialità volti anche alla formazione di cooperative (come ad esempio, l'accompagnamento a scuola o in generale un servizio di trasporto con pulmini guidati da Rom con regolari documenti e patente);
- 4) sviluppare la legalità, che viene percepita dalla stessa popolazione Rom come presupposto di ogni altra attività, in quanto l'irregolarità dei documenti e la mancanza del permesso di soggiorno impediscono la partecipazione a qualsiasi progetto scolastico e/o lavorativo a causa della perenne minaccia del decreto di espulsione.

I principali obiettivi illustrati sono perseguiti mediante altrettante sottoreti, realizzate attraverso il Gruppo Scuola, il Gruppo Formazione e Lavoro e il Gruppo Legalità.

In particolare, l'UNAR è presente in questo ultimo gruppo di lavoro, che si riunisce settimanalmente e ha definito tre principali obiettivi intermedi per il raggiungimento di quello finale della legalizzazione, ovvero:

- 1) mappatura delle risorse disponibili sul territorio, finalizzata alla creazione di una Carta dei servizi, contenente l'indicazione degli Sportelli, istituzionali e del c.d. privato sociale, che forniscono assistenza ai Rom anche nei rapporti con le pubbliche amministrazioni;
- 2) analisi del contesto, da realizzare mediante l'elaborazione di schede da somministrare al campo, previa presentazione delle stesse ai residenti, in collaborazione con i dieci rappresentanti delle famiglie Rom del campo e con i mediatori culturali (allo stato le schede sono state compilate e, con l'ausilio dei documenti allegati, saranno utilizzate per la creazione di *dossier* personali in vista dell'individuazione di una "strategia di legalizzazione" attraverso consulenza legale *ad hoc*);
- 3) assistenza e accompagnamento in Questura da parte di operatori appositamente formati e muniti di una scheda *Report* con indicazione delle questioni affrontate e dell'esito della convocazione, in modo da facilitare il rapporto tra i Rom e le istituzioni in un settore delicato come quello della richiesta e/o rinnovo del permesso di soggiorno.

Capitolo IV

AZIONI DI SISTEMA E STRATEGIE FORMATIVE

1. L'UNAR e il terzo settore: dieci progetti di intervento contro la discriminazione razziale

Nell'ambito della promozione di azioni positive per la parità di trattamento, l'UNAR ha ritenuto di elaborare un'apposita iniziativa rivolta al mondo delle associazioni ed enti no profit per la realizzazione di una serie di progetti diversamente connotati e finalizzati, al fine di poter acquisire elementi cognitivi, approfonditi e se possibile territorializzati, che possano essere utili per la definizione di efficaci misure di contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche, nonché per l'elaborazione di eventuali linee guida o protocolli di intesa nei vari settori toccati dalle proposte progettuali.

In base ai suindicati presupposti e mediante l'emanazione di un apposito Avviso del Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità (pubblicato nella G.U. del 9 dicembre 2005), si è provveduto a sollecitare le associazioni e fondazioni, che abbiano maturato significative esperienze in tema di contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, ad elaborare delle proposte progettuali per il perseguimento degli obiettivi indicati in appositi Assi prioritari di intervento in un ambito di attuazione nazionale o interregionale.

Gli Assi prioritari di intervento sono stati definiti attraverso una ricognizione statistica delle segnalazioni che sono pervenute all'UNAR alla data di pubblicazione dell'Avviso. Si è notato, infatti, che una buona parte delle segnalazioni pervenute al *Contact center* dell'Ufficio riguarda ipotesi di discriminazioni verificatesi in particolari settori o ambiti della vita sociale che sono stati, dunque, presi in

considerazione in relazione alla loro maggiore criticità quanto al verificarsi di episodi discriminatori. Per tale motivo gli Assi hanno riguardato il mondo del lavoro, pubblico e privato⁵⁴; l'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio⁵⁵; la tutela dei diritti fondamentali e del contrasto alla discriminazione subita dalle comunità Rom e Sinti⁵⁶; l'accesso al sistema di giustizia⁵⁷.

Al finanziamento dei progetti sono state destinate risorse per complessivi 500.000 euro a valere sugli stanziamenti di bilancio per l'anno 2006 del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

⁵⁴ Si trattava di iniziative tese a monitorare il fenomeno della discriminazione razziale nell'accesso all'occupazione e nei luoghi di lavoro e a proporre modelli di intervento atti a favorire l'eliminazione o la riduzione degli atti discriminatori. In questa prospettiva, potevano essere accolte proposte pilota di informazione, formazione e sensibilizzazione finalizzate alla valorizzazione della diversità culturale nei luoghi di lavoro nonché iniziative tese alla predisposizione di reti nazionali, regionali o locali finalizzate all'emersione di casi di discriminazione, dichiarati dalle stesse vittime in occasione dei contatti con l'articolazione degli sportelli e dei punti di accoglienza già presenti sul territorio. Potevano anche essere riproposte su scala nazionale le buone prassi contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro già sperimentate con successo a livello locale.

⁵⁵ Si fa riferimento alle proposte sistematiche di monitoraggio delle barriere discriminatorie su base etnica e razziale nell'accesso ai servizi sanitari e all'alloggio e di relativi modelli di intervento. Nel campo abitativo potevano essere formulati progetti di valutazione della portata e dell'impatto delle discriminazioni e molestie connesse con la convivenza interetnica. Inoltre, erano auspicabili iniziative positive di promozione dell'accesso ai servizi sanitari in chiave interculturale, di rimozione degli ostacoli all'accesso all'abitazione e di riduzione dei conflitti interetnici negli alloggi anche attraverso l'adattamento di concrete strategie già sperimentate a livello locale.

⁵⁶ In questo Asse erano richieste iniziative a favore di Rom e Sinti che affrontassero il problema delle discriminazioni subite da queste comunità in particolare nell'accesso al lavoro, alla sanità, all'istruzione e all'alloggio. Le proposte potevano comprendere indagini pilota sui casi di discriminazione subiti, accompagnate da azioni, proposte e strumenti per una rimozione delle barriere all'inclusione sociale delle suddette comunità e per una loro positiva accettazione da parte della comunità più ampia. Erano auspicabili, inoltre, iniziative realizzate direttamente o in stretto rapporto con le comunità Rom e Sinti e con le relative associazioni, anche al fine di divulgare la massima conoscenza degli strumenti di tutela di diritti fondamentali quali l'istruzione e la salute.

⁵⁷ In questa sezione erano privilegiate iniziative che contribuissero ad implementare, a livello locale, l'utilizzo degli strumenti normativi di tutela delle vittime di discriminazione su base etnica e razziale al fine di realizzare un maggiore raccordo con il mondo dell'associazionismo. A tal fine veniva data rilevanza a proposte di cooperazione tra associazioni ed organismi non governativi per un rafforzamento delle competenze normative e giuridiche degli operatori e per un più efficace sostegno alle vittime di discriminazione razziale in procedimenti giurisdizionali ed amministrativi. Venivano inoltre favoriti scambi di informazioni, esperienze e buone prassi per la raccolta delle denunce e la tutela dei diritti delle vittime di discriminazione, anche attraverso la costituzione o il rafforzamento di reti informali di cooperazione tra associazionismo, studi legali, istituzioni locali e forze dell'ordine.

Per la valutazione dei singoli progetti è stata costituita un apposita Commissione con Decreto del Capo Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità in data 22 febbraio 2006 che ha concluso i suoi lavori nel maggio successivo.

Nella graduatoria stilata dalla Commissione, su di un totale di 69 proposte progettuali pervenute, ben 43 progetti ammessi a valutazione presentavano costi di realizzazione oscillanti, mediamente, tra i 45.000 e i 65.000 euro. In base al bando, di tali costi solo l'80% al massimo e per un importo non superiore ai 50.000 euro, poteva essere finanziato da parte dell'Amministrazione, mentre la rimanente quota doveva essere supportata dallo stesso soggetto proponente o da eventuali *partners*, pubblici o privati.

In conclusione della procedura di valutazione, quindi, sono risultati ammessi a finanziamento i primi 10 progetti utilmente collocati nella suddetta graduatoria con importi medi da cofinanziare da parte del Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità - UNAR- di circa 49.000 euro.

L'attuazione dei suddetti progetti da parte delle Associazioni proponenti è iniziata nel periodo compreso tra il 9 novembre ed il 1 dicembre 2006 e si protrarrà per dodici mesi per otto dei progetti, mentre per le sole proposte progettuali presentate dalle associazioni Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo e Cidis Onlus i tempi di realizzazione sono inferiori all'anno: rispettivamente di dieci e sette mesi.

Nel complesso, la qualità dei prodotti presentati è stata molto elevata e, al di là della necessaria esigenza di scelta dei progetti aggiudicatari del finanziamento, molte delle proposte progettuali non collocate utilmente in graduatoria avrebbero meritato di essere finanziate per la loro capacità potenziale di contribuire all'affermazione delle politiche di lotta alla discriminazione.

Si passa ora ad illustrare, nei successivi sottoparagrafi, i contenuti dei singoli progetti finanziati in relazione all'Asse prioritario di intervento di appartenenza con una sintetica esposizione della strategia, del *target*, degli obiettivi operativi ed, infine, della metodologia applicata.

1.1. Asse I. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro pubblico e privato

Rientra in questo Asse il progetto "Usciamo dal silenzio" presentato dall'ACLI nazionale di Roma. Il progetto realizza e sperimenta sia un sistema di monitoraggio atto a far emergere atteggiamenti discriminatori più o meno espliciti nel mondo del lavoro, con particolare attenzione all'esperienza lavorativa dei colla-

boratori domestici e delle assistenti familiari, sia un programma di iniziative sperimentali di formazione e di sensibilizzazione orientate alla predisposizione di una strategia di lotta per l'eliminazione o la riduzione della discriminazione razziale ed etnica.

I destinatari finali diretti della proposta progettuale sono le assistenti familiari e le collaboratrici domestiche, quale *target* specifico di riferimento nel mondo del lavoro, gli operatori impegnati nei diversi servizi che si occupano di immigrazione e le famiglie quali datori di lavoro.

L'ambito di riferimento territoriale coinvolge 5 regioni: Veneto, Piemonte, Lazio, Campania e Sardegna.

Il progetto si avvale di metodologie attive per lo svolgimento delle azioni, nel senso che si prevede il coinvolgimento diretto di tutti i soggetti interessati ed è suddiviso in fasi. La prima è definita e implementata mediante l'assunzione di un impianto metodologico di tipo quantitativo, utilizzando come strumento primario schede di rilevazione con domande semistrutturate.

La seconda fase prevede una metodologia interattiva, che si avvale, oltre che di strumenti tradizionali, di un sistema informativo interattivo per la formazione a distanza per il trasferimento di competenze, amplificando, in tal modo, il potenziale dei beneficiari raggiungibili.

La metodologia applicata nella terza fase prevede, infine, il coinvolgimento dei beneficiari, considerando questi ultimi nell'accezione più ampia: lavoratori/trici, operatori impegnati nel settore, le famiglie in qualità di datori di lavoro e l'intero bacino di utenti che vengono raggiunti dall'iniziativa, anche in maniera trasversale, nei percorsi di sensibilizzazione, sia attraverso sessioni di ascolto di storie personali, sia mediante momenti di informazione.

Quanto agli effetti attesi, è previsto un monitoraggio che coinvolge nella fase di sperimentazione circa 800 persone: 50 operatori (10 per ognuna delle province coinvolte) e 750 beneficiarie finali (150 circa per provincia).

La fase relativa al trasferimento di competenze coinvolge direttamente 20 operatori provenienti dalle cinque province. Si stima che ciascuno di questi operatori, attraverso un effetto moltiplicatore, raggiunga 3 colleghi coinvolgendoli nelle attività formative e nella comunità di pratiche. Ipotizzando che ciascuno di questi operatori interagisca con un numero di beneficiari, immigrati a rischio discriminazione, stimabile in 4/5 unità, il numero di utenti finali raggiunge almeno 240 unità. A questo va aggiunto che la piattaforma informatica resterà disponibile anche agli operatori non direttamente coinvolti.

I percorsi di sensibilizzazione previsti nel progetto coinvolgeranno circa 1000

persone che parteciperanno direttamente ai seminari. Attraverso una capillare attività di diffusione e di promozione dell'iniziativa in collaborazione con gli Enti locali e le organizzazioni del privato sociale, con cui le ACLI collaborano abitualmente, si darà avvio ad un effetto moltiplicatore atto a produrre una ricaduta significativa su una popolazione di gran lunga più ampia di quella sopra indicata.

L'altro progetto ricadente nell'Asse in questione è denominato *"La discriminazione etnica nel lavoro pubblico e privato: monitoraggio del fenomeno ed effettività della tutela"* ed è stato presentato dall'Associazione Saro Wiwa di Bari.

Il progetto si propone di monitorare il fenomeno della discriminazione di matrice razziale o etnica nel mondo del lavoro, nell'accesso e nello svolgimento di un'attività lavorativa nel settore pubblico e privato, rendendo consapevoli i soggetti interessati delle lesioni subite e degli strumenti di tutela dei loro diritti.

In considerazione del carattere frammentario dei dati sul fenomeno discriminatorio, l'obiettivo è quello di acquisire gli elementi cognitivi necessari per la definizione di efficaci misure di contrasto alle discriminazioni razziali nell'accesso e nello svolgimento del rapporto di lavoro, pubblico e privato.

La popolazione *target* destinataria dell'intervento è costituita dai soggetti immigrati coinvolti nell'indagine e, ad un livello più generale, la popolazione immigrata in Italia. L'ampio *target* è il frutto della rappresentatività dei dati raccolti nelle due Regioni coinvolte dall'azione progettuale, Puglia e Veneto, le cui caratteristiche economico-sociali sono sensibilmente distinte e, pertanto, offrono un panorama abbastanza esemplificativo di altre realtà.

Destinatari dei risultati della ricerca, proponente codici di buone prassi, sono anche i datori di lavoro pubblici e privati allo scopo ultimo della prevenzione delle discriminazioni.

La metodologia applicata si articolerà in più fasi prima fra tutte la somministrazione ai soggetti immigrati di questionari elaborati con l'apporto di esperti di psicologia sociale, di sociologia e di diritto.

In un secondo momento di approfondimento, verranno somministrate e valutate circa 100 interviste qualitative elaborate con gli stessi apporti metodologici propri della fase precedente tendenti ad evidenziare i punti più problematici unitamente alla predisposizione delle linee guida per i *"focus group"*.

La terza fase sarà costituita dallo svolgimento dei succitati *"focus group"* tesi all'individuazione di buone prassi come strumenti di prevenzione delle discriminazioni su base razziale o etnica.

Alla fine dell'espletamento delle tre fasi sopra delineate, si attuerà un'approfon-

dita analisi dei dati raccolti in modo tale da fornire elementi ed informazioni sull'ampiezza del fenomeno discriminatorio e della sua percezione sia agli Enti Pubblici che all'UNAR.

Le stesse informazioni verranno messe a disposizione sui siti Internet ed approfondite, a conclusione della fase di elaborazione dei dati ottenuti, nell'ambito di un convegno che si terrà presso l'Università di Bari, rivolto agli immigrati ed, in particolar modo, ai datori di lavoro, pubblici e privati, potenziali soggetti attivi di discriminazione.

Quanto agli effetti attesi, attraverso l'acquisizione dei dati sul fenomeno discriminatorio utilizzando la metodologia sopra delineata e l'analisi dei dati acquisiti, sarà possibile fondare azioni concrete di due tipi: sul piano generale si tratterà di orientare il comportamento dei soggetti potenzialmente capaci di provocare un danno in tale ambito, proponendo misure preventive tese ad evitare comportamenti discriminatori; sul piano individuale si tratterà di orientare le eventuali vittime ad agire a difesa dei propri diritti, contribuendo in tal modo a rendere effettiva la legislazione antidiscriminatoria.

1.2 Asse II. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione nell'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio

Uno dei progetti ammessi a finanziamento ricadenti nell'Asse considerato è quello denominato *“Servizi sanitari e discriminazione razziale. Strumenti e pratiche di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale nell'accesso all'assistenza medica”* presentato dall'Istituto Internazionale Scienze Mediche Antropologiche Sociali di Roma.

Gli obiettivi che il progetto, in un'ottica di genere, intende perseguire possono essere di seguito riassunti:

- favorire l'acquisizione delle conoscenze sulle più rilevanti forme di discriminazione diretta ed indiretta nell'accesso ai servizi sanitari;
- formulare e promuovere azioni positive, innovative per l'Italia, tese ad una più efficace comunicazione interculturale tra medici ed utenti di origine straniera;
- elaborare linee guida e proposte di protocolli d'intesa tra l'UNAR e le istituzioni sanitarie per l'eliminazione di ogni disparità di trattamento in ambito sanitario dovute all'origine etnico-razziale dell'utenza;
- promuovere la divulgazione degli strumenti di tutela dei diritti nell'accesso ai servizi tra il personale medico ed i fruitori di origine straniera, Rom e Sinti.

Il progetto che ha una ricaduta immediata sulle Regioni inizialmente coinvolte

quali Lazio, Toscana, Piemonte presenta, tuttavia, una portata ben maggiore in quanto la sua attività di ricerca, di formazione e comunicazione/sensibilizzazione prevede una ricaduta sull'intero territorio nazionale.

In relazione alle varie tipologie di intervento sopra indicate la popolazione *target* interessata può essere così raggruppata: circa 100 persone di origine straniera, Rom e Sinti, quanto alla ricerca sociale; circa 400 medici ed operatori sanitari direttamente partecipanti ai corsi, oltre al personale contattato tramite invio dei materiali opportunamente predisposti, sono, invece, coinvolti per la formazione.

La metodologia seguita dal progetto è quella della cosiddetta ricerca-azione partecipata che permette di attivare un processo virtuoso tale per cui, dalla elaborazione delle ipotesi teoriche, l'indagine sul campo porta all'attivazione del cambiamento attraverso il contributo partecipato dei soggetti.

Tale metodo dovrebbe consentire di valorizzare dati già esistenti ma sottovalutati, al fine di una maggiore comprensione della discriminazione razziale in ambito sanitario.

Un'indagine statistica analizzerà i dati in possesso dell'Istituto Superiore di Sanità e dei Centri regionali sulla diffusione del numero di parti cesarei tra le donne italiane e di origine straniera; un'analoga inchiesta di campo in strutture ospedaliere e ambulatoriali di Torino e Roma con interviste e *focus group* tra 100 pazienti stranieri valuterà il livello di discriminazione percepita in ambito sanitario ed elaborerà una mappatura del problema evidenziando aree e strutture a maggior rischio.

La ricerca fornirà anche moduli per i percorsi formativi (4 corsi di formazione pilota ed una giornata di *Workshop* internazionale verranno realizzati a Torino, Roma e Firenze per una sensibilizzazione dei medici, dirigenti sanitari, *decision makers* e operatori sulle problematiche riscontrate nella ricerca) nel tentativo di eliminare alla base i comportamenti discriminatori e permettere alle Regioni non toccate dal progetto di elaborare analoghi corsi.

Quanto agli effetti attesi, la ricerca-azione seguita dal progetto permetterà di far emergere alcuni gravi comportamenti e atteggiamenti discriminatori dovuti all'origine etnico-razziale dei pazienti adottati all'interno delle strutture sanitarie, a volte statisticamente rilevati ma non evidenziati come espressioni chiare di discriminazione razziale e ad elaborare una mappa del rischio in Italia e, conseguentemente, di formare operatori sanitari e medici di 3 grandi regioni italiane sulle forme di discriminazione perpetrate a danno di stranieri e sui rischi connessi con tali pratiche.

L'azione progettuale mira, inoltre, a formulare all'UNAR linee guida da proporre alle istituzioni locali e a sottoporre alla verifica delle istituzioni regionali e locali insieme, o da parte dell'UNAR, proposte di rimozione delle condotte discriminatorie attraverso rimodulazione di percorsi formativi, riorganizzazione di procedure (tempi di anamnesi e schede interculturali per pazienti stranieri, ecc.) e monitoraggio dei comportamenti discriminatori (ad es. numero di parti cesarei presso le strutture sanitarie).

Altro ambizioso obiettivo che si prefigge il progetto è quello di aumentare la conoscenza da parte dei pazienti di origine straniera dei propri diritti e doveri nell'accesso e nella fruizione dei servizi sanitari, anche grazie alla diffusione di locandine multilingue negli URP delle ASL di Toscana, Lazio e Piemonte.

Il secondo progetto annoverato nell'Asse II si intitola *"In casa d'altri. Come contrastare la discriminazione degli immigrati nell'accesso all'alloggio"* presentato dall'Associazione CIDIS Onlus di Perugia.

La finalità generale del progetto, che vede coinvolte le regioni Umbria e Campania, è costituita dal contrasto alla discriminazione degli immigrati nell'accesso all'alloggio.

Nello specifico gli obiettivi perseguiti possono essere così riassunti:

- acquisizione di elementi conoscitivi sull'estensione e la portata delle barriere discriminatorie nell'accesso all'alloggio e nella convivenza interetnica;
- individuazione degli ostacoli diretti ed indiretti a tale accesso;
- definizione di linee-guida per il contrasto alla discriminazione nell'accesso all'abitazione;
- implementazione di strumenti di sensibilizzazione per le istituzioni locali, l'opinione pubblica e gli stessi immigrati.

La popolazione *target* si compone di tre tipi di gruppi bersaglio:

- a) opinione pubblica complessivamente intesa compresa la fascia dei nuovi cittadini, da sensibilizzare sul dato ormai acquisito di una multiculturalità del Paese, in relazione alla quale si impone la condivisione di un progetto sociale e la garanzia di un accesso facilitato alla fruizione dei diritti di cittadinanza compreso quello all'alloggio;
- b) destinatari specifici quali agenzie, organismi ed associazioni del settore immobiliare, proprietari di abitazioni singoli ed associati, associazioni di amministratori condominiali, che sono tutti a diverso titolo da coinvolgere per la rimozione di pregiudizi e diffidenze nei confronti degli immigrati alla ricerca di alloggio;
- c) amministrazioni ed enti pubblici che costituiscono snodi sostanziali per

implementare l'azione positiva che sarà individuata nell'ambito del progetto;

- d) immigrati e loro Associazioni, al fine di aumentare la consapevolezza dei diritti loro riconosciuti dal paese di accoglienza, ma anche da sensibilizzare sui loro "doveri" di nuovi cittadini.

Per l'acquisizione degli elementi conoscitivi delineati negli obiettivi del progetto viene utilizzato un sistema di rilevazione unico per i territori umbro e campano che dovrebbe consentire di ottenere dati ed indicazioni rappresentativi della realtà del Paese.

Tre saranno gli strumenti utilizzati: un'indagine tra gli immigrati, un sondaggio tra i testimoni privilegiati, un'analisi delle testate giornalistiche.

Verrà intervistato un campione di immigrati in entrambi le Regioni con un questionario semistrutturato. Ai testimoni privilegiati, scelti tra coloro che a vario titolo si occupano della questione abitativa, verrà prospettato un temario specificamente predisposto.

Nell'analisi riguardante la stampa saranno prese in considerazione, invece, testate locali e nazionali e saranno raccolti dati sulla tipologia dell'articolo, sulla rubrica nel quale compare, sulla terminologia adoperata, sull'argomento trattato, con particolare attenzione alla questione legata all'accesso all'alloggio. Per quanto riguarda l'attività di sensibilizzazione verranno messi a punto e diffusi spot radiofonici ed approntati materiali cartacei per l'informazione degli immigrati.

Quanto agli effetti attesi, una più approfondita conoscenza del fenomeno della discriminazione degli immigrati nell'accesso all'alloggio e la sottoscrizione di un numero soddisfacente di Protocolli di intesa (innanzitutto con le Amministrazioni locali e l'insieme dei *partner* che costituiscono la Rete di sostegno al progetto) consentirà di agire in modo mirato per la rimozione del fenomeno, analizzato quest'ultimo nei risvolti più sfuggenti e nelle sue manifestazioni più ambigue e, di conseguenza, di intervenire con maggiore efficacia affinché la società civile di accoglienza contrasti al suo interno discriminazioni e marginalità sociale, aprendosi alla ricerca di una pratica della convivenza con le diversità.

La sensibilizzazione della popolazione immigrata per una maggiore consapevolezza nell'esercizio dei propri diritti, avrà per effetto la crescita di un coinvolgimento nel percorso di cittadinanza, poiché si entra a far parte della società di accoglienza in quanto se ne condividono le opportunità, ma anche i doveri e le difficoltà, se ne sperimenta il progetto sociale attraverso l'esperienza concreta della relazione tra lo Stato, i suoi servizi, i suoi cittadini. Il risultato complessivo di tali due acquisizioni sarà una più ampia diffusione di una cultura di pacifica convivenza.

1.3 Asse III: Tutela dei diritti fondamentali e contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinti

Tra i progetti ammessi a finanziamento ricadenti in questo Asse è di rilevante interesse quello denominato "Osservatorio nazionale permanente per la tutela dei diritti fondamentali e il contrasto della discriminazione delle comunità Rom e Sinti" presentato dall'Associazione *Soletterre* di Milano.

Il pubblico-*target* destinatario dell'esperienza è costituito dalle Comunità Rom e Sinti di 5 centri studio, territorialmente localizzati a livello regionale in Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, Liguria, Lazio.

Momento centrale della proposta progettuale è la creazione di un Osservatorio nazionale permanente (che interessa i 5 centri territoriali sopra evidenziati che operano in collaborazione con 6 enti, di cui 2 iscritti nel registro UNAR) finalizzato allo scambio di metodologie di intervento.

Viene inoltre prevista l'individuazione e la raccolta di buone prassi, tradotte in schede operative reperibili su un portale *web* creato a tale scopo, al fine di ottimizzare le strategie di intervento per contrastare la discriminazione e favorire l'integrazione delle comunità di volta in volta interessate soprattutto nell'ambito dell'accesso alle cure sanitarie e all'istruzione nell'ottica di interventi di genere e di tutela dell'infanzia.

La metodologia adottata prevede un'analisi dei punti di forza e debolezza (*SWOT Analysis*) degli interventi in atto e l'utilizzo di *survey* e questionari qualitativi e quantitativi al fine di interpretare i dati con un margine di errore del 5% (come gli standard di ricerca impongono), nonché l'utilizzo del sistema *bottom-up* che prevede in ogni fase operativa il pieno coinvolgimento dei beneficiari.

Molto ambiziosi sono gli effetti che il soggetto realizzatore del progetto e l'UNAR si attendono e che possono di seguito sintetizzarsi:

- a) per quanto attiene agli aspetti quantitativi:
- individuazione del quadro nazionale (per l'accesso a sanità ed educazione);
 - conoscenza dei fenomeni di esclusione e discriminazione e successiva elaborazione di soluzioni;
 - esatta rilevazione del numero di bambini Rom e Sinti iscritti a scuola e numero di abbandoni scolastici;
 - rilevazione del numero di soggetti beneficiari del servizio sanitario locale rispetto alle necessità;
 - capacità dei soggetti coinvolti di usufruire efficacemente e senza intermediazione del SSN (per la parte che attiene all'ambito sanitario);

- capacità di garantire istruzione per donne e bambini beneficiari nonché la valutazione positiva di insegnanti ed operatori sociali rispetto all'inserimento scolastico;
 - integrazione elevata e mutuo scambio tra la comunità stanziale e quelle Rom e Sinti.
- b) per quanto attiene agli aspetti qualitativi:
- partecipazione al Tavolo di Rete di almeno il 20% degli abitanti dei campi interessati;
 - riduzione dell'abbandono scolastico, nell'arco dei successivi 3 anni, di almeno il 25% fra i minori della comunità con redistribuzione efficace nelle scuole del territorio;
 - aumento dell'utilizzo delle opportunità formative per la fascia successiva all'obbligo scolastico per almeno il 15%;
 - incremento della percentuale di successo nel raggiungimento della licenza media inferiore, pari ad almeno il 7%;
 - realizzazione di un portale di almeno 50 accessi al giorno (circa 20.000 accessi all'anno);
 - raggiungimento di almeno il 95% di risposte ai questionari e incremento della popolazione regolarmente presente al tavolo di rete nella misura di un 10% dall'inizio alla fine del progetto.

Un altro rilevante progetto ricadente nell'Asse considerato è quello dal titolo "L'abitare interculturale" presentato dall'Opera Nomadi, Sezione provinciale di Reggio Calabria.

L'obiettivo del progetto è quello di favorire lo sviluppo di un'efficace politica di inclusione abitativa per i Rom e Sinti per il contrasto alla ghettizzazione di questa comunità.

L'ambito territoriale di riferimento è costituito dalle regioni Lazio e Calabria.

La popolazione destinataria dell'attività progettuale di ricerca è costituita, in entrambe le città di riferimento (Roma e Reggio Calabria), da due gruppi di individui Rom: uno che vive in una situazione di dislocazione abitativa e un altro corrispondente che vive in una condizione di concentrazione. All'interno di questi due gruppi verranno raccolte le storie di vita e verranno effettuate le rilevazioni sugli indicatori di inclusione sociale.

Quanto all'aspetto metodologico, la ricerca, di tipo qualitativo, utilizza la metodologia attiva e partecipata e privilegia come strumento di indagine quello delle "storie di vita".

I Rom saranno supportati da un mediatore culturale che favorirà la comunica-

zione con il ricercatore permettendo l'instaurarsi di un clima di fiducia, funzionale a facilitare l'autonarrazione da parte dei Rom intervistati.

Con una ricerca sugli indicatori di inclusione saranno, inoltre, messi a confronto due gruppi di individui classificati secondo la variabile "dislocazione" (sì/no) nelle due città di riferimento. Tale ricerca mira a sperimentare la validità di un'ipotesi di partenza secondo la quale gli indici generali di inclusione sociale misurati nel gruppo di controllo (concentrati) siano significativamente peggiori degli indici di inclusione misurati nel gruppo sperimentale (famiglie dislocate).

Quanto ai risultati che si attendono dall'attuazione del progetto si ritiene che nel breve e medio periodo il comune di Reggio Calabria, il comune di Roma e i 12 comuni che nel territorio della provincia di Reggio Calabria ospitano i Rom, utilizzeranno i risultati della ricerca per implementare una nuova politica abitativa capace di superare le difficoltà finora affrontate.

Nel lungo periodo la rete nazionale di Opera Nomadi favorirà l'applicazione dei risultati del progetto presso le amministrazioni locali di altri territori nell'ottica del superamento di una politica abitativa caratterizzata dall'approssimazione e dall'emergenza.

Da ultimo, si evidenzia il progetto denominato "Password: parole chiave per l'accesso alla cittadinanza" che sarà realizzato dall'Aizo Onlus - Associazione Italiana Zingari Oggi di Torino.

Il progetto si pone come obiettivo quello di diffondere tra i Sinti e Rom la conoscenza delle possibilità offerte dall'ordinamento in merito all'accesso all'istruzione, alla formazione, al lavoro, alla sanità, all'alloggio e di converso di diffondere tra gli appartenenti alla cultura maggioritaria la conoscenza della cultura e delle condizioni di vita dei Sinti e Rom.

Sono due i gruppi *target* destinatari del progetto che trova attuazione nelle regioni Piemonte, Emilia Romagna e nella Provincia Autonoma del Trentino:

- i Sinti e i Rom principalmente dei tre territori regionali coinvolti che vivono nei campi nomadi e nelle abitazioni e che sono seguiti dai servizi sociali del territorio e dal volontariato;
- i ragazzi che frequentano la scuola secondaria di 1° grado, oltre ai loro insegnanti e ai loro genitori, delle tre Regioni coinvolte, ai quali sono rivolti i materiali didattici sulle condizioni di vita e sulla cultura dei Sinti e dei Rom; in termini più vasti sarà coinvolto il sistema scolastico italiano attraverso la diffusione delle pagine *web* che verranno realizzate su tali temi.

Quanto alla metodologia applicata, un gruppo di lavoro analizzerà gli strumenti informativi sperimentati nelle politiche sociali a favore di Rom e Sinti nelle tre

Regioni di riferimento servendosi di apposite griglie che permetteranno di valutarne l'efficacia e elaborerà di seguito un *report* di analisi.

Per garantire l'attendibilità della suddetta valutazione, il gruppo di lavoro coinvolgerà rappresentanti delle comunità Rom e Sinti e gli operatori sociali pubblici e del volontariato che lavorano con questa minoranza: ciò consentirà di strutturare il materiale informativo e didattico secondo forme, contenuti e linguaggio realmente accessibili agli utenti finali e rispondente alle loro esigenze.

La diffusione degli strumenti informativi sarà preceduta dalla presentazione degli stessi sia presso i campi nomadi che presso le scuole, che verrà effettuata con la collaborazione di mediatori/facilitatori di etnia Rom e Sinti.

La metodologia adottata sopra illustrata prevede il lavoro congiunto di *partners* che a loro volta diventano snodo centrale all'interno delle proprie reti di relazione. Ogni *partner* infatti può diffondere e valorizzare l'esperienza, i prodotti e i risultati ottenuti presso i soggetti pubblici e privati della propria rete relazionale nel proprio territorio/ambiente di riferimento. In tal modo si tende a facilitare il dialogo tra mondo Rom e mondo non-Rom ed affrontare molteplici problemi, quali quello dell'accesso al diritto di cittadinanza, alla luce di una relazione più coesiva tra i molti che non sono stati sino ad ora in grado di cooperare per una manifesta incompatibilità.

Nell'ambito della realizzazione del progetto, inoltre, saranno prodotte 10.000 copie (realizzate nelle lingue dei destinatari romanes, serbo-croato e rumeno) dell'opuscolo sull'accesso alla salute, all'istruzione, alla formazione, al lavoro e alla casa da distribuire ai Sinti e ai Rom presenti nei tre territori regionali coinvolti (Piemonte, Emilia Romagna e Provincia di Trento) e 3.500 copie da distribuire nelle scuole secondarie di 1° grado.

Il contenuto dei citati opuscoli avrà anche una versione *on line* grazie alla progettazione e implementazione di circa 15 pagine *web*. Tali pagine verranno inserite nei siti delle province e dei comuni delle regioni interessate, delle Associazioni di volontariato che lavorano quotidianamente con i Sinti e con i Rom.

1.4 Asse IV. Pratiche per l'effettività degli strumenti di tutela delle vittime di discriminazione nell'accesso al sistema di giustizia

Rientrano in tale Asse tre progetti finalizzati ad implementare l'effettiva applicazione della normativa di tutela delle vittime della discriminazione attraverso azioni di sistema di informazione e formazione.

Il primo denominato "I colori della giustizia" è presentato dall'Associazione Nostri

Diritti, No.Di. di Roma ha come obiettivi i seguenti:

- realizzare una ricerca sulle discriminazioni subite da cittadini immigrati nell'accesso al sistema giustizia, rifugiati, richiedenti asilo e protezione umanitaria, detenuti, donne e minori vittime di tratta, con specifiche rilevazioni rispetto alle appartenenze religiose, etnico/culturali e di genere;
- rendere le vittime di discriminazioni consapevoli dei propri diritti e capaci di utilizzare gli strumenti normativi esistenti;
- creare una rete informale tra Associazioni e studi legali per favorire un coordinamento sinergico nell'assistere le vittime di discriminazioni a livello regionale (Lazio e Sicilia) e nazionale;
- sensibilizzare e formare gli operatori interessati sulle discriminazioni accertate e sugli strumenti per affrontarle;
- offrire proposte alle amministrazioni pubbliche.

Risultano destinatari del progetto immigrate e immigrati delle regioni Lazio e Sicilia potenziali vittime di discriminazione, associazioni che si occupano di diritti degli immigrati, operatori pubblici che svolgono attività presso i servizi sociali, uffici speciali per l'immigrazione, uffici giudiziari, polizia, tribunali e carceri, volontari del privato sociale presso i centri di prima accoglienza, centri di permanenza temporanea, sportelli giuridici e informativi carcerari.

Il metodo di lavoro sarà collegiale e cooperativo tra i *partners*: la validità della traccia di domande e la veridicità delle interviste verranno puntualmente verificate. Gli intervistatori saranno appositamente formati e selezionati.

La mappatura e la costruzione di una rete di Ong, sportelli e studi legali nonché il corso di formazione per operatori di sicurezza, per operatori del sistema giustizia, interpreti e mediatori dei Tribunali da svolgersi presso l'Università Roma Tre permetteranno una costante verifica della validità e percorribilità delle proposte di soluzione giuridica delle discriminazioni accertate, delle pubblicazioni e delle proposte da rivolgere alle pubbliche amministrazioni.

Quanto agli effetti attesi, il progetto intende rendere gli immigrati coinvolti più consapevoli dei propri diritti e dei relativi strumenti di tutela. Mira, inoltre, a rafforzare le competenze normative e giuridiche degli operatori del sistema giustizia e delle Ong, creando anche un coordinamento in rete delle associazioni, degli sportelli e degli studi legali, per un più efficace sostegno ed assistenza legale alle vittime di discriminazione razziale in procedimenti giurisdizionale ed amministrativi.

Saranno coinvolti numerosi immigrati che denunciano discriminazioni subite nell'impatto con il sistema giustizia italiano e verrà creato un collegamento con

circa duemila tra sportelli, associazioni e servizi pubblici.

Nella fase finale del progetto, saranno distribuiti pubblicazioni, *vademecum* e opuscoli nonché coinvolto nel corso di formazione un certo numero di persone tra operatori di giustizia e degli enti locali, associazioni e studenti. Sarà inoltre raggiunto un pubblico molto vasto e non quantificabile attraverso i siti internet e le pubblicazioni specializzate sui temi dell'immigrazione.

Il secondo dei progetti annoverato nell'Asse considerato ed intitolato "*Cause strategiche contro la discriminazione*" è stato presentato dall'Associazione Cospe di Firenze.

Il progetto si propone come obiettivo di produrre e diffondere l'informazione necessaria ad associazioni, avvocati e magistrati circa la teoria e la pratica necessarie all'individuazione ed al sostegno di cause strategiche (cd *Strategic Litigation*) nella lotta contro le discriminazioni elencate dall'articolo 43 D. Lgs. n. 286/1998 e del D. Lgs. n. 215/2003.

In questo modo si intende contribuire all'obiettivo generale di rendere più efficaci, risolutive per le vittime e significative per la giurisprudenza, le cause intraprese in un dato settore per creare dei solidi precedenti che fungano da deterrente alla commissione di taluni atti e comportamenti discriminatori, purtroppo ricorrenti nella pratica.

Destinatari del progetto sono l'insieme delle associazioni, degli avvocati, dei sindacati, delle istituzioni, delle forze dell'ordine, dei magistrati delle regioni Emilia Romagna, Toscana e Veneto. Mentre, indirettamente, verranno coinvolti i soggetti a rischio di discriminazione che saranno a loro volta oggetto di un'informazione più precisa ed esatta circa la proponibilità di un'azione legale contro le discriminazioni eventualmente subite.

Gli strumenti progettuali di riferimento sono le interviste alle vittime ed un seminario di approfondimento con associazioni, sindacati, avvocati e altri soggetti coinvolti nelle cause intentate che contribuiranno alla costruzione delle linee-guida, frutto delle riflessioni congiunte condotte dal *team* del progetto e dai gruppi *target*.

La produzione di linee-guida, invece di una formazione faccia a faccia, è preferita perché di più largo impatto. Con esse infatti può essere raggiunto un maggior numero di soggetti interessati al tema.

Per allargare ancora il bacino di organizzazioni e individui, le linee-guida saranno pubblicate sui siti di tutte le organizzazioni *partner*.

A progetto ultimato si ritiene che il pubblico *target* verrà a conoscenza dell'importanza e dei vantaggi del procedere per "cause strategiche" nell'intraprendere

azioni giudiziarie per contrastare le discriminazioni nei campi indicati dal Testo Unico sull'immigrazione di cui al D. Lgs. n. 286/1998 e dal D. Lgs. n. 215/2003. Sotto il profilo strettamente quantitativo, i beneficiari dell'azione progettuale saranno costituiti da 500 organizzazioni raggiunte attraverso la versione cartacea delle linee-guida oltre a 100.000 soggetti tra organizzazioni e singoli che, si ipotizza, verranno raggiunti attraverso una versione *on line* delle stesse.

L'ultimo dei progetti del IV Asse è quello presentato dall'Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo dal titolo “*Contenuti e strumenti per la tutela nazionale e internazionale in materia di discriminazione razziale*”.

Gli obiettivi principali del progetto tendono a rendere accessibile al maggior numero possibile di soggetti interessati il contenuto e la portata delle importanti norme internazionali in materia di discriminazione razziale o etnica ed assicurare la conoscenza approfondita delle interpretazioni che ad esse sono state date nonché dei meccanismi di tutela per reagire all'eventuale inosservanza. Destinatari delle attività progettuali sono, in particolar modo, le associazioni che operano per la tutela di vittime di discriminazione.

Per perseguire le finalità del progetto saranno organizzate una serie di giornate di formazione principalmente rivolte a coloro che operano, sia a livello locale che nazionale, in associazioni iscritte nel Registro tenuto dall'UNAR, ai rappresentanti sindacali, agli operatori della società civile con particolare riguardo ad avvocati e studi legali, ai dipendenti della pubblica amministrazione, agli agenti delle forze dell'ordine.

È prevista la ricerca, la raccolta, l'analisi e l'organizzazione sistematica delle fonti normative, della giurisprudenza nazionale e della prassi internazionale in materia di discriminazione razziale ed etnica e, ove necessario, si provvederà alla traduzione in lingua italiana dei documenti raccolti. Tale materiale verrà collazionato, stampato, pubblicato e distribuito a coloro che saranno presenti alle giornate di formazione su scala nazionale che si terranno in città come Palermo, Bari, Roma, Gorizia e Milano.

La diffusione del predetto materiale metterà a disposizione dei destinatari uno strumento pragmatico di agevole consultazione attraverso il quale essi potranno conoscere l'orientamento dei giudici nazionali in tema di discriminazione razziale, i casi concreti di violazione e di abusi risultanti da pratiche discriminatorie portati all'attenzione degli organismi internazionali che operano nel settore, quali il CERD - Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni, la Corte Europea per i diritti dell'uomo, l'ECRI, nonché le indicazioni e le direttive promananti da organi che in generale operano per la promozione e la protezione dei diritti

umani, come l'ONU, l'OIL, l'UNESCO e il Consiglio d'Europa.

Si intende, inoltre, creare una sinergia tra studi legali interessati a difendere le vittime di fenomeni discriminatori ed associazioni operanti nel medesimo ambito.

2. Prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro: la collaborazione con le parti sociali e datoriali

In una società multietnica, i problemi di accoglienza e di integrazione emergono forti in molti ambiti. Il mercato del lavoro rappresenta il settore in cui l'esigenza di combattere qualsiasi forma, diretta o indiretta, di discriminazione razziale diventa più pressante. Il lavoro, infatti, è una componente essenziale della vita dell'individuo ed un sano ambiente lavorativo diventa fondamentale per una vita sociale equilibrata.

L'integrazione del lavoratore straniero presenta almeno due dimensioni: la situazione vissuta in fabbrica e la situazione sociale vissuta nel contesto esterno; essa è influenzata, quindi, da fattori e da “operatori” diversi con politiche non sempre convergenti. Il lavoratore straniero è, di fatto, più disponibile e motivato ad accettare il nuovo contesto culturale aziendale che non quello sociale esterno, da cui è tendenzialmente escluso. Si crea così un *gap* fra il livello di cittadinanza organizzativa e quello di cittadinanza sociale.

La trasformazione della cultura aziendale in senso antidiscriminatorio non si manifesta facilmente all'interno di uno spazio circoscritto quale può essere quello aziendale. Creare, così, un luogo di lavoro adatto alle diversità comporta anche dei costi e le aziende si trovano a dover fare le proprie scelte misurando i possibili benefici sui costi effettivi che una politica di tutela della diversità comporta.

Un importante studio finanziato dal Programma d'azione della Commissione Europea, *The Business case for diversity. Good practices in the workplace*, si è occupato di *management* della diversità nei luoghi di lavoro ponendo in luce i vantaggi di tali politiche per i datori di lavoro. Da questa inchiesta, condotta su un campione di circa mille aziende nei 25 Stati Membri, emerge che oggi un numero sempre più crescente di imprese sta adottando strategie per garantire pari opportunità di accesso nel mercato del lavoro e l'effettività del principio di non discriminazione all'interno dei luoghi di lavoro.

Anche nei contatti con la Commissione europea, l'UNAR ha prestato particolare attenzione a tale indagine al fine di trarne degli spunti operativi per la promozione di azioni positive adeguate.

Dall'indagine è risultato che le aziende sono spinte ad investire in diversità non solo per ragioni etiche e sociali, ma anche per motivazioni di natura economica. I maggiori benefici di questa nuova politica aziendale sembrano concentrarsi sulle possibilità di disporre di una manodopera professionalmente e culturalmente diversificata, sul miglioramento dell'immagine e della reputazione aziendale e sull'ampliamento delle opportunità di mercato.

La Commissione Europea, Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, nel recente Libro Verde *“Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata”*, ha ribadito che i principi della parità di trattamento e della non discriminazione sono al centro del modello sociale europeo e rappresentano uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo alla base dell'Unione Europea. Inoltre, ha sottolineato che le misure legislative adottate dagli Stati membri per il recepimento delle direttive sull'uguaglianza razziale e sulla parità in ambito lavorativo costituiscono solo uno degli elementi dell'azione contro la discriminazione, ma non l'unico.

Nel Libro Verde viene evidenziato che, per far fronte ai comportamenti discriminatori e per promuovere un graduale cambiamento di atteggiamento, è anche necessario sostenere ed adottare una serie di misure positive che possano migliorare la comprensione delle problematiche relative alla discriminazione mediante una più ampia conoscenza di questo fenomeno e sviluppare la capacità di prevenire e di affrontare la discriminazione efficacemente, in particolare rafforzando gli strumenti di intervento e la costituzione di *network* europei per lo scambio di informazioni e buone prassi.

Anche in questa prospettiva, la Commissione Europea ha inserito il tema della Responsabilità Sociale delle Imprese (CSR - *Corporate Social Responsibility*) tra le attività che intende sviluppare nell'ambito delle proprie competenze ed ha invitato gli Stati Membri a farsi promotori della sensibilizzazione e dello sviluppo della CSR nelle proprie realtà territoriali.

In questa ottica, l'ordinamento italiano, con il citato D. Lgs. n. 215/2003, all'articolo 3, individua nell'occupazione e nella formazione, gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno delle quali è possibile intervenire, avviando specifiche azioni positive di informazione e formazione.

Nell'ambito dell'impegno istituzionale per la rimozione di ogni discriminazione su base etnica e razziale, l'UNAR, anche grazie alle denunce pervenute al *Contact center* durante il primo anno di attività ha riscontrato un elevato e preoccupante numero di atti discriminatori nei luoghi di lavoro nei confronti di lavoratori di diversa origine etnica o razziale che ostacolano ogni possibilità di integrazione

sociale e pacifica convivenza. Questo preoccupante segnale ha indotto l'UNAR a promuovere iniziative di sensibilizzazione degli operatori del mondo del lavoro sui temi dell'accoglienza e dell'integrazione.

Il Protocollo di intesa, firmato il 18 ottobre del 2005, fra l'UNAR, le organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL e le associazioni dei datori di lavoro Confindustria, Confartigianato e Confapi, ha riguardato un programma di misure per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni razziali nei luoghi di lavoro.

Dopo il Protocollo di intesa, l'UNAR ha deciso di avviare una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione, incidendo sulle cause strutturali della discriminazione nel mondo del lavoro attraverso:

- l'elaborazione di percorsi formativi dei rappresentanti sindacali e del *management* sulle normative e le problematiche connesse con la discriminazione etnica e razziale al fine di realizzare un effetto moltiplicatore per la massima conoscenza degli strumenti di tutela all'interno dei luoghi di lavoro;
- la concertazione con le parti sociali e datoriali di una strategia comune per promuovere azioni socialmente responsabili che tengano in maggiore considerazione le diversità culturali nella gestione della forza lavoro.

Con il protocollo è stata espressa la volontà di tutte le parti sociali di favorire una maggiore conoscenza tra i propri rappresentanti, nonché tra gli stessi lavoratori, degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela contro ogni forma di discriminazione razziale ed etnica, e permettere così all'UNAR, attraverso i propri rappresentanti, un più efficace intervento contro le discriminazioni su base etnica e razziale che si verificano nei luoghi di lavoro.

Si dà anche una risposta non solo all'esigenza di garantire un equilibrio maggiore tra mercato del lavoro e politiche di integrazione sociale dei lavoratori stranieri, ma anche a quella di stimolare l'instaurazione, all'interno dei luoghi di lavoro, di pratiche positive di convivenza mirate all'inclusione sociale ed al contrasto di ogni forma discriminatoria basata sulla razza e l'etnia.

2.1 Dal progetto Triveneto ad una azione di sistema contro le discriminazioni nei luoghi di lavoro

In attuazione degli impegni programmatici fissati nel Protocollo d'intesa, l'UNAR ha così promosso un progetto pilota sperimentale, progetto Triveneto, che prevede l'attivazione di percorsi formativi tesi alla promozione di una pacifica

convivenza interetnica fra lavoratori e fra datori di lavoro e lavoratori, nell'ambito di contesti lavorativi multiculturali. Tale progetto ha rappresentato il primo tassello di una strategia di intervento su scala nazionale.

La prima fase sperimentale del progetto, conclusasi a maggio del 2006, ha coinvolto le rappresentanze sindacali aziendali e i dirigenti delle imprese appartenenti all'area circoscritta del Triveneto.

La scelta di circoscrivere il progetto all'area geografica del Triveneto deriva dal fatto che questa zona, negli ultimi dieci anni, è andata via via caratterizzandosi come una delle aree italiane a più alta intensità di presenza di lavoratori stranieri. Ma non meno rilevante per la nascita del progetto è stata l'elevata casistica di comportamenti discriminatori, come rilevato dalla raccolta delle segnalazioni pervenute al *Contact center* dell'UNAR.

2.1.1 L'UNAR e le parti sociali

Con il coinvolgimento delle parti sociali, è possibile favorire un'accelerazione delle dinamiche di confronto interculturale ed arrivare ad una maggiore consapevolezza dei rischi derivanti dalla disparità di trattamento cui sono soggetti i lavoratori stranieri e le minoranze etniche.

L'ambiente di lavoro costituisce di per sé un luogo ideale dove favorire un sano processo di integrazione fondato sulle relazioni interpersonali di tipo diretto.

A questo scopo, i sindacati, svolgendo da sempre un ruolo di presidio democratico e di garanzia all'interno delle aziende e tra gli stessi lavoratori, possono dare il proprio qualificato contributo per diffondere, insieme ai preposti soggetti istituzionali, una cultura di integrazione e di non discriminazione. I sindacati rappresentano un'importante antenna di controllo sul territorio, e più specificatamente nelle aziende, per tutte le situazioni di svantaggio derivanti da un'appartenenza etnica diversa rispetto alla popolazione autoctona.

È stato di fondamentale importanza nell'attuazione del progetto pilota il coinvolgimento e la formazione dei rappresentanti sindacali sulle normative e le problematiche connesse con la discriminazione etnica e razziale, al fine di realizzare un effetto moltiplicatore per la massima conoscenza degli strumenti di tutela all'interno dei luoghi di lavoro. I quattro seminari di formazione dal titolo "*Le discriminazioni razziali nel mondo del lavoro*" organizzati nelle città di Verona, Treviso, Trieste e Trento hanno registrato una consistente partecipazione di rappresentanti sindacali e hanno visto una stretta collaborazione tra UNAR e sindacati. A ogni gruppo sindacale (CGIL, CISL, UIL e UGL), in qualità di capofila, è

stato affidato il coordinamento dell'iniziativa per la realizzazione degli eventi formativi in una delle quattro città.

Nel 2006 sono stati organizzati tre incontri con le parti sindacali per definire insieme una strategia unitaria ed un percorso di attuazione del protocollo d'intesa siglato con le parti sociali nel 2005.

In seguito all'esperienza maturata nel progetto Triveneto, l'UNAR, alla luce soprattutto delle lacune di conoscenza dei d. lgs. nn. 215 e 216 del 2003 emerse durante i corsi rivolti ai delegati sindacali, ha avuto la possibilità di constatare quanto sia importante la formazione nel rendere più incisiva ed efficace la lotta alla discriminazione razziale.

Per quanto riguarda le attività programmate, l'obiettivo è quello di organizzare nel 2007 quattro *focus group* suddivisi per macro aree territoriali (nord, sud, centro ed isole), rivolti ai delegati sindacali delle varie organizzazioni. Gli incontri dovranno costituire un'occasione per verificare la fattibilità del progetto, già condiviso nell'ambito del progetto Triveneto, per la formazione di referenti sindacali specializzati nel settore. I referenti sindacali saranno così capaci di proporsi nel mondo del lavoro come concreto supporto al lavoratore, potenziale vittima di discriminazione, ed anche come punto di riferimento per l'UNAR per una sistematica rilevazione dei casi denunciati. I risultati dei *focus group* verranno poi discussi nell'ambito di una Giornata nazionale di confronto con le associazioni sindacali.

2.1.2 L'UNAR e le parti datoriali

Il mondo delle imprese, in quanto realtà nella quale si trova inserita la gran parte dei lavoratori stranieri, è naturalmente molto interessato alle politiche di lotta contro le discriminazioni, soprattutto perché i dirigenti ne avvertono la responsabilità giuridica ed economica. I processi di formazione e di sensibilizzazione che sono stati portati avanti in questi ultimi anni nel mondo del lavoro devono assolutamente continuare e intensificarsi sulla base di principi semplici e facilmente applicabili che sono quelli, oramai consolidati, della responsabilità sociale delle imprese.

La formazione dei funzionari delle organizzazioni datoriali e del personale manageriale delle aziende private sulle tematiche dell'antidiscriminazione ha avuto lo scopo di rendere tali figure professionali consapevoli delle diverse espressioni che assume il razzismo nei luoghi di lavoro, di sensibilizzarle sui possibili disagi vissuti dal personale dipendente appartenente a minoranze etniche

nonchè di evitare che la stessa dirigenza assuma, anche inconsciamente, atteggiamenti potenzialmente discriminatori.

Nel mese di maggio 2006 sono stati realizzati due seminari di formazione dal titolo “*La diversità culturale come risorsa*” nelle città di Udine e Verona. Gli incontri sono stati rivolti ai datori di lavoro di imprese medio-piccole ed ai funzionari delle organizzazioni datoriali di Confapi e Confartigianato del Triveneto.

In questi seminari di formazione si è dato risalto alle tematiche socio-antropologiche e ai modelli di integrazione e di responsabilità sociale, ponendo l'accento sull'importanza di un'azione volontaria da parte del datore di lavoro volta a colmare il vuoto normativo che non prevede un'obbligatorietà in tal senso. Significative, a questo riguardo, le positive esperienze realizzate in Danimarca, Svezia, Francia e Inghilterra, dove è stato fatto molto in materia di *diversity management* soprattutto con riguardo all'accesso all'occupazione. È, infatti, nella fase di selezione del personale che emergono le maggiori discriminazioni (richiesta di cittadinanza italiana per partecipare alle selezioni del personale, obbligo della conoscenza della lingua italiana anche quando non serve, ecc.).

Attraverso queste attività formative, l'UNAR ha cercato di dimostrare concretamente che se un'azienda promuove i principi della responsabilità sociale e previene ogni forma di discriminazione razziale ottiene, conseguentemente, una maggiore produttività del personale ed un ritorno d'immagine ampiamente positivo sul mercato.

Durante i percorsi formativi, tuttavia, è emerso che per molte piccole e medie imprese la responsabilità sociale è una strategia di lungo termine che comporta dei costi ed essendo i progetti della maggior parte di esse a breve termine, conciliare sviluppo sostenibile e redditività diventa un'operazione non sempre di facile soluzione. Per la maggior parte delle piccole e medie imprese le *diversity policies* rischiano così di essere piuttosto un costo che un bisogno.

2.2 La sensibilizzazione nel mondo del lavoro: l'UNAR al XII Meeting Internazionale Antirazzista

Nell'ambito del *XII Meeting Internazionale Antirazzista*, appuntamento con il mondo dell'associazionismo che si svolge ogni anno a Cecina, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali ha organizzato il 13 luglio del 2006, in collaborazione con l'ARCI e le associazioni sindacali, una giornata di riflessione e studio avente come tema “*Le discriminazioni razziali nel mondo del lavoro. Scenari, strumenti ed azioni concrete*”.

L'incontro di Cecina ha rappresentato un momento pubblico di condivisione, con il mondo dell'associazionismo, dei risultati conseguiti in attuazione del Protocollo d'intesa, a partire da alcuni percorsi formativi effettuati in via sperimentale dall'UNAR nel Triveneto nel 2005 e 2006 con rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali e datoriali.

Nel *meeting* di Cecina si sono approfonditi gli esiti di questa prima fase sperimentale e la necessità di una trasposizione dell'esperienza su altre realtà territoriali e su tutto l'ambito nazionale. Si è prospettata anche l'ipotesi di promuovere la nascita di figure e ruoli sindacali con competenze specifiche di supporto contro la discriminazione e di monitoraggio a livello territoriale.

Su questa ipotesi di lavoro, l'UNAR, insieme alle parti sociali, come già accennato, ha deciso di avviare il dibattito, a partire dai risultati del *meeting* di Cecina, discutendo della organizzazione di 4 *focus group* suddivisi per macro aree territoriali, rivolti ai delegati sindacali delle varie organizzazioni.

3. Raccolta dati e statistiche giudiziarie

La tutela dei diritti fondamentali ha costituito da sempre oggetto di massima attenzione da parte degli organismi internazionali ed europei. L'esigenza di conoscere l'ampiezza e le caratteristiche del fenomeno discriminatorio viene tenuta in debita evidenza dal legislatore laddove nel D. Lgs n. 215/2003 viene prevista la possibilità dell'UNAR di esperire indagini conoscitive.

Nell'acquisizione degli elementi informativi relativi a tali indagini è fuor di dubbio che assumono particolare importanza i dati statistici elaborati da tutto il sistema giudiziario nell'adozione di decisioni di applicazione delle normative antidiscriminazione vigenti.

Tra i dati che l'Ufficio reputa utili ai fini della predisposizione delle Relazioni annuali e che costituiscono un base informativa essenziale per la programmazione dell'attività, nonché per la predisposizione di linee guida in materia, rientrano, quindi, a pieno titolo, le statistiche giudiziarie.

Si tratta di quelle statistiche relative agli atti di discriminazione razziale che, dal punto di vista penale, venendo a costituire specifiche fattispecie delittuose, sono state denunciate alle autorità di pubblica sicurezza e sulle quali si è successivamente pronunciata l'autorità giudiziaria. Ed anche delle fattispecie discriminatorie che, pur non determinando conseguenze penali, assumono rilievo in quanto un'apposita normativa civilistica rende esperibili appositi strumenti di tutela e di risarcimento azionabili dai soggetti vittime dell'atto di discriminazione.

Come anche documentato dall'Osservatorio europeo di Vienna sul razzismo nel Rapporto sui reati di matrice razzista presentato il 13 aprile 2005, la mancanza di dati statistici affidabili rischia di porre un serio limite alla predisposizione di una strategia efficace di contrasto alle discriminazioni razziali.

Le rilevazioni statistiche sopra evidenziate sono necessarie non solo per soddisfare le richieste e le relative sollecitazioni che pervengono agli Stati dai principali organismi internazionali preposti alla lotta al razzismo ed alla xenofobia ed alla tutela dei diritti umani in generale ma anche perché la conoscenza del fenomeno della discriminazione attraverso l'elaborazione statistica rappresenta uno strumento fondamentale per la formulazione di politiche atte ad arginare un fattore che rischia di compromettere profondamente il valore della coesione sociale.

Oltre a quanto esposto in questa sede nel capitolo sul monitoraggio, si pone, dunque, per l'UNAR, nello svolgimento del proprio ruolo, l'esigenza di poter acquisire dei dati informativi certi con riferimento allo stato dell'accertamento giurisdizionale non solo in relazione ai procedimenti civili che hanno quale elemento qualificante episodi di discriminazione e siano stati originati da denunce per la violazione delle norme di cui agli artt. 44 del Testo Unico sull'immigrazione di cui al D. Lgs. n. 286/1998 e 4 del D. Lgs. n. 215/2003 (e, per la materia del lavoro anche dell'articolo 4 del D. Lgs. n. 216/2003), ma anche di quelli penali.

Con riferimento a questi ultimi, è da rilevare come nell'Annuario Statistico Italiano curato dall'Istituto Nazionale di Statistica, nella parte relativa alle Statistiche giudiziarie penali, sia presente una apposita Tavola 3.1 (esattamente la 3.1.9.) denominata *“Denunce, delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e persone denunciate, secondo la specie di delitto”* nella quale compare la voce *“Discriminazione razziale”*.

Nella stessa si evidenziano le fattispecie penali denunciate violative delle disposizioni a tutela della parità di trattamento e per le quali l'Autorità giudiziaria abbia iniziato l'azione penale. Tuttavia, si deve sottolineare come questi dati siano rilevati ed elaborati ai fini statistici nazionali in un fisiologico lasso temporale che si attesta mediamente ben oltre l'anno per poi essere pubblicati sul citato Annuario⁵⁸.

L'utilizzo, quindi di tali dati, per fini di programmazione di politiche di lotta alla discriminazione pone alcuni limiti, proprio in relazione alla necessità di soddisfare precipue esigenze di tempestività nella determinazione dell'effettiva portata del fenomeno discriminatorio che abbia assunto connotazioni penalmente rilevanti, in termini di attualità.

Dal punto di vista dei dati statistici sui procedimenti civili intrapresi per l'accertamento della sussistenza di un comportamento discriminatorio per ragioni connesse all'appartenenza razziale o etnica, si rileva come nell'Annuario Statistico Italiano non sia presente un'apposita voce.

Per tale motivo l'UNAR ha cercato di ottenere in modo più rapido e con maggiore specificazione i dati relativi ai procedimenti penali e si è posto il problema del come reperire quelli relativi ai procedimenti civili.

In tal senso, già dal luglio 2005, l'Ufficio ha instaurato un rapporto di fattiva collaborazione con la Direzione generale di Statistica del Ministero della Giustizia per sviluppare un'attività di acquisizione di informazioni finalizzata ad un'attenta elaborazione statistica del fenomeno discriminatorio con riferimento allo stato dell'accertamento giurisdizionale tanto nel settore penale che civile.

A seguito delle esigenze informative prospettate dall'UNAR, la Direzione generale di Statistica del Ministero della Giustizia ha inviato una nota a tutte le Corti di Appello ed alle Procure presso le Corti di Appello circa la necessità di una rilevazione sistematica, con cadenza trimestrale da parte degli Uffici giudiziari interessati, che abbia ad oggetto in sede penale i reati di cui alle leggi n. 38/2001, n. 205/1993, n. 654/1975 e del D.L. n. 122/1993. Mentre in sede civile i rilevamenti richiesti riguarderanno i procedimenti contemplati dalle norme già ricordate contenute nel Testo Unico sull'immigrazione di cui al D. Lgs. n. 286/1998, nel D. Lgs. n. 215/2003 e nel D. Lgs. n. 216/2003.

Attualmente sono in corso di elaborazione da parte della citata Direzione Statistica i primi dati che affluiscono come primo riscontro dalle Corti di appello dislocate su tutto il territorio nazionale.

⁵⁸ A titolo esemplificativo si fa presente che nell'Annuario 2006 sono presenti i dati relativi all'anno 2004 che, in relazione alla voce *“Discriminazione razziale”* possono di seguito evidenziarsi:

(M = maschi; F = Femmine)

Denunce per un solo delitto	43
Denunce per un più delitti	5
Denunce totali	48
Delitti Denunciati Totale	57
Delitti Denunciati di autore ignoto	28
Persone denunciate totale (M+F)	57
Persone denunciate solo F	3
Persone denunciate inferiori di anni 18 totale (M+F)	10
Persone denunciate inferiori di anni 18 solo F	1

4. Discriminazione razziale e xenofobia sul WEB

Il fenomeno discriminatorio che legittima l'intervento dell'UNAR può trarre origine da atti di razzismo e discriminazione diversi dai semplici comportamenti ed azioni materiali.

Nell'ultimo decennio, grazie all'avvento della *Information and Communication Technology (ICT)*, tali atti discriminatori sono stati frequentemente posti in essere mediante l'utilizzo di strumenti informatici quali, ad esempio, Internet.

La pratica discriminatoria attuata mediante il *web* assume specifiche connotazioni quali genericità ed indeterminazione quanto ai destinatari, ma possiede anche la particolarità di poter coinvolgere un elevatissimo numero di soggetti: vittime e potenziali danneggiati da un lato, proseliti ed emulatori dall'altro. Infatti, Internet è un vettore in grado di poter raggiungere, per velocità di diffusione e per estensione territoriale, un ambito tendenzialmente illimitato.

Gli atti discriminatori perpetrati attraverso le pagine *web* possono assumere varie forme, dalle più subdole e nascoste alle più palesi e violente, fino a giungere a quelle più gravi dell'incitamento all'odio razziale ed alla xenofobia contro appartenenti ad etnie che già da molto tempo sono al centro di fenomeni di intolleranza razziale, quali gli arabi, i neri e gli ebrei, oppure più genericamente contro gli immigrati, di qualunque provenienza essi siano. Ciò sembra maggiormente verificarsi soprattutto nei Paesi destinatari di flussi migratori in continuo e progressivo aumento.

La ricaduta negativa all'interno delle singole società di questi atti di discriminazione in termini di incidenza sull'effettivo verificarsi dei fenomeni di intolleranza, nei casi meno gravi, e di compimento di veri e propri reati, nei casi più gravi, ha portato i singoli Stati ad assumere iniziative di contrasto da parte di appositi Uffici delle Forze dell'ordine preposti al contrasto dei crimini informatici anche mediante la previsione di specifiche sezioni specializzate (in Italia, la Sezione Polizia postale e delle comunicazioni della Polizia di Stato e gli appositi reparti dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza).

Al fine di un efficace contrasto è necessario, innanzitutto, venire a conoscenza dell'esistenza del fenomeno. La rete, infatti, è amplissima e un suo monitoraggio completo e costante appare di difficilissima applicazione. Sistemi di monitoraggio di tale tipo sono adottati da organismi ed agenzie di informazione di alcuni Paesi occidentali che, avendo a disposizione elevati *budget* di funzionamento, hanno sviluppato sofisticati e costosissimi *software*, programmati per "catturare" dalla rete informazioni, dati od altro in funzione degli obiettivi di volta in volta

perseguiti.

Si deve rilevare, tuttavia, che la diversità nell'ampiezza e nella risolutività delle misure per il contrasto del fenomeno, rinvenibili negli ordinamenti giuridici dei singoli Paesi, determina difficoltà a volte non superabili in relazione al perseguimento del soggetto autore dell'azione discriminante. Ciò, soprattutto per l'indubbia difficoltà di poter individuare l'"agente" quando operi in Paesi diversi da quelli nei quali si è consumato il "reato", circostanza questa aggravata dal fatto che, sovente, non esistono instaurati coordinamenti e collaborazioni tra le Forze dell'ordine dei Paesi interessati.

Per tale motivo, il Consiglio d'Europa nel 2001 ha approvato la Convenzione sul *cybercrime*, entrata in vigore il 1 luglio 2004, all'interno della quale sono state individuate le principali direttrici di azione che si ritengono necessarie per giungere ad un efficace contrasto del fenomeno della criminalità informatica.

La Convenzione, aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001 e sottoscritta dall'Italia e da altri da 31 paesi, tra i quali gli extraeuropei Canada, Stati Uniti, Giappone e Africa del Sud, prevede tre principali linee d'azione: l'armonizzazione delle legislazioni nazionali che riguardano la definizione dei crimini; la definizione dei mezzi d'inchiesta e di persecuzioni penali adattate alla mondializzazione delle reti; la creazione di un sistema rapido ed efficace di cooperazione internazionale.

La Convenzione non affrontava però l'incriminazione degli atti discriminatori che si traducono nella diffusione di messaggi o materiali di natura nazista o xenofoba attraverso le reti informatiche.

Tale tipo di atti non era stato inizialmente inserito nel novero dei lavori relativi alla firma della Convenzione madre poiché alcune delegazioni avevano espresso serie riserve sull'inclusione di una disposizione del genere, soprattutto per motivi di libertà d'espressione.

Di conseguenza, è stata decisa la redazione di un Protocollo aggiuntivo finalizzato all'estensione della portata della Convenzione principale, comprese le sue concrete disposizioni di cooperazione procedurali ed internazionali, al fine di includere i reati legati alla propaganda a sfondo razzista o xenofobo. In tal modo, oltre ad armonizzare gli elementi giuridici reali di tali atti, il Protocollo fornisce alle Parti la possibilità di utilizzare i mezzi e le vie della cooperazione internazionale stabiliti nella Convenzione in questo campo.

La stesura del Protocollo aggiuntivo ha tenuto in debita considerazione i principi applicabili in materia di diritti dell'uomo e di libertà individuali, come la libertà d'espressione, nonché le linee giuridiche già tracciate dalla Convenzione sulla

cibercriminalità e dagli altri strumenti giuridici del Consiglio d'Europa fissando le seguenti direttrici:

- la definizione e l'estensione, in prospettiva dell'incriminazione, degli elementi che caratterizzano gli atti di natura razzista o xenofoba commessi attraverso le reti informatiche, intendendosi per tali anche: la produzione, l'offerta, la diffusione o altre forme di propagazione di materiali realizzati attraverso l'utilizzo delle reti informatiche;
- allargamento del campo di applicazione della Convenzione sul *cibercrime* tenendo in debita evidenza il limite di applicabilità alle inchieste e alle persecuzioni verso le azioni che si intende contrastare e reprimere, delle disposizioni di diritto materiale, procedurale e di cooperazione internazionale nella stessa contenute.

Al dicembre 2006, però, la suddetta Convenzione non risultava ancora firmata dallo Stato italiano.

4.1 Strumenti utilizzati in Italia per il contrasto dei crimini commessi via Internet

Nel nostro Paese, le Forze dell'ordine si sono occupate in varie occasioni di episodi che hanno dato origine alle forme di discriminazione più gravi (incitamento all'odio razziale ed alla xenofobia), mentre non viene ancora monitorato appieno, oppure non è ancora sviluppato un sistema di contrasto per la discriminazione razziale ed etnica praticata via *web*, talvolta anche in modo subdolo. Tali pratiche discriminatorie, pur non rivestendo talvolta le caratteristiche di gravità che assumono i veri e propri incitamenti al compimento di specifici reati a sfondo razziale, concorrono all'instaurazione di un clima di ostilità e diffidenza verso altre razze ed etnie ostacolando l'affermazione di una cultura dell'accoglienza e dell'integrazione. Tale clima potrebbe alimentare, se non si interviene con apposite misure, un vero e proprio serbatoio di intolleranza razziale.

Per quanto riguarda il panorama dei soggetti istituzionalmente coinvolti nella materia, si deve ricordare che dal 1981 è stata istituita in Italia la Polizia postale e delle comunicazioni che si pone come garante della segretezza della corrispondenza e della libertà di qualunque forma di comunicazione dei cittadini, mentre nel 1996 è stato costituito il Nucleo Operativo di Polizia delle Telecomunicazioni (N.O.P.T.), un'*équipe* di professionisti impegnati nell'attività di contrasto ai crimini del settore delle telecomunicazioni.

Successivamente con decreto del ministro dell'Interno del 31 marzo 1998, è

nato il Servizio polizia postale e delle comunicazioni che ha sede a Roma e coordina 19 compartimenti regionali e 76 sezioni territoriali garantendo una presenza diffusa su tutto il territorio nazionale. Il Servizio, attivo 24 ore su 24 per sette giorni a settimana, costituisce il punto di contatto dell'Italia con gli uffici di polizia dei Paesi aderenti al G8 e che si occupano di crimini informatici.

Recentemente, inoltre, è stata costituita all'interno del Servizio, l'Unità d'Analisi del Crimine Informatico (U.A.C.I.) diretta da un esperto psicologo che, in collaborazione con i maggiori istituti universitari italiani, studia e analizza il fenomeno del *computer crime*. La sua funzione è di affiancare gli investigatori della Polizia postale e delle comunicazioni nelle indagini sui crimini ad alta tecnologia, progettando nuove tecniche investigative e percorsi di formazione sulla sicurezza informatica, tracciando profili psicologici e comportamentali degli autori di tali crimini, fornendo assistenza psicologica degli investigatori che operano nel settore.

4.2 Strumenti operativi di contrasto del razzismo sul web

In merito all'individuazione dei comportamenti razzisti e xenofobi perpetrati via Internet e al loro monitoraggio, necessario per determinare l'ampiezza del fenomeno ed approntare efficaci mezzi di contrasto, si pone dunque l'esigenza di elaborare degli appositi modelli ed approntare i conseguenti strumenti operativi.

Uno di questi, teso a restringere l'area di non conoscenza del fenomeno è la pagina *web* di segnalazione che l'UNAR sta progettando all'interno dello spazio destinato all'Ufficio sul sito del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità. Tale pagina è strutturata in modo da consentire a chiunque si imbatte durante la navigazione in siti Internet o pagine integranti discriminazioni razziali od etniche, di poter segnalare il fenomeno attraverso la compilazione di un apposito modulo di segnalazione.

Inoltre l'UNAR ha iniziato nel 2006 una proficua collaborazione con gli Uffici della Polizia postale per avviare uno scambio di informazioni sul fenomeno della discriminazione sul *web* e per la segnalazione alle Forze dell'ordine di quelle forme di discriminazione su *web* che integrino fattispecie penalmente rilevanti delle quali l'Ufficio sia venuto a conoscenza nel corso della sua attività istituzionale.

Da ultimo, nel dicembre 2006, in occasione del Convegno dal titolo "*Bambini nella rete: rischi e potenzialità di internet*", organizzato da Telefono Azzurro, a Milano, per presentare il progetto *Hot 114*, promosso dalla Commissione Europea all'in-

terno del programma “*Safer Internet*”⁵⁹, è stata sottolineata dall'UNAR proprio l'importanza di mettere a disposizione della collettività, ed in particolare delle famiglie, strumenti che favoriscano la comprensione delle problematiche, segnalate in questa sede, sviluppando allo stesso tempo anche strategie di prevenzione e contrasto tanto della pedopornografia *online* che delle espressioni di razzismo e xenofobia collegate spesso a fenomeni di bullismo.

Capitolo V

LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

1. *L'attività di comunicazione istituzionale*

Le principali leggi di riforma amministrativa degli anni '90 e il D. Lgs. n. 29/1993, affermando i principi di trasparenza, pubblicità e semplificazione ed introducendo strumenti finalizzati a garantire la massima conoscenza e partecipazione all'azione amministrativa, hanno orientato la Pubblica Amministrazione verso una sempre maggiore *apertura* al cittadino.

Questa tendenza, rafforzata con le riforme Bassanini, ha avuto la sua massima esplicazione nella legge 7 giugno 2000 n. 150 inerente la *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni*, la quale ha affrontato il tema della comunicazione sotto tre angolature rispondenti ad esigenze profondamente radicate al proprio interno e nella relazione con il contesto sociale e istituzionale: la trasparenza, la partecipazione democratica e l'efficacia organizzativa.

Successivamente la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 sulle *Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, fornendo alle Amministrazioni gli indirizzi di coordinamento, organizzazione e monitoraggio delle strutture, degli strumenti e delle attività previste dalla normativa in materia, ha chiarito che la “*comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante*”.

Anche l'UNAR - come previsto dalla suddetta direttiva - intende la comunicazione come un'attività di interesse pubblico, una vera e propria funzione tesa a garantire il perseguimento effettivo degli scopi dell'Ufficio che si realizzano

⁵⁹ E che aderisce al *network Inhope*, associazione che riunisce le *botline* di 25 Paesi: un servizio di segnalazione di contenuti pericolosi, sempre attivo gestito appunto in Italia da Telefono Azzurro.

attraverso la rimozione delle situazioni discriminatorie nonché mediante l'informazione e la sensibilizzazione della collettività sui temi dell'integrazione interculturale.

In questa prospettiva l'UNAR, nell'anno 2006, ha posto in essere le seguenti attività, suddivise per ambito comunicazionale:

- **MASS MEDIA**

Stampa

Con la finalità di avvicinare l'attività dell'Ufficio ai soggetti e alle fasce interessate, nell'arco di tutto il 2006, è stata realizzata una campagna informativo-pubblicitaria su un *network* di stampa straniera che raccoglie ventidue testate etniche.

Al fine di raggiungere in maniera capillare le aree in cui la concentrazione di popolazione immigrata è molto elevata, nel periodo gennaio - dicembre 2006 sono stati realizzati numerosi annunci sull'inserito settimanale *Metropoli* del quotidiano *Repubblica*.

In concomitanza con il ripetersi di comportamenti razzisti negli stadi, l'U.N.A.R. ha realizzato la pubblicazione di un annuncio informativo sui quotidiani *Gazzetta dello Sport* del 19 marzo e *Corriere dello Sport* del 26 e del 27 marzo all'insegna dello slogan "Fai goal al razzismo".

Inoltre, nel mese di maggio, è stata avviata la compartecipazione alla *Guida Turistica di Roma 2006*: la pubblicazione, nel numero di 10.000 copie, è in distribuzione nelle Ambasciate e nei Consolati italiani in Medio Oriente e in Nord Africa.

Campagna informativa radio

Attraverso il potere della ripetitività e della *targetizzazione* delle diverse emittenti, gli *spot* radiofonici risultano facilmente memorizzabili, realizzando una grande diffusione tra gli ascoltatori. Infatti, al fine di promuovere la partecipazione alle attività organizzate in occasione della seconda Settimana di azione contro il razzismo, è stato realizzato uno *spot* radiofonico di 30", mandato in onda nel periodo dal 15 al 24 marzo 2006 su un circuito di circa 40 emittenti sul territorio nazionale con una frequenza di 7 volte al giorno.

Inoltre, per rafforzare la conoscibilità del servizio fornito dal *Contact center* dell'UNAR, è stata effettuata una campagna informativa su numerose emittenti radiofoniche etniche nel periodo marzo - maggio 2006.

Anche in occasione della manifestazione *Villaggio Antidiscriminazioni*, si è fatto ricorso ad uno *spot* radiofonico andato in onda da 7 al 13 settembre 2006 su 28 emittenti radiofoniche, per un totale di 49 passaggi per ogni emittente.

Con la finalità di rafforzare la comunicazione rivolta alle aree sociali e culturali più deboli, è stata realizzata una campagna informativa all'interno del palinsesto di *RomaRadio - The Tube Station* nel periodo giugno/luglio e settembre/dicembre 2006, con la trasmissione di uno *spot* multilingue in italiano, inglese, francese, spagnolo, romeno e polacco della durata 30" con una frequenza di 12 volte al giorno.

- **COMUNICAZIONE ON LINE:**

Sito internet

Nella propria attività di comunicazione e informazione, l'Ufficio ha considerato il sito istituzionale come uno degli strumenti privilegiati per la comunicazione sia interna che esterna: infatti, mediante il costante aggiornamento di informazioni e di notizie sull'attività istituzionale e la rielaborazione dei contenuti, l'UNAR tende a massimizzarne l'accessibilità e la fruibilità.

TG web in dieci lingue

In collaborazione con la *Rivista internet immigrazione.it* per la durata di dodici mesi, l'UNAR ha aderito al progetto finalizzato all'attivazione di un video-informazione che va in onda in nove lingue, con cadenza quindicinale.

Il video *web* è consultabile sul sito www.immigrazione.it.

Banner sulla rivista internet www.immigrazione.it

Sempre con la finalità di promuovere le numerose attività dell'UNAR, è stata inserita nel periodo gennaio - dicembre 2006 una *finestra* sulla rivista internet *immigrazione.it*.

Il nuovo periodico - rivolto non solo ad operatori delle Amministrazioni statali, delle associazioni di volontariato e delle organizzazioni sindacali, ma anche a numerosi cittadini stranieri - ha contribuito a conferire grande visibilità all'Ufficio.

Banner sul sito www.stranieriinitalia.it

E' stato, altresì, inserito nel periodo marzo - dicembre 2006 un *banner* sulla *home page* di *Stranieri in Italia*, sito dedicato interamente al mondo dell'immigrazione.

- **COMUNICAZIONE TRADIZIONALE**

Pubblicazioni

L'Ufficio ha impegnato il proprio Ufficio Studi nell'approfondimento di alcune tematiche a carattere scientifico: la pubblicazione degli atti del convegno *Il ruolo della difesa nel contrasto alle discriminazioni razziali* tesa ad evidenziare il ruolo primario che l'Avvocatura, alla luce dei nuovi strumenti normativi e processuali

introdotti dal decreto legislativo n. 215/2003, assume nel dare piena attuazione alle istanze di tutela che pervengono dai soggetti vittime di comportamenti discriminatori.

La pubblicazione *Molestie e discriminazioni: tutela civile e sanzioni penali* è la raccolta degli interventi dei numerosi relatori intervenuti ad una giornata di studio, organizzata con il Consiglio Superiore della Magistratura, che ha costituito per l'UNAR una grande opportunità di confronto e di apprendimento scientifico. Il volume *Discriminazione razziale ed autonomia privata* affronta il tema del rapporto fra il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dall'appartenenza razziale e quello dell'autonomia contrattuale, analizzando gli strumenti legislativi già operanti a tutela della vittima di discriminazione razziale e quelli ulteriori, rinvenibili nella legislazione attuativa della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

Il volume *Diversamente. Confronto interculturale nel mondo della scuola* raccoglie le esperienze progettuali e la creatività grafica di ragazzi di centinaia di istituti scolastici che hanno partecipato a concorsi nelle scuole promossi dall'UNAR tesi alla valorizzazione delle migliori proposte e idee artistiche contro ogni forma di razzismo.

Brochure di presentazione e opuscoli informativi

Per completare i propri strumenti di comunicazione, l'UNAR, nel mese di maggio 2006, ha avviato la ristampa della *brochure* di presentazione dell'Ufficio e dell'opuscolo informativo: tali pubblicazioni, aggiornate non solo nella veste grafica ma anche contenutistica, sono stati impiegati in numerose manifestazioni e conferenze, consentendo all'Ufficio di ottenere maggiore visibilità esterna.

- LE CAMPAGNE NEL SETTORE DEI TRASPORTI PUBBLICI

L'UNAR ha posto in essere due forme di diffusione di informazioni e divulgazione del proprio servizio di Numero Verde nell'ambito del circuito dei trasporti pubblici: la prima attraverso il c.d. *abbigliamento* dei mezzi pubblici urbani nelle città di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Treviso, Verona e Venezia per un periodo di quindici giorni nel mese di febbraio 2006, con un primo *recall* dal 10 al 23 agosto e con un secondo dal 27 dicembre 2006 al 9 gennaio 2007. Durante quest'ultimo periodo la campagna è stata realizzata anche mediante l'affissione di *poster* nei circuiti metropolitani delle città di Roma, Milano e Torino.

Una seconda campagna informativo-educativa si è articolata in ambito ferroviario mediante l'affissione di locandine, strategicamente disposte sulle banchine,

all'ingresso e nelle biglietterie delle principali stazioni ferroviarie italiane, dal 18 settembre al 15 ottobre 2006. Inoltre, sui treni locali a circuito nazionale, sono stati appesi ai tubolari portabagagli interni alle vetture dei cartelli bifacciali plastificati (c.d. *pendoli*) nel periodo 18 settembre - 1 ottobre 2006.

- ALTRE ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE

Oltre alle iniziative di grande impatto mediatico, sono state poste in essere altre attività di informazione e comunicazione finalizzate a divulgare il servizio di Numero Verde e le attività di consulenza dell'Ufficio non solo nei confronti dell'utenza, ma anche delle altre Pubbliche Amministrazioni:

Forum P.A. 2006

L'Ufficio ha partecipato al Forum P.A. tenutosi a Roma dall'8 al 12 maggio 2006. L'evento ha costituito un'ulteriore occasione per promuovere l'attività e i servizi dell'UNAR. Al fine di dare maggiore risalto alla partecipazione dell'Ufficio a questa manifestazione è stato pubblicato all'interno del *quartino centrale* dedicato all'evento dal quotidiano *Il Messaggero* un annuncio informativo teso ad illustrare le linee di attività dell'U.N.A.R. nella rimozione delle discriminazioni razziali.

COMPA 2006

Anche il Salone Europeo della Comunicazione Pubblica, tenutosi a Bologna dal 7 al 9 novembre, ha consentito all'UNAR di far conoscere a un vasto pubblico la propria attività e i propri servizi, anche mediante un confronto tecnico e politico teso ad instaurare un dialogo concreto fra enti ed istituzioni.

Med Film festival

Dal 5 al 19 novembre 2006, l'UNAR ha intrapreso un'ulteriore campagna di sensibilizzazione dell'attività dell'Ufficio mediante l'allestimento di un *desk* informativo presso la sede ufficiale della manifestazione *Med Film Festival 2006*.

Il festival internazionale del cinema, dedicato alle cinematografie del Mediterraneo e dell'Europa, ha come obiettivi la tutela dei Diritti Umani, il dialogo interculturale, la valorizzazione della diversità culturale, nonché la lotta al razzismo e alla xenofobia, la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche.

2. La seconda Settimana di azione contro il razzismo

Dopo il successo della prima edizione, anche per il 2006 l'UNAR ha indetto la *Settimana di azione contro il razzismo*, nel periodo 18 - 26 marzo.

La campagna di sensibilizzazione, che costituisce l'appuntamento più importante dell'anno nell'ambito delle attività di prevenzione poste in essere dall'Ufficio,

è organizzata in occasione della Giornata Internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali che si celebra il 21 marzo.

Si tratta di una data che vuole ricordare gli eventi verificatisi il 21 marzo 1960 nella città di Sharpeville in Sudafrica; quel giorno la polizia sudafricana aprì il fuoco uccidendo 70 manifestanti che protestavano pacificamente contro le leggi razziste emanate dal regime dell'*apartheid*. Fu in memoria di quei drammatici eventi che il 13 dicembre 1967 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dichiarò quella data Giornata Internazionale contro qualsiasi forma di razzismo e di discriminazione.

Anche nella sua seconda edizione, la campagna nazionale di sensibilizzazione ed informazione dell'opinione pubblica ha raggiunto numerose città italiane, con eventi, seminari, spettacoli, manifestazioni che hanno chiamato a raccolta tutti coloro che vogliono testimoniare il proprio favore per una società multietnica e multiculturale.

L'UNAR, inoltre, ha scelto di collegare gli eventi della Settimana di azione alla Campagna europea "*For diversity against discrimination*", unendo insieme il messaggio contro il razzismo e quello più generale contro ogni forma di discriminazione e a favore delle diversità. Anche per questo motivo, sono stati scelti come colori della campagna il giallo e il blu che richiamano la bandiera dell'Unione europea e ricordano l'impegno del nostro Paese nella realizzazione di un grande spazio territoriale di uguaglianza e pari opportunità per tutti gli individui.

In tutti gli eventi della Settimana sono stati distribuiti a tutti i partecipanti libri, opuscoli informativi, *leaflets e gadgets* ideati e prodotti non solo dall'UNAR, ma anche dalla Commissione europea.

Anche in questo secondo anno, il filo conduttore che ha tenuto legati tutti gli eventi e che costituisce ormai il simbolo di tutte le campagne dell'UNAR è stata la produzione e la distribuzione gratuita delle magliette gialle con il logo dell'UNAR e della Campagna europea. Durante tutta la manifestazione sono state distribuite 15.000 magliette che riportavano un logo ideato e realizzato da uno studente dell'Istituto Superiore Orfini di Foligno che si era aggiudicato il premio del concorso per le scuole "*Gulp: fumetti contro il razzismo*" (su cui vd. infra).

L'attenzione del mondo dei *mass media* è stata notevole ed ha contribuito a rilanciare con un effetto moltiplicatore, anche nelle città non raggiunte dalla campagna, il messaggio antirazzista. Alcune trasmissioni della Rai e di Mediaset e di televisioni locali hanno ospitato rappresentanti dell'UNAR ed i suoi *testimonial* ed hanno affrontato con servizi, interviste e testimonianze il tema del razzismo. Anche i telegiornali hanno dedicato ampio spazio alle iniziative e trasmissioni di

informazione, come "*Un mondo a colori*" di Rai Educational, hanno trasmesso ampi servizi dedicati alla Settimana. Di rilievo anche l'attenzione di radio nazionali e locali, come Radio 24, Radio Vaticana, Radio Città Futura che hanno riservato all'UNAR spazi di informazione o interviste.

Gli eventi della Settimana hanno coinvolto e riguardato in modo particolare, tre ambiti molto vicini soprattutto ai più giovani: lo sport, la scuola e l'università.

2.1 Lo sport contro il razzismo: il gioco non solo come divertimento

Lo sport, da sempre caratterizzato da una forte mescolanza sociale, razziale, etnica e quindi, in grado di svolgere un ruolo attivo nella promozione della multietnicità e dell'interculturalità nella società, è stato lo scenario favorito per molti eventi della Settimana di azione contro il razzismo.

L'UNAR investe molto sulla promozione di eventi sportivi e ludici come strumenti di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Le campagne nel mondo dello sport e del calcio, in particolare, hanno una duplice motivazione. Da un lato, purtroppo, costituiscono interventi necessari in un ambito in cui troppo spesso si assiste a gravi episodi di razzismo; la funzione è, quindi, in questo caso, di informazione e di conoscenza in funzione preventiva. Dall'altro lato, lo sport costituisce, comunque, un mondo di cui i principi di lealtà, parità di trattamento, etica e giustizia costituiscono i principi fondanti dell'integrazione. Ben può, quindi, essere utilizzato in funzione esemplare, come simbolo di una società multietnica in cui tutti abbiano pari dignità, uguali diritti e in cui per tutti vigano le medesime regole.

Per questo motivo si è scelto di inaugurare la seconda Settimana di azione contro il razzismo con il patrocinio della partita internazionale Italia - Scozia, nell'ambito del Torneo *Sei Nazioni di rugby*. Si tratta di uno sport in cui la durezza del gioco, l'impetuosità degli scontri e l'agonismo di tutti i giocatori in campo non si trasforma mai in violenza e in cui tutti i protagonisti, pur essendo avversari, non diventano mai nemici.

Il messaggio di tolleranza, di rispetto reciproco e di gioia che questo sport trasmette ha rappresentato la migliore inaugurazione per una manifestazione che questi valori si ripropone di esaltare.

Prima della partita, svoltasi allo Stadio Flaminio di Roma il 18 marzo e seguita in diretta su La7, grazie alla collaborazione con Federugby e al beneplacito del *Six Nations Committee*, sono stati esposti sul campo di gioco, nelle aree di meta, due striscioni con lo slogan "*Chi ama lo sport, è contro il razzismo*". Sugli spalti, inve-

ce, sono state distribuite migliaia di bandierine azzurre con il medesimo *slogan* contro il razzismo.

La risposta del pubblico presente alla partita è stata entusiasmante con l'intero stadio che ha gridato più volte il proprio rifiuto del razzismo.

L'obiettivo di questa seconda edizione della campagna è stato di coinvolgere il più possibile l'intero Paese, cercando di decentrare alcune iniziative in città dove è forte la presenza di comunità straniere e dove, quindi, è più importante intervenire con campagne di sensibilizzazione e di conoscenza.

Per questo motivo l'UNAR ha organizzato, in collaborazione con Alleanza Sportiva Italiana, una delle 127 associazioni iscritte al Registro delle Associazioni istituito presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, una giornata dedicata alle famiglie e ai più piccoli, con l'obiettivo di far incontrare e conoscersi i bambini all'insegna del contrasto al razzismo.

Il 19 marzo, quindi, si è tenuta nelle piazze di Padova, Bologna, Foggia, Siracusa e Latina la manifestazione *"Giochi in piazza contro il razzismo"*. In ogni città sono state organizzate attività ludiche e gare per i più piccoli, laboratori motori e ricreativi, mostre di disegni e dimostrazioni di giochi e sport praticati in diverse parti del mondo. Alle migliaia di bambini e ragazzi che hanno partecipato sono state distribuite le magliette *"Io... contro il razzismo"* e gli opuscoli informativi e i *gadgets* dell'UNAR e della campagna europea *"For diversity against discrimination"*.

L'UNAR, nella sua campagna di sensibilizzazione, non poteva non tener conto del calcio, lo sport in cui è più urgente intervenire per combattere le manifestazioni razziste e i rigurgiti xenofobi che troppo spesso sono presenti fra gli spettatori delle partite. Ecco perché nella stessa giornata del 19 marzo, l'evento centrale è stato rappresentato dal patrocinio della giornata di Campionato di calcio di serie A. La collaborazione con la Lega Calcio, già proficuamente avviata nella prima edizione della Settimana di azione, ha consentito di esporre sui campi di gioco di tutti gli stadi della serie A gli striscioni con lo slogan *"Fai goal al razzismo"* con lo *speaker* ufficiale che ha letto un messaggio di sensibilizzazione dell'UNAR.

Il mondo del calcio ha aderito ancora una volta in massa alla proposta dell'UNAR e grazie alla convinta e piena partecipazione di Inter, Roma, Juventus, Milan, Fiorentina, Sampdoria e Reggina sono stati distribuiti all'esterno degli stadi 150.000 fotografie dei giocatori o delle stesse squadre che, prestando gratuitamente la propria immagine e disponibilità, hanno espresso con grande sensibilità un forte messaggio di solidarietà e integrazione razziale. Le fotografie

riportavano sul retro informazioni e notizie sulle discriminazioni razziali e sul numero verde antirazzista 800.90.10.10. Di particolare rilievo è stata la partecipazione dell'Inter che prima della partita ha trasmesso sui *videowall* dello stadio lo *spot* video contro il razzismo, a testimonianza dell'impegno della società contro il razzismo nel calcio.

La certezza che la campagna ha prodotto i primi frutti, l'UNAR l'ha avuta allorché, a seguito di queste iniziative, sono giunte numerose richieste da parte di squadre del calcio amatoriale di poter giocare tornei indossando le magliette gialle antirazziste. È fondamentale, infatti, intervenire anche nel mondo del calcio amatoriale, dove vi è una sana e genuina passione sportiva e i contatti fra i calciatori e i sostenitori sono più morbidi e meno inquinati dai fattori più inquietanti e violenti, ma, dove, purtroppo sono spesso segnalati episodi di razzismo sia da parte dei tifosi nei confronti dei giocatori stranieri sia fra gli stessi giocatori. In questo caso, inoltre, la mancanza del controllo e del risalto che a questi episodi viene dato dai *mass media* li rende praticamente impuniti.

Questa convinzione ha portato a concedere nuovamente il patrocinio al torneo di calcio multietnico *"Mondi Aperti - il calcio per la solidarietà"*, organizzato dalla Provincia di Firenze, in collaborazione con l'associazione interculturale "Anelli Mancanti" e la UISP Solidarietà, in cui sono state coinvolte anche le squadre rappresentative della Consulta Provinciale degli Stranieri e di comunità, tra cui quella cinese, molto radicate sul territorio ma che stentano ad aprirsi ai rapporti con la comunità italiana. Nello stesso tempo gli striscioni dell'UNAR contro il razzismo sono comparsi in diversi tornei di calcio, su espressa richiesta degli organizzatori, a testimonianza di quanto sia diffusa la volontà di combattere una piaga così dolorosa e incivile.

2.2 La Maratona di Roma: una corsa contro il razzismo per le strade della Capitale

Alla Maratona di Roma è stata affidata la chiusura delle iniziative della Settimana di azione il 26 marzo. L'UNAR ha allestito una sezione tematizzata all'interno della Stracittadina per cui la Maratona ha rappresentato l'occasione, per le migliaia di persone che da tutte le parti del mondo partecipano con gioia e allegria alla Stracittadina, per correre con l'UNAR all'insegna dello slogan *"Io corro contro il razzismo"*, in *partnership* con la Campagna *"For diversity against discrimination"*, promossa dalla Commissione Europea.

L'UNAR è stato presente fin dal 23 marzo, con il suo *stand* al *Marathon Village*.

Alle migliaia di visitatori che hanno raggiunto lo *stand* sono state distribuite altrettante magliette gialle, simbolo della manifestazione e testimonianza di condivisione del messaggio antirazzista, oltre agli opuscoli informativi e i *gadgets* dell'UNAR e della Campagna Europea.

Interesse squadre di corridori amatoriali, famiglie, gruppi organizzati, associazioni hanno ritirato la maglietta per ritrovarsi sulle strade di Roma in un'atmosfera di allegria testimoniando la propria adesione alla campagna. Grazie al numero delle persone che hanno aderito, la Stracittadina *"Io corro contro il razzismo"* è stata la *"Run for diversity"* più partecipata fra quelle organizzate dalla Campagna europea e svoltesi in tutta Europa. Alla partenza la *"marea gialla"* composta dai partecipanti alla Maratona che indossavano la maglietta contro il razzismo si è sciolta nella folla dei 30.000 concorrenti della Stracittadina caratterizzando cromaticamente tutto il percorso.

In particolare, di grande effetto è stata la grande partecipazione degli studenti delle scuole di Roma e del Lazio. Alla corsa, infatti, grazie alla collaborazione con la Direzione regionale per l'Istruzione del Lazio, hanno preso parte circa tremila ragazzi che hanno dato vita ad una competizione agonistica. Tutte le scuole partecipanti hanno ricevuto un trofeo celebrativo della giornata.

Lungo il percorso della Maratona, inoltre, in 10 piazze (fra cui piazza del Popolo, piazza della Pilotta, il Parco Schuster alla Basilica di San Paolo, i Mercati Generali, piazza Navona) 10 grandi istituti scolastici romani hanno organizzato spettacoli, manifestazioni, concerti, balletti, sul tema della multietnicità.

Al traguardo finale del percorso della Maratona, a fianco del Colosseo, tutti i partecipanti hanno trovato ad attenderli gli striscioni e l'arco gonfiabile recanti il logo della campagna, a cui le telecamere di Rai Educational, con la trasmissione *"Un mondo a colori"*, hanno dato un grande spazio con interviste ai più giovani.

2.3 Gli eventi per la scuola

La Settimana di azione contro il razzismo sta diventando un appuntamento importante per il mondo della scuola e per tutti quegli insegnanti impegnati nell'educazione all'intercultura.

La scuola italiana è sempre più un luogo ove è visibile il futuro di una società sempre più multietnica e l'obiettivo delle campagne di sensibilizzazione dell'UNAR e della Settimana di azione, in particolare, è di aiutare i maestri e i professori nell'opera di insegnamento ed educazione delle giovani generazioni, fornendo strumenti di lavoro o occasioni di incontro e confronto fra gli studenti.

Si è già detto dell'importante risposta che il mondo della scuola ha fornito attraverso la partecipazione alla Stracittadina contro il razzismo. Tutti gli eventi della Settimana, però, sono stati caratterizzati dalla presenza dei più piccoli e di interesse scolaresche che hanno partecipato con gioia e consapevolezza alle iniziative contro il razzismo.

Due eventi, però, in particolare, sono stati dedicati alla scuola e, più in generale, ai bambini. Il 21 marzo a Roma nel Salone dei Piceni presso il Complesso di S. Salvatore in Lauro si è svolto il convegno *"La scuola contro il razzismo"*. Hanno partecipato numerose scuole venute da ogni parte d'Italia.

L'incontro, aperto dai saluti dei rappresentanti del Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità e del Ministero dell'Istruzione, è continuato con la premiazione delle opere vincitrici dei concorsi banditi dall'UNAR *"Un Confronto tra culture nel mondo della scuola"* e *"Gulp: fumetti contro il razzismo"* (su cui vd. infra), rivolti alle scuole primarie e secondarie di I e II grado. Alla premiazione, condotta da Salvatore Marino, Ambasciatore delle Diversità dell'UNAR, è seguita la proiezione del film *"Quando sei nato non puoi più nasconderti"* di Marco Tullio Giordana. Nel bellissimo chiostro del Complesso di San Salvatore in Lauro, inoltre, è stata allestita una mostra di alcuni delle centinaia dei progetti realizzati.

Nella stessa settimana, grazie alla collaborazione di Walt Disney Italia, sul numero di *"Topolino"* in edicola il 22 marzo è stato lanciato il concorso a premi dal titolo *"Il tuo striscione contro il razzismo"*. Tutti i bambini sono stati invitati a inventare uno *slogan* contro il razzismo, a disegnarlo su un lenzuolo da esporre sul balcone della propria casa e ad inviare la relativa fotografia al giornalino.

Oltre a voler stimolare l'intelligenza e la sensibilità dei bambini nell'ideazione di *slogan*, la scelta dei premi risponde alla logica della condivisione del gioco con un amico: ecco perché sono stati messi in palio solamente giochi a cui poter giocare in due (*tandem*, biliardini, gioco degli scacchi, *ping pong*).

2.4 Gli eventi nelle università. Il bando per dottori di ricerca UNAR/CRUI

Gli eventi della "Settimana" hanno avuto un altro grande scenario di azione: il mondo delle università. Il futuro di un Paese è legato anche e soprattutto ai propri giovani, la futura classe dirigente che avrà in mano la responsabilità e il dovere di condurre in porto il cammino verso una società più giusta e con pari opportunità per tutti. L'Università, in questo senso, è la fucina della nuova classe dirigente, il luogo in cui si formano le coscienze e i saperi delle nuove gene-

razioni e in cui maggiormente si avverte il fascino e le opportunità che l'incontro fra culture può fornire alla crescita di un Paese.

Ecco perché la collaborazione con il mondo accademico rappresenta per l'UNAR un obiettivo primario. Gli eventi della Settimana di azione contro il razzismo testimoniano la grande importanza e l'attenzione che l'Ufficio rivolge al mondo dell'Università, per l'aiuto formidabile che questo può fornire alla nascita di una società multietnica e multiculturale.

È indubbio, infatti, che l'attenzione del mondo accademico per le tematiche dei diritti umani in generale e, più specificamente, sui temi dell'incontro fra culture e dell'interazione dei saperi danno un grande slancio e una spinta enorme all'instaurarsi nelle giovani generazioni di una cultura realmente pluralista e aperta all'apporto dei giovani provenienti dai Paesi stranieri. Da tempo, infatti, le università italiane sono meta di studenti provenienti da tutte le parti del mondo e costituiscono un luogo ove il tema della multietnicità e le dinamiche interculturali sono molto sentite e oggetto di vari corsi di studio o master post laurea.

Ancora una volta l'università ha risposto compattamente in modo positivo all'invito dell'UNAR collaborando nell'organizzazione di 5 *workshop* specialistici che hanno visto una grande partecipazione di professori, ricercatori e studenti. I seminari hanno affrontato il tema della discriminazione razziale da vari angoli prospettici, analizzando la tematica sia da un punto di vista socio-antropologico, sia dal punto di vista degli strumenti normativi e giurisdizionali di tutela, sia, infine, approfondendo un ambito particolare della vita di relazione in cui il razzismo si manifesta sempre più frequentemente, quello della autonomia contrattuale.

In particolare, presso l'Aula Pessina dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli è stato organizzato un seminario dal titolo *"Discriminazione razziale e autonomia privata"*, in cui sono stati affrontati i problemi legati al sottile confine fra la libertà di azione propria dell'autonomia privata e gli obblighi di non discriminazione. Nella stessa giornata del 22 marzo presso la Sala Barbieri dell'Università degli Studi di Verona - Palazzo Giuliani, un altro seminario dal titolo *"Razzismo e discriminazioni nel mondo del lavoro"*, ha affrontato il tema del razzismo nei luoghi di lavoro, mentre, sullo stesso tema, il 23 marzo un seminario nell'Aula Magna del Palazzo di Giustizia di Torino dal titolo *"Lavoro dei migranti e discriminazioni"* ha trattato il tema della difficile convivenza fra lavoratori di diverse origini etniche. Gli aspetti penali, invece, sono stati l'argomento del *workshop* tenutosi presso l'Archivio Antico dell'Università degli Studi di Padova - Palazzo del Bò dal titolo *"Discriminazione razziale, xenofobia e odio religioso: diritti fondamentali e tutela penale"*.

L'aspetto antropologico e sociologico del razzismo è stato, infine, oggetto del

seminario tenutosi all'Università degli studi "La Sapienza" di Roma, nella facoltà di Scienze della Formazione, dal titolo *"I volti del razzismo. Problemi, strumenti, progetti per il contrasto alla discriminazione razziale"*. Il seminario è stato organizzato in collaborazione con la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e con l'Istituto Internazionale Scienze Mediche Antropologiche e Sociali (IISMAS).

Al termine di quest'ultimo seminario, si è tenuta la premiazione del primo concorso per tesi di dottorato di ricerca, bandito nell'ottobre 2005 dall'UNAR e dalla CRUI, che prevede l'assegnazione di un premio alle tre migliori tesi di dottorato di ricerca (già discusse con esito positivo) aventi per tema studi finalizzati ad accrescere la conoscenza e l'approfondimento scientifico dei temi della promozione della parità di trattamento indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica e del contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale, nel contesto della globalizzazione, a partire dalla seconda metà del Novecento.

Alla prima edizione del concorso, ideato con l'obiettivo di diffondere negli atenei italiani i valori della parità di trattamento e di promuovere la cultura della multietnicità, nei suoi diversi aspetti di carattere giuridico, storico e sociale hanno partecipato diversi dottori di ricerca. La Commissione giudicatrice, composta da due rettori indicati dalla CRUI e da tre esperti in materie giuridiche e socioantropologiche indicati dall'UNAR, hanno espresso compiacimento per l'elevata qualità degli studi pervenuti, frutto di ricerche approfondite, appassionate e di alto valore scientifico e documentale.

La Commissione, dopo ampia ed approfondita valutazione e discussione, ha assegnato il primo premio, del valore di 5.000 euro, alla dottoressa Chiara Favilli che ha presentato un lavoro dal titolo: *"Il principio di non discriminazione nel sistema regionale europeo di protezione dei diritti umani"*. Il secondo premio del valore di 3.000 euro è stato vinto dalla dottoressa Ilenya Camozzi, che ha presentato un lavoro dal titolo: *"Lo spazio del riconoscimento. Costruzioni identitarie e associazionismo migratorio a Milano"*. Infine il terzo premio del valore di 1.500 euro è andato alla dottoressa Laura Pravisano, che ha presentato un lavoro dal titolo: *"Altri noi. Immigrazione: individui, comunità e associazioni"*.

La Commissione ha, inoltre, segnalato come degne di pubblicazione le tesi del dottor Andrea Villa, dal titolo *"Sognavamo nelle notti feroci... tornare, mangiare, raccontare"*. La reintegrazione degli ebrei nell'Italia del Dopoguerra (1945-1950)" e del dottor Davide Strazzari, con lo studio intitolato *"Alla ricerca di un modello anti-discriminatorio europeo. Una comparazione tra USA, UE e alcuni Stati membri in materia di discriminazione razziale"*

Oltre all'attribuzione di premi in denaro, il bando prevede come ulteriore riconoscimento la pubblicazione delle tesi vincitrici in una collana editoriale specialistica dell'UNAR. L'obiettivo dell'UNAR è quello di creare una collana che diventi punto di riferimento per gli studiosi della materia e, comunque, quello di ampliare la diffusione e la conoscenza degli studi in questa materia.

3. *Le iniziative nel settore dell'istruzione: il concorso Gulp. Fumetti contro il razzismo*

Nella sua attività di prevenzione dei fenomeni di intolleranza razziale, l'UNAR ha fin dalla sua nascita rivolto una grande attenzione al mondo della scuola, ritenendo che tra i banchi scolastici si possa costantemente favorire quel processo di inclusione sociale che è alla base di una pacifica e arricchente convivenza interculturale. Nonostante il numero limitato di segnalazioni di casi di discriminazione razziale pervenuti dal mondo della scuola, gli istituti scolastici restano un settore nevralgico per la formazione dei giovani e delle seconde generazioni di immigrati, tanto da costituire un ambito in cui l'UNAR compie gran parte delle campagne di sensibilizzazione e di informazione.

Per questo motivo, l'UNAR ha avviato una fattiva collaborazione con la Direzione generale per lo studente del Ministero per l'Istruzione e con il suo Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri per promuovere buone prassi elaborate dal mondo della scuola per sviluppare quella capacità di accoglienza ed integrazione che sono il presupposto per un proficuo confronto interculturale e per la riuscita scolastica e formativa dei ragazzi con famiglie provenienti da altri paesi. Le esperienze e le riflessioni realizzate nel mondo della scuola in questi anni e le risorse che possono provenire dalla creatività dei giovani studenti rappresentano uno stimolo importante per la progettazione di percorsi formativi per le nuove generazioni.

Per questo motivo l'UNAR e la Direzione Generale per lo Studente del Ministero dell'Istruzione hanno indetto nell'anno scolastico 2005/2006 un concorso a premi per l'elaborazione di proposte didattiche e strumenti creativi per favorire il confronto tra culture nel mondo della scuola. Il Concorso a premi era rivolto alle scuole primarie e secondarie di I e II grado del territorio nazionale ed aveva l'obiettivo di promuovere la valorizzazione di esperienze didattiche, progetti e prodotti realizzati da insegnanti e studenti nel campo dell'educazione interculturale, specificamente focalizzati sul contrasto di ogni forma di discriminazione su base etnica e razziale e contro ogni forma di razzismo.

Il successivo Concorso, dal titolo "*Gulp! Fumetti contro il Razzismo. Concorso di Proposte Grafiche dal Mondo della Scuola*", ha voluto favorire la produzione di due distinti progetti grafici, un logo ed un fumetto, realizzati da studenti in forma autonoma o collettiva, specificamente incentrati sui problemi generati da ogni forma di razzismo e sulle variegate espressioni del dialogo interculturale. Il Concorso è stato realizzato nell'ambito del progetto europeo "*Uniti nella diversità*" co-finanziato dalla Commissione europea, in strettissima collaborazione con la Direzione generale per lo Studente del Ministero dell'Istruzione.

Il Concorso ha avuto lo scopo di valorizzare ogni sforzo creativo per contrastare la discriminazione razziale e promuovere il dialogo interculturale attraverso la sintesi del linguaggio grafico. Un'apposita commissione composta da cinque membri segnalati dal Ministero dell'Istruzione e dall'UNAR, ha valutato le proposte pervenute fino al mese di gennaio 2006 e segnalato le opere più significative, presentate all'interno delle sezioni: A) *Un logo contro il razzismo*; B) *Fumetti contro il razzismo*.

Nell'ambito della prima sezione "*Un logo contro il razzismo*", ogni scuola partecipante ha presentato un logo grafico realizzato da alunni e studenti, che esprimesse il rifiuto di ogni forma di intolleranza razziale o la promozione del dialogo e confronto tra culture. Nell'ambito della seconda sezione "*Fumetti contro il razzismo*" ogni scuola partecipante ha presentato una singola vignetta o una tavola di fumetti non superiore alle 3 pagine.

Il concorso, unitamente alla prima edizione del 2005, ha avuto un'occasione di presentazione pubblica in cui sono state premiate le scuole partecipanti alle due edizioni con la concessione di 14 premi in denaro. Inoltre, la scuola prima classificata della Sezione A) del concorso 2006 ha visto il proprio logo stampato su *t-shirt* diffuse all'interno della citata Stracittadina 2006 all'insegna dello slogan "*Io corro contro il razzismo*". L'importo assegnato come premio alla scuola è stato vincolato ad iniziative ed attività, progettate nell'ambito dell'autonomia scolastica, finalizzate all'accoglienza ed integrazione degli studenti stranieri nella scuola, nonché alla sensibilizzazione degli studenti sui temi del dialogo interculturale e della convivenza civile.

Come già detto, il premio alle scuole italiane ha rappresentato l'occasione, il 21 marzo 2006 a Roma, in occasione della Settimana di azione contro il razzismo promossa dall'UNAR, per realizzare il convegno di riflessione sull'interculturalità "*La scuola contro il razzismo*". Inoltre, tutte le scuole partecipanti hanno ricevuto dall'UNAR uno *Scaffale multiculturale* per le proprie biblioteche, ovvero una raccolta di libri, specificamente studiati per ogni ordine e grado, che a diverso tito-

lo affrontano il tema della scuola interculturale e del confronto interetnico. A seguito dei due concorsi, i materiali raccolti, premiati e non premiati, sono confluiti all'interno di un volume dal titolo "DiversaMente" che rappresenterà nei prossimi anni un nuovo strumento da utilizzare nell'ambito della didattica interculturale. Il volume nasce per rispondere all'esigenza di valorizzare tutte le proposte pervenute dagli studenti, dando spazio al potere dell'immagine, alla sintesi grafica, all'idea progettuale e ai linguaggi simbolici vicini ai ragazzi, comprensibili, di alto impatto emotivo, capaci di evocare anche inconsapevolmente i messaggi che essi veicolano.

4. Un Villaggio contro le discriminazioni: la tappa italiana del truck tour europeo

Nell'ambito della campagna *For diversity against discrimination*, la Commissione europea ha lanciato una campagna d'informazione volta a dare la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela contro ogni forma di discriminazione. La campagna informativa è stata realizzata mediante un *tour* itinerante nei vari Paesi membri dell'Unione di un imponente tir giallo e blu, che ha sostato nelle piazze delle città più importanti d'Europa: questo "gigante" di 30 tonnellate è stato progettato per distribuire materiale divulgativo ed informare i cittadini su diritti e pari opportunità, garantiti dalla recente legislazione nazionale e comunitaria contro la discriminazione. In occasione della presidenza finnica dell'Unione europea, il *tour* è partito da Helsinki il 10 agosto e, attraversando i 13 Stati membri, ha fatto tappa in 22 città europee.

Il *tour* 2006 ha coinvolto anche l'Italia con due tappe: la prima, nella città di Bologna, il giorno 11 settembre, la seconda nella città di Roma, il 14 settembre. A Roma il tir è stato accolto in Piazza del Popolo, dove è stato allestito un *Villaggio antidiscriminazioni* con *stand* informativi in cui le istituzioni e le associazioni che operano nel settore hanno avuto occasione non solo di incontrarsi e confrontarsi, ma anche di organizzare eventi di sensibilizzazione e informazione.

Nel corso della giornata si sono tenuti vari seminari dedicati ad approfondire tutti i diversi ambiti in cui si manifesta la discriminazione ed un *talk show* all'aperto in cui la ministra Pollastrini, l'europarlamentare Zingaretti e l'onorevole Grillini, con la moderazione del giornalista Riccardo Iacona, si sono confrontati sui temi dell'integrazione multiculturale e della parità di trattamento.

Capitolo VI

L'IMPEGNO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE DELL'UNAR

1. Dal piano di azione comunitario contro le discriminazioni al nuovo Programma PROGRESS

Ai fini di un'efficace azione di contrasto alle discriminazioni razziali è fondamentale che tutti i Paesi europei posseggano uno strumentario giuridico ed amministrativo che sia il più possibile affine. È necessario, infatti, che su tutto il territorio dell'Unione si affermi indistintamente il diritto alla parità di trattamento e che il cittadino sappia di poter contare ovunque sulla medesima rete di garanzie e di protezione dal razzismo. A tal fine è fondamentale lo scambio di informazioni e di *best practice* in ambito europeo, per far sì che il confronto e l'interazione fra i vari *equality bodies* dia luogo ad un innalzamento del livello di protezione anche a legislazione vigente.

Altrettanto fondamentale per l'avvio delle attività dell'UNAR è stata la partecipazione alle consultazioni e agli scambi promossi dagli organismi internazionali che ormai da molti decenni sono impegnati sul fronte della difesa dei diritti umani, tra cui la lotta alle discriminazioni razziali.

La partecipazione e l'apporto dell'UNAR ai vari tavoli di lavoro comunitari è costante per due ordini di motivi: in primo luogo per la genesi stessa dell'Ufficio che emana dalle disposizioni della direttiva 2000/43/CE, e, più in generale, per l'impulso che deriva dall'attività della Commissione europea, attraverso le molteplici iniziative e le linee di intervento qui di seguito descritte e che nel corso del 2006 hanno portato a compimento alcune importanti iniziative.

1.1 Il piano di azione comunitario contro le discriminazioni. Analisi e bilancio conclusivo

Con il 2006 si è chiuso il ciclo del *Programma d'Azione Comunitario per la lotta alla discriminazione* (2001-2006). Tale programma rientra nel novero delle azioni concrete adottate dalla politica comunitaria, in sinergia con gli strumenti legislativi, per il perseguimento delle pari opportunità e la lotta contro le discriminazioni. Il Programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni è stato istituito con decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 27 novembre 2000 (2000/750/CE) con l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale. L'attuazione del Programma, sviluppatosi nell'arco temporale 2001-2006 e il suo buon funzionamento sono stati garantiti dall'operato della Commissione, e in particolare dalla Direzione Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità - Unità Antidiscriminazione, assistita, nelle diverse fasi di lavoro, da un Comitato consultivo formato dai rappresentanti governativi dei diversi Stati Membri, tra cui anche l'UNAR.

Beneficiari del programma sono stati tutti i soggetti attivi nella lotta contro la discriminazione: amministrazioni locali, regionali e nazionali, enti indipendenti, Ong, parti sociali, istituti di ricerca, mezzi di comunicazione, fornitori di servizi sociali, servizi giudiziari e di polizia, organizzazioni a livello europeo che si occupano di lotta alla discriminazione e di assistenza legale alle vittime.

Per l'intero periodo di riferimento 2001-2006, la Commissione ha stanziato per l'esecuzione del programma 98,4 milioni di euro, consistenti da un lato in aiuti non rimborsabili per finanziare azioni transnazionali alle quali partecipino organizzazioni di almeno tre Stati membri, dall'altro per il finanziamento di base (*core funding*) di organizzazioni non governative operanti a livello europeo nel settore della lotta contro le discriminazioni e rappresentative dei diritti delle persone potenzialmente vittime di discriminazioni.

La finalità del Programma è principalmente preventiva: esso, infatti, si sostanzia nel miglioramento della comprensione del fenomeno, nella valutazione di efficacia delle politiche e delle prassi, nel rafforzamento della capacità d'agire dei soggetti coinvolti, nella diffusione e sensibilizzazione dei principi sottesi alla lotta alle discriminazioni.

Più dettagliatamente, per il raggiungimento dei suoi obiettivi, il programma ha previsto tre tipi di attività. Il primo filone di attività riguarda l'analisi e la valutazione delle politiche e degli interventi: si tratta, in particolare, della elaborazione

e diffusione di serie statistiche raffrontabili, sulla natura e sull'ampiezza della discriminazione nell'Unione e dello sviluppo e divulgazione di metodi e indicatori che permettano di effettuare analisi comparative circa l'efficacia delle politiche e prassi contro la discriminazione. L'analisi, inoltre, riguarda le legislazioni e le prassi contro la discriminazione, al fine di valutarne l'efficacia e di divulgarne gli insegnamenti tratti.

Il secondo gruppo di attività è inquadrabile sotto il comune denominatore del rafforzamento delle capacità degli attori specifici e del partenariato tra i soggetti che operano nei diversi Stati Membri su questo tema. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso il sostegno alla formazione di reti transnazionali, con particolare riferimento alle organizzazioni non governative, per lo scambio di esperienze, per la comparazione dell'efficacia dei processi, dei metodi e degli strumenti rispetto ai temi scelti, nonché, per il reciproco trasferimento e l'applicazione delle buone prassi, al fine dello sviluppo comune di prodotti, processi, strategie e metodi adattati ai vari contesti.

Nel periodo di programmazione 2004 - 2006, sono stati finanziati 25 progetti transnazionali finalizzati alla formazione degli operatori di settore, al sostegno del partenariato informale tra organismi di parità e tra centri di ricerca, nonché allo sviluppo di una maggiore cooperazione tra enti pubblici e società civile.

Il terzo ed ultimo filone del Programma di azione è incentrato sulla divulgazione della legislazione anti-discriminazione a fini di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e a fini di informazione sui mezzi a disposizione delle vittime perché possano proteggersi da trattamenti iniqui e trovare risarcimento; a tale scopo sono stati finanziati incontri di lavoro, seminari, conferenze e campagne informative.

Uno degli scopi prioritari di tali campagne è informare le autorità pubbliche, le organizzazioni che rappresentano i soggetti maggiormente esposti alla discriminazione, i datori di lavoro e i sindacati sulle strategie da adottare per fronteggiare la discriminazione, oltre a fornire le necessarie informazioni sui diversi tipi di azione intrapresi.

Con la conferenza svoltasi a Bruxelles il 28 e 29 novembre si è chiuso il Programma Comunitario. Il bilancio è sicuramente positivo quanto alla capacità del programma di favorire la messa in rete delle associazioni e favorire il dialogo e lo scambio fra i vari *partner*. È sicuramente un ottimo risultato la creazione del gruppo di esperti indipendenti, nonché l'elevata disseminazione delle informazioni (circa 160.000 persone hanno ricevuto gli studi e le ricerche svolte dalla *DG Employment and Social affair* e il sito www.stop-discrimination.info ha avuto

nell'ultimo anno 1.200.000 visitatori). Apprezzabili risultati sono stati conseguiti quanto alla qualità della normativa esistente in materia di discriminazioni, sicuramente la più avanzata esistente al mondo. Rimangono, però, dei grossi *handicap* e degli enormi problemi da affrontare: la mancanza di dati statistici ed indicatori attendibili e comparabili a livello europeo o, quando esistenti, molto complicati; il livello non paritario della protezione dalle discriminazioni nei vari Paesi europei; l'inadeguatezza delle risorse a disposizione degli *equality bodies*; l'elevatissimo grado di discriminazione a cui sono sottoposti i Rom e Sinti; la necessità di rafforzare la cooperazione transnazionale.

1. 2 Il Programma PROGRESS

La Commissione Europea ha presentato nell'agosto 2004 una proposta che è poi diventata la decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale, più brevemente denominato PROGRESS.

Si tratta di un nuovo programma comunitario per il periodo 2007-2013 destinato all'occupazione e alla solidarietà sociale, che assorbe in sé vari programmi disciplinati in precedenza da distinte decisioni, con l'intenzione di contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona in questi ambiti. Il proposito della Commissione è, infatti, di consolidare e razionalizzare gli strumenti di finanziamento della Comunità riunendo i precedenti programmi destinati rispettivamente a combattere la discriminazione razziale, a promuovere la parità fra uomo e donna, a contrastare l'emarginazione sociale, ad incentivare l'occupazione e a promuovere le condizioni di parità fra uomo e donna nel mondo del lavoro. Il programma, quindi, risulta diviso in cinque sezioni.

L'UNAR ha seguito le tappe del processo decisionale in collegamento con la Rappresentanza d'Italia presso la Commissione europea attraverso lo scambio continuo di osservazioni scritte e orali sulle diverse versioni del documento in esame. Date le competenze facenti capo all'Ufficio, particolare attenzione è stata riposta sull'articolo 7 della decisione che tratta espressamente della diversità e della lotta contro la discriminazione.

PROGRESS può contare su una dotazione finanziaria pari a 657,6 milioni di euro, di cui una percentuale pari minimo al 23% (circa 151 milioni) da destinare alla lotta contro la discriminazione.

Gli obiettivi di PROGRESS ricalcano quelli già stabiliti per i precedenti programmi in esso confluiti: migliorare la conoscenza delle situazioni degli Stati

Membri attraverso l'analisi e la valutazione delle politiche di settore, creare sistemi statistici e di misurazione comuni e condivisi, sostenere l'attuazione delle normative verificandone l'effettivo impatto, promuovere la creazione di reti e la diffusione di buone prassi, sensibilizzare l'opinione pubblica e le parti direttamente interessate dal programma.

Per quanto riguarda, in particolare, il contrasto alla discriminazione, anche gli strumenti messi in campo sono già testati e verificati quanto alla loro efficacia. Si tratta, infatti, dell'elaborazione di studi, statistiche, indicatori utili per conoscere a fondo il fenomeno della discriminazione e le politiche adottate per il suo contrasto; dello sviluppo di reti fra organismi specializzati e l'organizzazione di seminari ad essi dedicati per le attività di apprendimento reciproco; della diffusione di informazioni e della organizzazione di campagne di sensibilizzazione; della raccolta e pubblicazione di materiali; del finanziamento di reti di esperti ed osservatori a livello europeo.

L'accesso al programma è aperto a tutti gli organismi, operatori e istituzioni pubblici e privati, nonché ad iniziative della stessa Commissione.

2. Il progetto comunitario "Uniti nella diversità" (2006) ed il finanziamento del progetto "Contro le discriminazioni, per il diritto alla diversità" (2006-07)

Il progetto "Uniti nella diversità" (*Grant agreement VS/2005/0413 Accounting N. SI2.415542*) ha avuto inizio il 1 novembre 2005 nell'ambito delle attività di sensibilizzazione contro ogni discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica. Il progetto, finanziato nell'ambito del Piano di azione comunitario contro la discriminazione, ha avuto lo scopo di promuovere, tra gli studenti e l'associazionismo italiano e immigrato, una maggiore consapevolezza delle opportunità poste dalla convivenza interetnica e dei rischi determinati dalle discriminazioni fondate sulla razza e l'etnia.

La partecipazione attiva degli studenti si è espressa con la produzione creativa di idee e prodotti che hanno avuto una diffusione nazionale e con la partecipazione ad iniziative sportive di massa, mentre l'associazionismo immigrato ed autoctono è stato coinvolto attraverso giornali e reti etniche, incontri e dibattiti in varie città.

La prima fase del progetto è stata focalizzata su un coinvolgimento pieno delle scuole alla realizzazione attiva della II Settimana di azione contro il razzismo organizzata dall'UNAR nel marzo 2006.

In quest'ambito, le scuole italiane sono state coinvolte nel concorso a premi "Gulp! Fumetti contro il Razzismo. Concorso di Proposte Grafiche dal Mondo della Scuola" (Cfr. capitolo precedente), rivolto a ragazzi delle scuole italiane a partire dalla ideazione di un logo e di un *headline* per la "Settimana contro il razzismo" e della II Stracittadina "Io corro contro il razzismo", nonché per l'ideazione di una *brochure* a fumetti con diffusione nazionale. I risultati del concorso sono confluiti nel volume "DiversaMente" che rappresenta non solo una raccolta delle proposte presentate dagli studenti ma anche un vero e proprio strumento di sensibilizzazione capace di dialogare con una strategia di comunicazione *peer to peer*. Infatti, i prodotti e le idee grafiche elaborati da studenti sono in grado di produrre con grande efficacia cambiamenti emotivi e conoscitivi rispetto al tema della diversità culturale.

Il progetto ha interessato tra i suoi gruppi-*target* il mondo dell'associazionismo italiano e immigrato, che sono stati coinvolti nelle attività di sensibilizzazione in modo attivo attraverso la preparazione, il coordinamento, la promozione e partecipazione di eventi seminariali nel marzo 2006, ma anche attraverso una campagna di sensibilizzazione rivolta a reti e media etnici.

La comunicazione è stata incentrata sugli effetti della Direttiva n.43/2000/CE e del suo recepimento attraverso il decreto legislativo n. 215/2003 per favorire una maggiore conoscenza degli strumenti normativi europei e nazionali per il contrasto della discriminazione su base etnica, razziale e religiosa in Italia. Il coinvolgimento del mondo dell'associazionismo italiano ed immigrato si è incentrato anche sugli strumenti di tutela nazionali nonché su come supportare le vittime di discriminazione per una più efficace promozione della parità di trattamento su base etnica e razziale.

A partire da questa esperienza, la Commissione ha finanziato nell'ambito del Piano di azione contro la discriminazione, un ulteriore progetto UNAR denominato "Contro le discriminazioni, per il diritto alla diversità", che ha avuto inizio a novembre 2006.

Le attività previste per il 2007 avranno il duplice obiettivo di aumentare la consapevolezza sulle forme e i pericoli della discriminazione razziale e di produrre un cambiamento culturale nella percezione delle diversità, favorendo forme di concreta inclusione sociale e rimozione delle discriminazioni su base etnica, razziale o religiosa. Le attività rivolte ad un ampio pubblico avranno una chiara funzione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, attraverso eventi per giovani all'interno della Settimana di azione contro il Razzismo come la III Maratona di Roma (marzo 2007), campagne di informazione negli stadi con l'ausilio di cele-

bri *testimonial* del calcio, seminari in università italiane sugli effetti della Direttiva n.43/2000/CE e del suo recepimento attraverso il D. Lgs. n. 215/2003, divulgazione degli strumenti normativi europei e nazionali per il contrasto della discriminazione su base etnica, razziale e religiosa in Italia.

Le attività nel mondo della scuola attraverso il prossimo Concorso nazionale "La famiglia interculturale", favoriranno una diretta ed interattiva partecipazione di giovani, studenti, docenti e famiglie italiane e straniere per l'abbandono di ogni forma di discriminazione premiando e promuovendo le migliori iniziative di coinvolgimento di famiglie italiane e straniere sul tema del superamento del pregiudizio attraverso le relazioni dirette.

Infine, le attività formative con le organizzazioni sindacali e datoriali permetteranno di aumentare la capacità di analisi e denuncia dei casi di discriminazione razziale in ambito lavorativo da parte dei rappresentanti sindacali, favorendo la nascita di nuove figure sindacali di tutela dell'etnopardità.

3 *La decisione 771/2006/CE sull'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007)*

L'Unione europea ha una normativa in materia di garanzia dei diritti fondamentali della persona fra le più evolute del mondo. La sfera della garanzia dei diritti dell'uomo gode di una ampia gamma di strumenti di tutela, con un innalzamento del livello di protezione che nel corso degli anni ha fatto registrare un notevole progresso.

Ai nuovi Paesi che chiedono di aderire all'Unione europea viene richiesto, fra l'altro, l'approvazione di normative in materia di parità di trattamento e di non discriminazione fra tutti gli individui. L'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'est europeo, del vecchio blocco sovietico, che hanno cominciato il cammino verso la democrazia da un tempo relativamente recente, ha mostrato, infatti, come il cammino verso un'Europa paritaria, solidale e non discriminatoria, sia ancora lungo.

Purtroppo, in tutta Europa il rigurgito xenofobo, omofobo, antisemita, di sotto-missione delle donne, troppo spesso ritrova vigore, non trovando a volte nella stessa opinione pubblica una forte condanna o riprovazione.

La decisione 771/2006/CE, adottata dopo una lunga procedura istruttoria dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo il 17 maggio, che istituisce per il 2007 l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti, è una tappa fondamentale nel lungo cammino che sta portando alla nascita di una forte

coscienza europea sulla non discriminazione.

L'UNAR ha partecipato ai tavoli di lavoro di Bruxelles che hanno dato vita alla decisione istitutiva dell'Anno portando il proprio contributo di esperienza anche nella sede del Comitato consultivo.

Nei lavori istruttori, finalizzati alla definizione degli obiettivi, da più parti è stato sottolineato come l'Anno europeo, da un lato, debba fornire un forte segnale di attenzione nei confronti dei diritti dei soggetti discriminati in ragione delle loro condizioni, e, dall'altro lato, debba servire, soprattutto, a risvegliare le coscienze dei più, di quell'opinione pubblica che troppo spesso si assuefa a situazioni discriminatorie, accettandole o non condannandole con fermezza, fino quasi a giustificarle e a non ritenerle illegittime ed ingiuste.

Si tratta, quindi, di promuovere azioni positive per consentire ai soggetti discriminati di colmare quel *gap* che non permette loro di essere sullo stesso piano degli "altri". Ma si tratta anche di svolgere campagne di sensibilizzazione nei confronti degli "altri" che costituiscono la maggioranza, con l'obiettivo di impedire la nascita e il formarsi dei comportamenti e degli atti discriminatori e per far sì che il principio della parità di trattamento diventi proprio del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo.

La decisione 771/2006/CE ha codificato sei fattori fondamentali di discriminazione: l'orientamento sessuale, la razza, la religione, l'handicap, l'età riconoscendo alla discriminazione fondata sul genere una valenza trasversale, coesistente ed aggravante gli altri fattori di discriminazione.

Nelle linee guida a corredo della decisione 771/2006/CE le istituzioni europee invitano ad affrontare in modo equilibrato tutte le diverse forme di discriminazione, raccomandando un *focus* ed un'attenzione particolare sulle cd. discriminazioni multiple, spesso riscontrate anche nell'esperienza UNAR, cioè su quel tipo di discriminazione che colpisce una persona a causa di due o più cause discriminatorie che agiscono congiuntamente (ad esempio una persona omosessuale di pelle nera).

Gli obiettivi dell'Anno europeo sono stati sostanzialmente sintetizzati nelle c.d. 4 "R" (nella versione inglese), ovvero Diritti (*Rights*), Rappresentatività, Riconoscimento e Rispetto, in relazioni ai quali le azioni da intraprendere dovranno mirare rispettivamente a: sensibilizzare ed informare l'opinione pubblica europea sul diritto alla parità e alla non discriminazione; stimolare il dibattito e le riflessioni sulla possibilità di incrementare la rappresentatività e la partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni; favorire il riconoscimento e la valorizzazione della diversità e della parità;

promuovere il rispetto per tutte le diversità, al fine della costruzione di una società più solidale.

Per realizzare tali obiettivi, le iniziative e le misure da organizzare o da sostenere durante l'anno essenzialmente consisteranno in: incontri e manifestazioni, tra cui un evento di apertura dell'anno, campagne promozionali, informative ed educative, tra cui organizzazione di premi e competizioni nonché indagini e studi.

Il primo passo compiuto dagli Stati membri è stata la costituzione del cosiddetto Organismo Nazionale di Attuazione (ONA), responsabile dell'attuazione del Piano Nazionale d'Azione (PNA) per il 2007.

Ogni Stato membro è, infatti, responsabile del coordinamento e dell'attuazione, a livello nazionale, delle misure previste nella Decisione 771/2006/CE e designa un organismo nazionale di coordinamento e di riferimento per tutte le attività inerenti l'attuazione dell'Anno Europeo delle pari opportunità.

L'organismo nazionale svolge principalmente cinque compiti: definire il Piano Nazionale in cui viene elaborata la strategia e definite le priorità per l'Anno Europeo; selezionare i progetti e le azioni da sottoporre alla Commissione per il finanziamento comunitario; stilare una lista di *stakeholders* da coinvolgere nell'attuazione delle iniziative; rilasciare i patrocini e concedere l'uso del logo della campagna dell'Anno Europeo alle iniziative di altre organizzazioni, pubbliche o private, che siano ritenute meritevoli, anche in assenza di un finanziamento; infine, coordinare e monitorare la realizzazione dei progetti.

L'ONA, designato con nota della Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità del 21 settembre 2006, è stato individuato nel Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità che si occuperà di tutti gli interventi anche in tema di antidiscriminazione razziale ed etnica.

4. Il network europeo degli organismi specializzati: progetto Equinet

Uno dei progetti più ambiziosi nati su sollecitazione dell'Unione Europea è stata la costituzione di un *network* europeo degli organismi specializzati nel contrasto alle varie forme di discriminazione operanti all'interno dei vari Stati membri. Il *network* europeo, denominato rete Equinet "*European network of Equality Bodies*", al quale l'UNAR prende parte, mette in relazione 28 organismi nazionali di 23 Paesi europei, con l'aggiunta di Norvegia e Romania e organizzazioni con lo *status* di osservatore provenienti dalla Repubblica Ceca e dalla Germania. La finalità del *network*, oltre a creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi, è soprattutto quella di veicolare lo scambio di esperienze ed informa-

zioni tra gli stessi, al fine di uniformare l'applicazione delle leggi sull'antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate.

Gli obiettivi principali del progetto riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (*equality bodies*) al fine di :

- contribuire all'implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- approfondire le conoscenze comuni sull'interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;
- incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici affinché l'attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee;
- collegare le attività di Equinet a quelle programmate dalla Commissione europea per il 2007, dichiarato Anno europeo per le pari opportunità, al fine di dare maggior rilievo e impulso alle iniziative del progetto.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (*Annual General Meeting - AGM*) nella quale vengono definite le iniziative volte all'implementazione degli strumenti di tutela e l'adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni.

Accanto all'attività dell'AGM si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (*Executive Board*), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell'esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l'obiettivo di assicurare l'esecuzione delle decisioni assunte nell'ambito dell'AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (*Working Groups*) composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un *Executive director* che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell'AGM, che dell' *Executive Board* che dei *Working Groups*. I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente quattro con compiti specifici, in particolare un:

- *Working Group for information exchange*, che si occupa dello scambio informativo e della gestione della banca dati;
- *Working Group for strategic enforcement*, che tratta delle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni;
- *Working Group for dynamic interpretation*, che approfondisce tutte le tematiche relative alla uniforme interpretazione ed applicazione dei nuovi con-

cetti di parità di trattamento (discriminazioni dirette ed indirette, discriminazioni individuali e collettive, etc.);

- *Working Group per policy formation* che si occupa della formazione e delle attività di *training* del personale e degli esperti antidiscriminazione.

Nel 2006 l'AGM (*Annual General Meeting*), si è tenuto a Bruxelles nei giorni 8 e 9 febbraio, mentre le due riunioni annuali dell'*Equinet Board Executive* si sono tenute il 7 febbraio ed il 3 novembre 2006.

5. La campagna europea *For diversity against discrimination*

Una delle iniziative lanciate dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma d'azione comunitario sul versante della sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dell'accrescimento della consapevolezza è una campagna d'informazione paneuropea per la lotta alla discriminazione fondata su razza o origine etnica, credo religioso o convinzioni personali, età, handicap e orientamento sessuale, all'insegna dello slogan "*For diversity against discrimination*". La campagna, iniziata il 16 giugno 2003, è stata messa a punto in stretta collaborazione con i governi della UE, i sindacati, le organizzazioni degli imprenditori e le Ong, chiamati a far parte dei *National Working Group* che ritagliano e adattano alle esigenze dei singoli Paesi la campagna europea.

L'UNAR ha collaborato attivamente sia nella fase ideativa, sia in quella strettamente organizzativa, alla attuazione della campagna europea nel nostro Paese. In tutti gli eventi organizzati dall'UNAR, infatti, sono apparsi il logo e il materiale informativo della campagna europea, unendo al messaggio antirazzista anche la sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione.

Obiettivo della campagna per il 2006 è stato di incrementare il coinvolgimento da parte dei giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni, in modo da aumentare il loro grado di consapevolezza sui temi della discriminazione.

Nel 2006, in particolare, è stato organizzato per la seconda volta il *Truck tour* della campagna informativa itinerante che ha fatto tappa in 13 paesi dell'Unione con un particolare *focus* delle relative iniziative sui problemi della convivenza nei luoghi di lavoro al fine di informare i cittadini sui vantaggi di un ambiente lavorativo libero dalla discriminazione e sulle misure di protezione, garantite dalle normative dell'Unione Europea, contro la discriminazione sul posto di lavoro. In Italia, la campagna ha fatto tappa nelle città di Bologna (11 settembre) e Roma (14 settembre); in quest'ultima occasione, l'UNAR, in collaborazione con le associazioni facenti parte del *National Working Group*, ha organizzato a Piazza

del Popolo il *Villaggio Antidiscriminazioni* (vedi capitolo precedente).

Sono stati, inoltre, organizzati nell'anno: un premio riservato ai giornalisti della carta stampata e del *web* destinato al miglior articolo avente ad oggetto le discriminazioni, un concorso riservato agli studenti degli istituti di *design* e, infine, un concorso fotografico, pubblicizzato tramite l'emittente MTV che premiavano rispettivamente i migliori *poster* e i migliori scatti che richiamassero il *claim* della campagna *"For diversity against discrimination"*.

6. Il principio di non discriminazione nella nuova programmazione dei fondi strutturali

I principi della parità di trattamento e della non discriminazione sono al centro del modello sociale europeo e rappresentano uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali che sono alla base delle politiche adottate dall'UE.

Nel corso degli ultimi trent'anni è stato introdotto nel diritto comunitario un notevole *corpus* normativo inteso a combattere la discriminazione, soprattutto quella di genere legata alla retribuzione, alle condizioni di lavoro e alla sicurezza sociale, culminate poi con l'inclusione di un nuovo articolo (articolo 13) nel Trattato CE, a seguito dell'entrata in vigore, nel 1997, del Trattato di Amsterdam.

L'articolo 13 ha, infatti, rappresentato un notevole passo in avanti nella lotta alle discriminazioni a livello dell'UE, dotando la comunità della facoltà di intervenire anche nel caso in cui le stesse siano fondate su nuovi motivi, tra cui la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, gli handicap o l'orientamento sessuale.

L'adozione dell'articolo 13 rappresenta, di fatto, la volontà di mettere a punto un approccio coerente ed integrato nei confronti della lotta alle discriminazioni, sfruttando al massimo l'impegno comune e buone prassi maturate dagli Stati membri tra i diversi ambiti e beneficiare dello scambio di esperienze.

Accanto all'adozione delle Direttive comunitarie n. 2000/43/CE e 2000/78/CE, emanate in attuazione del citato articolo 13, la Commissione europea ha inteso rafforzare la sua azione in questo campo attraverso la realizzazione di politiche specifiche mirate alla lotta alle discriminazioni.

In primo luogo, come dianzi spiegato, è stato adottato un programma di intervento comunitario per la lotta alle discriminazioni che ha dato un prezioso contributo all'impegno dell'UE e degli Stati membri in tal senso, prevedendo il sostegno, anche finanziario, ad una serie di azioni positive intese a migliorare la

comprensione delle problematiche attraverso una migliore conoscenza del fenomeno, a sviluppare la capacità di prevenire e affrontare le discriminazioni e a promuovere e diffondere i valori dell'uguaglianza sociale.

In secondo luogo, il principio di non discriminazione costituisce un aspetto importante anche nell'impostazione delle politiche adottate dall'UE in tema di Fondi Strutturali che, come è noto, rappresentano il più importante strumento finanziario dell'UE per stimolare lo sviluppo sociale ed economico.

La riflessione sulle nuove politiche da intraprendere attraverso la messa a disposizione dei Fondi Strutturali individua nella realizzazione e nel rilancio degli obiettivi identificati nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e ripresi dal Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001, la chiave di svolta per rilanciare la crescita e l'occupazione dell'economia europea, non dimenticando di coniugare tale strategia alle politiche di coesione.

Difatti la politica di coesione dovrebbe contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile.

In relazione all'utilizzazione di Fondi Strutturali, il nuovo Regolamento,⁶⁰ che disciplina i Fondi per il periodo di programmazione 2007-2013, prevede, nel quadro dell'impegno a favore della coesione economica e sociale, che gli Stati membri e la Commissione provvedano affinché la comunità, in tutte le fasi di attuazione dei Fondi, si ponga come obiettivo quello di eliminare tutte le ineguaglianze e di favorire la parità tra uomini e donne secondo quanto previsto negli articoli 2 e 3 del Trattato dell'UE, nonché la lotta ad ogni forma di discriminazione.

Il principio di non discriminazione ha assunto una valenza tale da essere ripreso esplicitamente nell'ambito del nuovo Regolamento Generale sui Fondi Strutturali che, facendo seguito a quanto già espresso negli orientamenti strategici della Commissione⁶¹, statuisce che: *"gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi. L'ac-*

⁶⁰ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante *"Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999"*.

⁶¹ Comunicazione della Commissione *"Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013"*.

cessibilità per i disabili, in particolare, è uno dei criteri da osservare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi di attuazione”.

L'obiettivo del nuovo ciclo di programmazione, concordemente a quanto indicato nelle linee guida della strategia comunitaria, sarà quello di promuovere una società inclusiva attraverso la prevenzione e la rimozione delle cause di discriminazione che rendono la popolazione immigrata maggiormente soggetta a condizioni di fragilità, vulnerabilità e marginalità sociale, rendendone effettiva la parità di trattamento sia nell'accesso ai servizi che nel mercato del lavoro.

6.1 Il ruolo dell'UNAR nella preparazione della programmazione 2007-2013

La nuova programmazione offre in tema di pari opportunità un nuovo contesto di azioni in cui accanto alla nozione di pari opportunità di genere, figura il principio di non discriminazione secondo quanto indicato dall'articolo 16 del regolamento Generale dei Fondi Strutturali.

In questo contesto l'UNAR che è la struttura deputata in base al D. Lgs. n. 215/2003 alla promozione e alla garanzia della parità di trattamento, ha partecipato attivamente a tutte le fasi del Negoziato per le politiche di coesione 2007-2013, promuovendo a livello nazionale nei vari tavoli istituzionali in proposito costituiti, le politiche di tutela contro le discriminazioni basate sulla razza, l'origine etnica, la religione e le differenze culturali.

La finalità della partecipazione dell'UNAR alla fase di negoziazione è stata quella di contribuire ad innalzare la consapevolezza in tema di antidiscriminazioni, favorendo un cambiamento culturale profondo che parta dal sistema educativo italiano, dal mondo del lavoro e dalla società civile per pervenire ad un nuovo sistema di valori capace di valorizzare ogni forma di diversità.

In particolare l'UNAR nel percorso di definizione delle priorità nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN),⁶² è intervenuto nella fase di elaborazione strategica partecipando sia ai tavoli di lavoro per il confronto strategico Stato/Regioni, sia nella predisposizione di schede tematiche finalizzate alla redazione dello stesso QSN.

⁶² Il QSN è il documento strategico-programmatico attraverso cui, ai sensi del vigente regolamento generale sui Fondi Strutturali (Reg. CE 1083/2006), ciascuno Stato membro è tenuto a definire le priorità e le strategie di attuazione della politica di coesione comunitaria.

Il QSN scaturisce, infatti, da un lungo e complesso processo di negoziato tra le amministrazioni centrali e regionali e tra i diversi livelli istituzionali e il partenariato socio-economico. Recependo le indicazioni regolamentari, il QSN definisce, inoltre, un quadro unitario di programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale, traducendo in indirizzi strategici e operativi unitari gli orientamenti comunitari e nazionali per lo sviluppo.

In merito al rispetto del principio di “non discriminazione” l'obiettivo del nuovo ciclo di programmazione, concordemente a quanto indicato nelle linee guida della strategia comunitaria,⁶³ dovrà essere quello di rendere effettiva la parità di trattamento nell'accesso ai servizi e nel mercato del lavoro, garantendo quindi l'integrazione sociale dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate e, in particolare, dei migranti.⁶⁴ L'impegno del QSN va, quindi, nell'ottica di promuovere una società inclusiva attraverso la prevenzione e la rimozione delle cause della discriminazione che rendono la popolazione immigrata maggiormente soggetta a condizioni di fragilità, vulnerabilità e marginalità sociale.

Gli interventi che si intende promuovere riguardano soprattutto il rischio di esclusione sociale laddove è più alto, ovvero nelle cd. *zone di transito* per l'immigrazione, dove gli enti territoriali sono chiamati a misurarsi spesso con politiche di emergenza e di prima accoglienza. Ciò nel duplice presupposto che esiste uno stretto nesso funzionale fra i temi del *welfare* e quelli della sicurezza e legalità e che la popolazione immigrata costituisce una risorsa indispensabile per lo sviluppo economico di un Paese caratterizzato da un particolare *trend* demografico.

In tal senso il sistema dei servizi sociali, dell'istruzione - formazione ed il mercato del lavoro possono costituire uno spazio strategico per l'integrazione socio-culturale tra cittadini italiani e stranieri.

⁶³ Comunicazione della Commissione “*Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*”.

⁶⁴ Nel Regolamento del FSE sono presenti numerosi riferimenti al principio di non discriminazione e di integrazione in diversi “consideranda” vedi considerando n. 6, 7 e 9. Il Regolamento del FSE individua nell'articolo 3 i campi di applicazione degli interventi, prevedendo in particolare al punto b) iv) *azioni specifiche finalizzate ad aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale...* e al punto c) che prevede di *potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.*

Anche il Regolamento FESR, all'articolo 6 relativo alla cooperazione transfrontaliera, prevede la possibilità che le azioni sul Fondo in oggetto possano contribuire a promuovere l'inclusione sociale.

Gli obiettivi specifici e le linee di azione individuate dall'UNAR per il perseguimento di queste finalità sono le seguenti:

- promuovere nuovi modelli di *governance* delle politiche di integrazione degli stranieri volte a garantire il passaggio dalla fase di prima accoglienza a quella di seconda accoglienza attraverso la diffusione di una maggiore consapevolezza dei temi di cittadinanza e non discriminazione;
- promuovere la nascita ed il potenziamento dei centri regionali antidiscriminazione previsti dal T. U. n. 286/1998 (articolo 44, comma 12) quali presidi di garanzia per la tutela della parità di trattamento attraverso la creazione di reti con gli enti locali e il mondo dell'associazionismo non economico;
- implementare gli interventi e le azioni di sistema volte a favorire le pari opportunità nell'accesso ai servizi, rimuovendo gli ostacoli che limitano agli stranieri l'effettivo utilizzo del sistema dei servizi sociali ;
- favorire percorsi di formazione volti ad un immediato inserimento socio-lavorativo degli stranieri ad esempio potenziando i servizi di incrocio tra domanda ed offerta di lavoro straniero e promuovendo le piccole imprenditorialità;
- garantire l'interculturalità dell'offerta formativa ed educativa promuovendo il diritto di istruzione degli stranieri e rendendo effettiva l'integrazione degli stessi nel sistema di istruzione e formazione e quindi nella comunità nazionale.

L'impianto strategico dell'azione dell'UNAR si fonda sul convincimento della necessità di intervenire, in primo luogo, attraverso la promozione e diffusione di una cultura della non discriminazione volta all'inclusione e al restringimento dei divari tra le persone, alla parità e alle pari opportunità. Attraverso un tale tipo di azione sarà possibile lavorare ad un cambiamento culturale che costituisce un supporto necessario nell'affrontare le tematiche antidiscriminatorie.

7. La visita dello *Special Rapporteur dell'ONU Doudou Diène*

Nell'ambito delle attività di rilievo internazionale svolte dall'UNAR nel corso del suo secondo anno di attività, merita particolare menzione la visita dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale e xenofobia, sig. Doudou Diène, effettuata in Italia dal 9 al 14 ottobre 2006.

Analogamente a quanto predisposto in occasione della visita nel nostro Paese della delegazione ECRl del Consiglio d'Europa del settembre 2005, all'interno

del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani è stato costituito un gruppo di lavoro *ad hoc*, composto da rappresentanti delle varie Amministrazioni interessate alla visita *ratione materiae*, che ha curato tutti gli aspetti logistici, organizzativi ed ovviamente contenutistici degli incontri che Diène ha chiesto di poter effettuare con le varie Autorità.

I primi due giorni della visita sono stati dedicati agli incontri con i vari Ministeri: Interno, Diritti e Pari Opportunità, Lavoro, Pubblica Istruzione; lo *Special Rapporteur* ha inoltre visitato uno dei principali campi Rom della capitale accompagnato da esponenti dell'Opera Nomadi.

La seconda parte del soggiorno di Diène è stata dedicata alla visita dei Centri di Permanenza Temporanea di Lampedusa, Ragusa e Cassibile, oltre ad incontri con altre Autorità locali.

Le ragioni che hanno indotto il diplomatico senegalese a chiedere al Governo italiano di poter nuovamente visitare il nostro Paese risiedevano in forti motivi di preoccupazione suscitati dalla precedente visita, in particolare, la strumentalizzazione politica del razzismo e della xenofobia riscontrata in alcune forze politiche della precedente compagine governativa.

Altri motivi di interesse erano rappresentati dall'intenzione di verificare l'esistenza in Italia di una vera e propria legittimazione intellettuale del razzismo, registrata in altri Paesi europei, e verificare come il nostro Paese stava reagendo alla crescente pressione migratoria ed al relativo processo di multiculturalizzazione della nostra società.

L'incontro con la delegazione del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, guidata dalla Ministra Pollastrini, ha costituito l'occasione per illustrare le linee programmatiche che il Ministero intende perseguire in tema di diritti umani; la Ministra ha inoltre voluto sottolineare come il nuovo Governo intenda affrontare il problema dell'integrazione delle seconde generazioni di immigrati attraverso una strategia di cambiamento culturale della società italiana.

I rappresentanti dell'UNAR, dopo aver presentato la nuova struttura creata in attuazione della direttiva europea sull'uguaglianza razziale, hanno avuto modo di illustrare i risultati raggiunti dall'Ufficio nell'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni discriminatori.

Prima di entrare nel merito delle osservazioni finali formulate al termine della visita, il Relatore ha fatto alcune osservazioni preliminari.

La società italiana non è razzista o xenofoba; è percepibile però una pericolosa "dinamica xenofoba" che, secondo Diène, è attribuibile alle seguenti ragioni:

- a) vi è stata una strumentalizzazione politica del razzismo poiché è innegabile

che alcuni partiti politici hanno fatto del razzismo e della xenofobia il nucleo centrale del loro programma politico.

- b) nell'approccio italiano a fenomeni come l'immigrazione ed il diritto di asilo è stato sinora privilegiato il profilo della sicurezza; si è assistito ad una costante criminalizzazione dell'immigrato e del richiedente asilo, con l'attuazione di politiche restrittive dei diritti politici, economici, sociali e culturali di queste persone;
- c) il notevole impatto della pressione migratoria sulla popolazione e la conseguente strumentalizzazione politica hanno avuto l'effetto negativo di veicolare l'immagine dell'immigrato come vera e propria minaccia alla comunità nazionale;
- d) l'Italia negli ultimi anni non ha avuto un chiaro concetto di multiculturalismo; si è invece assistito ad uno scontro tra l'identità nazionale e quelle dei vari Paesi di provenienza degli immigrati.

Esaminando quindi i singoli profili di criticità riscontrati a seguito degli incontri con esponenti delle Istituzioni e rappresentanti della società civile, il Relatore Speciale ha ritenuto di poter individuare specifici settori della realtà sociale ed istituzionale italiana nei quali questa tendenza xenofoba ha iniziato a manifestarsi, e per i quali è necessario un intervento da parte dello Stato italiano.

- 1) **Discriminazione istituzionale.** Diène ha evidenziato questa forma di discriminazione imputata a rappresentanti delle amministrazioni pubbliche: nei rapporti con gli stranieri l'approccio è spesso ostile e comunque tendente ad una marginalizzazione dell'immigrato, riservando ad esso un trattamento diverso rispetto al cittadino italiano;
- 2) **Restrizione dei diritti sociali ed economici delle minoranze.** Sono considerate particolarmente critiche le condizioni della minoranza Rom: dalla visita effettuata in un insediamento Rom e dai colloqui intercorsi con esponenti dell'associazionismo, è emerso un quadro preoccupante delle condizioni di vita di questa popolazione, che costituisce la minoranza etnico linguistica maggiormente diffusa in Europa ed i cui problemi devono essere affrontati adottando una strategia nazionale possibilmente condivisa da tutte le forze politiche.
- 3) **Discriminazione religiosa e culturale.** Diène ha parlato di una grande difficoltà da parte di alcune minoranze ad esprimere la loro cultura ed i loro valori: la nostra non sarebbe una cultura pienamente pluralistica, nel senso che non sembra accogliere il principio del multiculturalismo in tutta la sua essenza. La comunità islamica, in particolare, lamenta frustrazioni per il trat-

tamento riservato all'Islam ed alla rappresentazione dell'islamico nella società italiana. Osservazioni specifiche sono state avanzate anche in ordine alla creazione di moschee. La stessa comunità ebraica ha segnalato la ripresa di un profondo antisemitismo in nuove e più virulente forme legate ai recenti sviluppi della situazione mediorientale.

- 4) **Discriminazione da parte delle Forze dell'Ordine.** Alcuni esponenti delle Forze di Polizia si mostrerebbero particolarmente violenti nei confronti delle minoranze, sia nei controlli quotidiani che nei rapporti istituzionali; particolarmente vessata la minoranza Rom, oggetto di sgomberi forzati e maltrattamenti da parte della Polizia. Alcune Ong hanno rilevato che spesso gli abusi non vengono denunciati per paura di ritorsioni e di nuove violenze.
- 5) **Centri di permanenza temporanea.** Si pone il problema del rispetto di alcuni diritti umani fondamentali. La politica di sicurezza perseguita dal Governo Berlusconi avrebbe portato a concepire queste strutture come dei luoghi di vera e propria detenzione.

Malgrado queste osservazioni stimolate dalle denunce di numerose Ong, il Relatore Speciale ha anche affermato che in tutte le Amministrazioni incontrate ha potuto percepire una precisa volontà di cambiamento e di fermo contrasto alla xenofobia.

Diène ha dichiarato di aver potuto apprezzare un mutato atteggiamento da parte dell'attuale compagine governativa che sembra voler inaugurare un nuovo corso in tema di diritti umani e di contrasto ad ogni forma di razzismo o xenofobia.

Il disegno di legge sulla cittadinanza, ad esempio, sembra rappresentare un punto di rottura con il passato e va in controtendenza rispetto alle legislazioni degli altri Paesi europei, ove si assiste ad un arretramento in questo settore.

La stessa creazione, nell'ambito dell'apparato governativo, di un Ministero per la Solidarietà Sociale, e la nuova istituzione del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, costituiscono la prova tangibile di una rinnovata attenzione ai temi della tutela dei diritti umani e dell'integrazione sociale degli immigrati; particolarmente interessante, in tal senso, ha osservato Diène, è stato l'incontro con la Ministra per i Diritti e le Pari Opportunità, che ha illustrato il senso della nuova denominazione del Dipartimento a lei affidato, di cui ha anche esposto il programma politico.

L'Italia sembra aver preso coscienza del ruolo che potrebbe rivestire nella gestione delle politiche di immigrazione che le deriva dalla particolare posizione geografica; in tal senso, il nostro Paese dovrebbe far tesoro della memoria della

emigrazione italiana che dovrebbe essere usata per un confronto aperto e dinamico con le nuove culture presenti nella penisola.

8. Il Centro di Monitoraggio Europeo sul Razzismo e la Xenofobia

L'EUMC ha iniziato le sue attività nel 1998 sulla base di un Regolamento (EC) n. 1035/97 del 2 giugno 1997 emendato dal Regolamento del Consiglio europeo n. 1652/2003 del 18 giugno del 2003.

Il mandato dell'Osservatorio è di raccogliere e fornire informazioni attendibili e comparabili sui fenomeni del razzismo, xenofobia e antisemitismo e di proporre strategie adeguate per contrastare questo fenomeno. L'EUMC opera attraverso un *network* (RAXEN) formato da 25 *focal point*, uno per ogni stato membro dell'UE, che hanno il compito di fornire i dati e le informazioni relative ai fenomeni di razzismo, xenofobia e antisemitismo nelle “macroaree” di intervento, accesso all'alloggio, lavoro, scuola ed istruzione e salute.

Sin dal 2005, l'UNAR ha partecipato alle attività dell'Osservatorio attraverso periodici incontri, a cadenza semestrale, tra i rappresentanti dei Governi europei (*Government Liaison Contacts*) dove, oltre ad essere presentate le attività e le linee guida dell'EUMC, vengono riportate le attività dei 25 Stati Membri. L'ultimo incontro si è tenuto a Vienna nei giorni 14 e 15 settembre 2006.

L'Unione Europea ha intrapreso un percorso che vuole garantire sempre di più la tutela dei diritti fondamentali; a tale scopo, nel dicembre del 2003, gli Stati Membri hanno richiesto alla Commissione Europea di preparare una proposta legislativa per ampliare il mandato dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e costituire una Agenzia Europea per i diritti dell'uomo. Il 4 e 5 dicembre del 2006, il Consiglio dell'Unione Europea ha raggiunto un accordo per estendere il mandato dell'EUMC e diventare così, dal 1 marzo 2006, l'Agenzia Europea per i diritti fondamentali.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), in cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri dell'Ucraina e la Commissione di Stato dell'Ucraina per le minoranze nazionali ed i migranti, ha organizzato nel *Pan-European Dialogue*, nel novembre del 2006 a Kiev, una tavola rotonda su “*Giustizia e politiche migratorie: valori base per la protezione dei diritti umani, integrazione di migranti e minoranze etniche*”.

Il *Pan-European Dialogue* ha rappresentato la prima iniziativa per promuovere un completo e trasversale approccio al Programma di Hague ed all'Agenda di Lisbona attraverso piattaforme di dialogo tra:

- i nuovi Paesi del sud e dell'est Europa;
- i Paesi candidati all'Unione Europea;
- i Balcani;
- tutti gli Stati membri dell'UE.

L'evento, in collaborazione con la Commissione Europea - programma ARGO 2005, ha riunito rappresentanti di governi ed esperti in politiche migratorie, razzismo, discriminazioni e diritti umani degli Stati Membri dell'Unione Europea, dei Paesi Europei non EU, delle Istituzioni Europee e delle Organizzazioni Internazionali.

L'obiettivo della Tavola rotonda è stato quello di discutere su questioni riguardanti i problemi legati ai richiedenti asilo, ai rifugiati, ai migranti, come anche agli aspetti riguardanti i gruppi vulnerabili, alle politiche di integrazione dei migranti ed al rispetto dei diritti umani ed il contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale ed etnica.

Visto il ruolo chiave avuto dall'Italia nel passato nell'ambito del *Pan-European Dialogue* sul *Migration Management*, tenutosi a Bruxelles nel gennaio 2006, l'OIM ha richiesto espressamente una partecipazione dell'UNAR alla tavola rotonda, svoltasi nel novembre del 2006 a Kiev, sessione IV dal titolo “*L'integrazione dei migranti e gruppi vulnerabili: razzismo, xenofobia e politiche anti-discriminatorie*”.

APPENDICE

Appendice Normativa

**Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000,
che attua il principio della parità di trattamento fra le persone
indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica**

Gazzetta Ufficiale n. L 180 del 19/07/2000

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 13,
vista la proposta della Commissione(1),
visto il parere del Parlamento europeo(2),
visto il parere del Comitato economico e sociale(3),
visto il parere del Comitato delle regioni(4),
considerando quanto segue:

- (1) Il trattato sull'Unione europea segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa.
- (2) Conformemente all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, l'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri e dovrebbe rispettare i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto

- principi generali del diritto comunitario.
- (3) Il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione di tutte le persone contro le discriminazioni costituisce un diritto universale riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai Patti delle Nazioni Unite relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari.
 - (4) È importante rispettare tali diritti e libertà fondamentali, tra cui il diritto alla libertà di associazione. È altresì importante riguardo all'accesso ai beni e ai servizi e alla fornitura degli stessi, rispettare la protezione della vita privata e familiare e delle transazioni operate in tale contesto.
 - (5) Il Parlamento europeo ha adottato numerose risoluzioni sulla lotta contro il razzismo nell'Unione europea.
 - (6) L'Unione europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine "razza" nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie.
 - (7) Il Consiglio europeo riunitosi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999 ha invitato la Commissione a presentare quanto prima proposte di attuazione dell'articolo 13 del trattato CE per quanto riguarda la lotta contro il razzismo e la xenofobia.
 - (8) Gli orientamenti in materia di occupazione per il 2000, approvati dal Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, ribadiscono la necessità di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro, formulando un insieme coerente di politiche volte a combattere la discriminazione nei confronti di gruppi quali le minoranze etniche.
 - (9) Le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà. Esse possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione europea in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
 - (10) Nel dicembre del 1995 la Commissione ha presentato una comunicazione intitolata "Contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo".
 - (11) Il 15 luglio 1996 il Consiglio ha adottato un'azione comune (96/443/GAI) nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia⁽⁵⁾ in cui gli Stati membri si impegnano ad assicurare un'effettiva cooperazione giudiziaria per quanto riguarda i reati basati sui comportamenti razzisti o xenofobi.
 - (12) Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro dipendente e autonomo e coprire ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.
 - (13) Qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica nei settori di cui alla presente direttiva dovrebbe pertanto essere proibita in tutta la Comunità. Tale divieto di discriminazione dovrebbe applicarsi anche nei confronti dei cittadini dei paesi terzi, ma non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di cittadini dei paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego.
 - (14) Nell'attuazione del principio della parità di trattamento a prescindere dalla razza e dall'origine etnica la Comunità dovrebbe mirare, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, del trattato CE, ad eliminare le inguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di numerose discriminazioni.
 - (15) La valutazione dei fatti sulla base dei quali si può argomentare che sussiste discriminazione diretta o indiretta è una questione che spetta alle autorità giudiziarie nazionali o ad altre autorità competenti conformemente alle norme e alle prassi nazionali. Tali norme possono prevedere in particolare che la discriminazione indiretta sia stabilita con qualsiasi mezzo, compresa l'evidenza statistica.
 - (16) È importante proteggere tutte le persone fisiche contro la discriminazione per motivi di razza o di origine etnica. Gli Stati membri dovrebbero

bero inoltre, se del caso e conformemente alle rispettive tradizioni e prassi nazionali, prevedere una protezione per le persone giuridiche che possono essere discriminate per motivi di razza o origine etnica dei loro membri.

- (17) Il divieto di discriminazione non dovrebbe pregiudicare il mantenimento o l'adozione di misure volte a prevenire o compensare gli svantaggi incontrati da un gruppo di persone di una determinata razza od origine etnica e tali misure possono permettere le organizzazioni delle persone in questione se il loro principale obiettivo è la promozione di speciali necessità delle stesse.
- (18) In casi strettamente limitati, una differenza di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica collegata alla razza o all'origine etnica costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, la finalità è legittima e il requisito è proporzionato. Tali casi dovrebbero essere indicati nelle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione.
- (19) Le vittime di discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica dovrebbe disporre di mezzi adeguati di protezione legale. Al fine di assicurare un livello più efficace di protezione, anche alle associazioni o alle persone giuridiche dovrebbe essere conferito il potere di avviare una procedura, secondo le modalità stabilite dagli Stati membri, per conto o a sostegno delle vittime, fatte salve norme procedurali nazionali relative a rappresentanza e difesa in giustizia.
- (20) L'efficace attuazione del principio di parità richiede un'adeguata protezione giuridica in difesa delle vittime.
- (21) Le norme in materia di onere della prova devono essere adattate quando vi sia una presunzione di discriminazione e, per l'effettiva applicazione del principio della parità di trattamento, l'onere della prova debba essere posto a carico del convenuto nel caso in cui siffatta discriminazione sia dimostrata.
- (22) Gli Stati membri non sono tenuti ad applicare le norme in materia di onere della prova ai procedimenti in cui spetta al giudice o ad altro organo competente indagare sui fatti. I procedimenti in questione sono pertanto quelli in cui l'attore non deve dimostrare i fatti, sui quali spetta al giudice o ad altro organo competente indagare.
- (23) Gli Stati membri dovrebbero promuovere il dialogo tra le parti sociali e con organizzazioni non governative ai fini della lotta contro varie for-

me di discriminazione.

- (24) La protezione contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica sarà di per sé rafforzata dall'esistenza in ciascuno Stato membro di un organismo o di organismi incaricati di analizzare i problemi in questione, studiare possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime.
- (25) La presente direttiva fissa requisiti minimi, lasciando liberi gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli. L'attuazione della presente direttiva non dovrebbe servire da giustificazione per un regresso rispetto alla situazione preesistente in ciascuno Stato membro.
- (26) Gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione degli obblighi risultanti dalla presente direttiva.
- (27) Per quanto concerne le disposizioni che rientrano nel campo di applicazione di contratti collettivi, gli Stati membri possono affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto la presente direttiva, fermo restando che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie che permettano loro di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti dalla direttiva.
- (28) In base ai principi di sussidiarietà e proporzionalità enunciati all'articolo 5 del trattato CE lo scopo della presente direttiva, volta a garantire un elevato livello di protezione contro la discriminazione in tutti gli Stati membri, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e dell'impatto dell'azione proposta, essere meglio realizzato a livello comunitario.

La presente direttiva non va al di là di quanto è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Obiettivo

La presente direttiva mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni

fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

Articolo 2

Nozione di discriminazione

1. Ai fini della presente direttiva, il principio della parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica.
2. Ai fini del paragrafo 1:
 - a) sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;
 - b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.
3. Le molestie sono da considerarsi, ai sensi del paragrafo 1, una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri.
4. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione ai sensi del paragrafo 1.

Articolo 3

Campo di applicazione

1. Nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene:
 - a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro sia indipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione, indipendentemente dal ramo d'attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione;
 - b) all'accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professio-

nale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;

- c) all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;
 - d) all'affiliazione e all'attività in un'organizzazione di lavoratori o di datori di lavoro o in qualunque organizzazione i cui membri esercitano una particolare professione, nonché alle prestazioni erogate da tali organizzazioni;
 - e) alla protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria;
 - f) alle prestazioni sociali;
 - g) all'istruzione;
 - h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio.
2. La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati.

Articolo 4

Requisiti essenziali e determinanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa

In deroga all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata alla razza o all'origine etnica non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato.

Articolo 5

Azione positiva

Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica.

Articolo 6

Requisiti minimi

1. Gli Stati membri possono introdurre o mantenere, per quanto riguarda il principio della parità di trattamento, disposizioni più favorevoli di quelle fissate nella presente direttiva.
2. L'attuazione della presente direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione contro la discriminazione già predisposto dagli Stati membri nei settori di applicazione della presente direttiva.

CAPO II - MEZZI DI RICORSO ED ESECUZIONE

Articolo 7

Difesa dei diritti

1. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.
2. Gli Stati membri riconoscono alle associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche che, conformemente ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, abbiano un legittimo interesse a garantire che le disposizioni della presente direttiva siano rispettate, il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.
3. I paragrafi 1 e 2 lasciano impregiudicate le norme nazionali relative ai termini per la proposta di azioni relative al principio della parità di trattamento.

Articolo 8

Onere della prova

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie, conformemente ai loro sistemi giudiziari nazionali, per assicurare che, allorché persone che si ritengono lese dalla mancata applicazione nei loro riguardi del principio della parità di trattamento espongono, dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità

competente, fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento.

2. Il paragrafo 1 si applica fatto salvo il diritto degli Stati membri di prevedere disposizioni in materia di prova più favorevoli alle parti attrici.
3. Il paragrafo 1 non si applica ai provvedimenti penali.
4. I paragrafi 1, 2 e 3 si applicano altresì alle azioni promosse ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2.
5. Gli Stati membri non sono tenuti ad applicare il paragrafo 1 ai procedimenti in cui spetta al giudice o all'organo competente indagare sui fatti.

Articolo 9

Protezione delle vittime

Gli Stati membri introducono nei rispettivi ordinamenti giuridici le disposizioni necessarie per proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli, quale reazione a un reclamo o a un'azione volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.

Articolo 10

Diffusione delle informazioni

Gli Stati membri fanno in modo che le disposizioni adottate in virtù della presente direttiva, insieme alle pertinenti disposizioni già in vigore, siano portate all'attenzione delle persone interessate con qualsiasi mezzo appropriato, in tutto il loro territorio.

Articolo 11

Dialogo sociale

1. Gli Stati membri, conformemente alle tradizioni e prassi nazionali, prendono le misure adeguate per incoraggiare il dialogo tra le parti sociali al fine di promuovere il principio della parità di trattamento, fra l'altro attraverso il monitoraggio delle prassi nei luoghi di lavoro, contratti collettivi, codici di comportamento, ricerche o scambi di esperienze e di buone pratiche.
2. Laddove ciò sia conforme alle tradizioni e prassi nazionali, gli Stati membri incoraggiano le parti sociali, lasciando impregiudicata la loro autonomia, a concludere al livello appropriato accordi che fissino regole antidiscriminatorie negli ambiti di cui all'articolo 3 che rientrano nella sfera della contrattazione collettiva. Tali accordi devono rispettare i requisiti minimi fissati dalla

presente direttiva e dalle relative misure nazionali di attuazione.

Articolo 12

Dialogo con le organizzazioni non governative

Al fine di promuovere il principio della parità di trattamento gli Stati membri incoraggiano il dialogo con le competenti organizzazioni non governative che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, hanno un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica.

CAPO III - ORGANISMI PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO

Articolo 13

1. Gli Stati membri stabiliscono che siano istituiti uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica. Tali organismi fanno eventualmente parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali.
2. Gli Stati membri assicurano che tra le competenze di tali organismi rientrino:
 - l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione, fatto salvo il diritto delle vittime e delle associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche di cui all'articolo 7, paragrafo 2,
 - lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione,
 - la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni.

CAPO IV - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 14

Conformità alla direttiva

Gli Stati membri prendono le misure necessarie per assicurare che:

- a) tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio della parità di trattamento siano abrogate;
- b) tutte le disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento contenute nei contratti collettivi, nei contratti di lavoro individuali, nei regolamen-

ti interni delle aziende, nelle regole che disciplinano le associazioni con o senza fini di lucro e in quelle che disciplinano il lavoro autonomo e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro siano o possano essere dichiarate nulle e prive di effetto, oppure siano modificate.

Articolo 15

Sanzioni

Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni che possono prevedere un risarcimento dei danni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano le relative disposizioni alla Commissione entro 19 luglio 2003 e provvedono poi a notificare immediatamente le eventuali modificazioni successive.

Articolo 16

Attuazione

Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro 19 luglio 2003 o possono affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto la presente direttiva per quanto riguarda le disposizioni che rientrano nella sfera dei contratti collettivi. In tal caso gli Stati membri si assicurano che, al più tardi entro 19 luglio 2003 le parti sociali stabiliscano mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che gli Stati membri devono prendere le misure necessarie che permettano loro di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti dalla direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

Articolo 17

Relazione

1. Entro 19 luglio 2005 e successivamente ogni cinque anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni necessarie per consentirle di redigere una relazione destinata al Parlamento europeo e al Consiglio

sull'applicazione della presente direttiva.

2. La relazione della Commissione tiene conto, ove opportuno, dei pareri dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, nonché delle posizioni delle parti sociali e delle organizzazioni non governative competenti. Conformemente al principio dell'integrazione di genere, la relazione fornisce altresì una valutazione dell'impatto delle disposizioni adottate su donne e uomini. Alla luce delle informazioni ricevute, la relazione contiene all'occorrenza proposte volte a rivedere e aggiornare la presente direttiva.

Articolo 18

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Articolo 19

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Lussemburgo, addì 29 giugno 2000.

Per il Consiglio
Il Presidente
M. Arcanjo

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215

"Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"

Gazzetta Ufficiale n. 186 del 12 agosto 2003

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;

Visto l'articolo 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39, ed in particolare l'allegato B;
Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 marzo 2003;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 3 luglio 2003;

Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA IL SEGUENTE DECRETO LEGISLATIVO:

Art. 1. *Oggetto*

Il presente decreto reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Art. 2. *Nozione di discriminazione*

1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:
 - a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;
 - b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.
2. È fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato: «testo unico».
3. Sono, altresì, considerate come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo.

4. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è considerato una discriminazione ai sensi del comma 1.

Art. 3. *Ambito di applicazione*

1. Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale, secondo le forme previste dall'articolo 4, con specifico riferimento alle seguenti aree:
 - a) accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;
 - b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento;
 - c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
 - d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni;
 - e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale;
 - f) assistenza sanitaria;
 - g) prestazioni sociali;
 - h) istruzione;
 - i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.
2. Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, nè qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti.
3. Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla razza o all'origine etnica di una persona, qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima.
4. Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2

quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.

Art. 4. *Tutela giurisdizionale dei diritti*

1. La tutela giurisdizionale avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 si svolge nelle forme previste dall'articolo 44, commi da 1 a 6, 8 e 11, del testo unico.
2. Chi intende agire in giudizio per il riconoscimento della sussistenza di una delle discriminazioni di cui all'articolo 2 e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, nell'ipotesi di rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche tramite le associazioni di cui all'articolo 5, comma 1.
3. Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza di un comportamento discriminatorio a proprio danno, può dedurre in giudizio, anche sulla base di dati statistici, elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta ai sensi dell'articolo 2729, primo comma, del codice civile.
4. Con il provvedimento che accoglie il ricorso il giudice, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, ordina la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente, nonchè la rimozione degli effetti. Al fine di impedirne la ripetizione, il giudice può ordinare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate.
5. Il giudice tiene conto, ai fini della liquidazione del danno di cui al comma 4, che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.
6. Il giudice può ordinare la pubblicazione del provvedimento di cui ai commi 4 e 5, a spese del convenuto, per una sola volta su un quotidiano di tiratura nazionale.
7. Resta salva la giurisdizione del giudice amministrativo per il personale di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 5. *Legittimazione ad agire*

1. Sono legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.
2. Nell'elenco di cui al comma 1 possono essere inseriti le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, nonchè le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 6.
3. Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.

Art. 6. *Registro delle associazioni e degli enti*

che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità è istituito il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento.
2. L'iscrizione nel registro è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:
 - a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno un anno e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o premimente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento, senza fine di lucro;
 - b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;
 - c) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;
 - d) svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente;

- e) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.
3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità provvede annualmente all'aggiornamento del registro.

Art. 7. Ufficio per il contrasto delle discriminazioni

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità un ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia delle 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.
2. In particolare, i compiti dell'ufficio di cui al comma 1 sono i seguenti:
- a) fornire assistenza, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;
 - b) svolgere, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
 - c) promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica;
 - d) diffondere la massima conoscenza possibile degli strumenti di tutela vigenti anche mediante azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul principio della parità di trattamento e la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione;
 - e) formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discrimi-

- nazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente;
 - f) redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta;
 - g) promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'articolo 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni.
3. L'ufficio ha facoltà di richiedere ad enti, persone ed imprese che ne siano in possesso, di fornire le informazioni e di esibire i documenti utili ai fini dell'espletamento dei compiti di cui al comma 2.
4. L'ufficio, diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato, si articola secondo le modalità organizzative fissate con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui si provvede ad apportare le opportune modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 luglio 2002, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 4 settembre 2002.
5. L'ufficio può avvalersi anche di personale di altre amministrazioni pubbliche, ivi compresi magistrati e avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, nonché di esperti e consulenti esterni. Si applica l'articolo 17, commi 14 e 17, della legge 15 maggio 1997, n. 127.
6. Il numero dei soggetti di cui al comma 5 è determinato con il decreto di cui al comma 4, secondo quanto previsto dall'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dall'articolo 9 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 303.
7. Gli esperti di cui al comma 5 sono scelti tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di elevata professionalità nelle materie giuridiche, nonché nei settori della lotta alle discriminazioni, dell'assistenza materiale e psicologica ai soggetti in condizioni disagiate, del recupero sociale, dei servizi di pubblica utilità, della comunicazione sociale e dell'analisi delle politiche pubbliche.
8. Sono fatte salve le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 8. Copertura finanziaria

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'istituzione e funzionamento dell'ufficio di cui all'articolo 7, nel limite massimo di spesa di 2.035.357 euro annui a decorrere dal 2003, si provvede ai sensi dell'articolo 29, comma 2, della legge 1° marzo 2002, n. 39.
2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1, dall'attuazione del presente decreto non derivano oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
11 dicembre 2003**

**Costituzione e organizzazione interna
dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento
e la rimozione delle discriminazioni,
di cui all'art. 29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n. 39.**

Gazzetta Ufficiale n. 66 del 19 marzo 2004

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» ed, in particolare, l'art. 7, comma 2, secondo il quale il Presidente del Consiglio di Ministri individua, con propri decreti, le strutture della cui attività si avvalgono i Ministri da lui delegati, determinando il numero massimo dei servizi in cui ciascun ufficio si articola;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri» ed, in particolare, l'art. 19 che definisce le funzioni relative al Dipartimento per le pari opportunità;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 1997, n. 520, in materia di organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 luglio 2003 concernente la determinazione della dotazione organica del personale non dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la determinazione del contingen-

te del personale di prestito presso le strutture della Presidenza;

Vista la legge 1° marzo 2002, n. 39, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001», con particolare riferimento all'art. 29;

Visto il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, recante «Attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2001, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro senza portafoglio per le pari opportunità all'on. Stefania Prestigiacomo nonché il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2002 recante la relativa delega di funzioni;

Ritenuta la necessità di provvedere alla costituzione ed organizzazione dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica di cui all'art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39;

Sentite le organizzazioni sindacali;

DECRETA:

Art. 1.

1. Nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica di cui all'art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39, di seguito denominato «Ufficio», è costituito come struttura di livello dirigenziale generale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera g), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, ed organizzato secondo quanto previsto negli articoli seguenti.

Art. 2.

1. L'Ufficio ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere ed il loro rapporto con le altre forme di razzismo di

carattere culturale e religioso.

2. Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, l'Ufficio si articola nei seguenti servizi, costituenti unità operative di base di livello dirigenziale, con le attribuzioni per ciascuno di seguito indicate:

- a) servizio per la tutela della parità di trattamento: gestione di un sito internet o di una linea telefonica gratuita per la raccolta delle segnalazioni in ordine a casi di discriminazione; esame ed analisi delle segnalazioni ricevute; attività istruttoria relativa all'assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi delle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori; predisposizione di pareri, consulenze ed osservazioni da rendersi anche in giudizio; promozione di incontri conciliativi informali e proposta di soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie; svolgimento di indagini ed inchieste finalizzate ad accertare l'esistenza di comportamenti discriminatorie nel pieno rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria, anche attraverso la richiesta di informazioni e documentazione rilevante ai soggetti che ne risultino in possesso; segnalazione alle autorità competenti delle situazioni di abuso, maltrattamento o disagio riscontrate nel corso delle attività di ufficio; svolgimento di audizioni periodiche delle associazioni e degli enti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215; attività istruttoria relativa alla stipula di accordi o protocolli di intesa con le organizzazioni non governative senza fine di lucro e con gli enti territoriali al fine di promuovere l'adozione di azioni positive nell'ambito del settore privato-sociale e dei diversi livelli territoriali di Governo; gestione di una banca dati per il monitoraggio delle denunce e delle segnalazioni ricevute;
- b) servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali: promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche con gli analoghi organismi esteri, in collaborazione con le università, le associazioni e gli enti di cui all'art. 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, con le altre organizzazioni non governative senza fine di lucro e con gli istituti nazionali di rilevazione statistica; elaborazione di linee guida volte a radicare la consapevolezza dei diritti connessi all'attuazione del principio di parità, soprattutto nei settori del lavoro pubblico e privato e delle prestazioni sociali; redazione delle relazioni annuali al Parlamento ed al Presidente del Consiglio; promozione delle campagne di sensibilizzazione, informazione e comunicazione pubblica; elaborazione di propo-

ste di strategie di intervento volte a garantire un'effettiva integrazione sociale e la promozione dei diritti civili e politici degli stranieri; elaborazione di proposte di modifica della normativa vigente.

Art. 3.

1. L'Ufficio si avvale di un contingente composto da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo presso la Presidenza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, quantificato come segue:
 - a) un dirigente generale coordinatore dell'Ufficio;
 - b) due dirigenti preposti ai servizi di cui all'art. 2, comma 2;
 - c) otto unità di area C;
 - d) dieci unità di area B.personale, non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio, compresi magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa e fuori ruolo, nonché di un contingente di esperti, anche estranei all'amministrazione, nel limite massimo delle cinque unità.
3. Nell'ambito delle competenze dell'Ufficio, i dirigenti di cui al comma 1, lettera b), possono essere incaricati, anche congiuntamente, sotto la supervisione del responsabile dell'Ufficio, della gestione di progetti operativi speciali finalizzati a realizzare raccordi funzionali con altri uffici e strutture delle pubbliche amministrazioni che operano nel campo della lotta alle discriminazioni.
4. Il Dipartimento per le pari opportunità, nell'ambito delle proprie competenze, provvede agli adempimenti amministrativi e contabili riguardanti la gestione delle spese ed all'acquisizione di beni e servizi per il funzionamento dell'Ufficio.

Art. 4.

1. Il Ministro per le pari opportunità determina gli indirizzi dell'attività istituzionale di competenza dell'Ufficio.
2. L'Ufficio nell'esercizio delle sue funzioni si coordina con la Consulta per i problemi degli stranieri e delle loro famiglie di cui all'art. 42, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
3. L'Ufficio provvede al trattamento dei dati sensibili nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modifiche.

Art. 5.

1. All'art. 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, è aggiunto il seguente comma: «2-bis. Nell'ambito del Dipartimento opera, altresì, l'Ufficio per la promozione delle parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica di cui all'art. 29 della legge 1° marzo 2002, n. 39, articolato in due ulteriori servizi».

Il presente decreto è trasmesso alla Corte dei conti per gli adempimenti di competenza ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 11 dicembre 2003

p. Il Presidente
Letta

Registrato alla Corte dei conti il 29 gennaio 2004 Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 1, foglio n. 189

Decreto Interministeriale 16 dicembre 2005

Istituzione dell'elenco delle associazioni ed enti legittimati ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno del soggetto passivo di discriminazione basata su motivi razziali o etnici di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

Gazzetta Ufficiale n. 9 del 12 Gennaio 2006

IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

e

IL MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITÀ,

Vista la direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e in particolare l'art. 7, comma 2 secondo cui gli Stati membri devono riconoscere alle associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche, che abbiano un legittimo interesse a garantire il rispetto delle disposizioni della suddetta Direttiva, il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla medesima Direttiva;

Vista la legge 1° marzo 2002, n. 39 recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2001, ed in particolare l'art. 29;

Visto il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, di attuazione della direttiva 2000/43/CE, e in particolare l'art. 5, comma 1, che conferisce la legittimazione ad agire per la tutela giurisdizionale avverso gli atti e comportamenti discrimina-

tori basati sul fattore razziale o etnico alle associazioni e agli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità;

Considerato che l'art. 5, comma 2, del citato decreto legislativo prevede l'inserimento nel predetto elenco delle associazioni e degli enti iscritti nel registro di cui all'art. 52, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, nonché delle associazioni e degli enti iscritti nel registro di cui all'art. 6 del medesimo decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215;

Visto che, ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è da tempo operativo il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri e che di tali organismi n. 235 hanno manifestato la propria volontà per l'inserimento nell'elenco in oggetto;

Visto che presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità, è stato istituito il registro di cui al su citato art. 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, riservato agli enti e alle associazioni che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento e che tutti gli organismi ivi iscritti hanno manifestato la propria volontà per l'inserimento nell'elenco in questione;

Rilevata, pertanto, la necessità di istituire l'elenco di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 in cui far confluire le associazioni e gli enti iscritti in entrambi i registri di cui sopra e che hanno espresso una chiara volontà in tal senso, al fine unico del conferimento della richiamata legittimazione ad agire in giudizio, conservando ciascun registro l'autonomia di scopi per cui è stato previsto e istituito;

DECRETANO

Art. 1

È approvato l'allegato elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione basata su motivi razziali o etnici di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

Art. 2

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali procedono all'aggiornamento dell'elenco di cui all'art. 1 con periodicità annuale.

Il presente decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 16 dicembre 2005

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Maroni

Il Ministro per le pari opportunità

Prestigiacomo

ELENCO DELLE ASSOCIAZIONI E DEGLI ENTI DI CUI
ALL'ARTICOLO 5 DEL DECRETO LEGISLATIVO
9 LUGLIO 2003 N. 215

DENOMINAZIONE	LOCALITA'
29 giugno	Roma
A.C.R.A.- Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e in America Latina	Milano
A.S.I. Alleanza Sportiva Italiana	Roma
ABAFI - ACIG Internassistance	Ostuni
Accademia Vesuviana di Tradizioni Etnostoriche	Somma Vesuviana
Acli- Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani	Roma
ACTL	Terni
Acuarinto	Agrigento
Adra	Roma
Ain Karim	Roma
Aizo- Associazione Italiana Zingari Oggi-	Torino
Ale G. dalla parte dei bambini	Lomagna
Alma Terra	Torino
ALT 76	Casale Monferrato
Altri soc. coop.arl Cooperativa Editoriale	Roma
AmericaLatina	Torino
Amici dei Bambini AIBI	Mezzano di S.Giuliano Milanese
Amici dei Popoli Bologna	Treviglio
Amici dei Popoli di Padova	Padova
Amici della Casa Marta Larcher	Milano
Amnesty International - Sezione Italiana	Roma
Antares 2000	Castel Madama
Anver	Roma
Apoliè	Torino
Apriti Cuore Onlus	Palermo
Archivio dell'Immigrazione	Roma
ARCI - Circolo Samarcanda	Canicatti
ARCI Nuova Associazione	Roma
ARCI Salerno	Salerno
Arciconfraternita del S.S. Sacramento e di S. Trifone	Roma
Arcidiocesi di Torino - Ufficio Pastorale Migranti	Torino
Armadilla (già Associazione studi America Latina - ASAL)	Roma
ASI Associazione Solidarietà Internazionale	Roma
AssForSeo	Roma
Associazione Albanese dell'Abruzzo - ALBA	Pescara
Associazione Centro Astalli	Roma
Associazione Cooperazione Internazionale Studi e Lavoro - ACISEL	Roma
Associazione Culturale Multietnica Sulmona Integra	Sulmona
Associazione Culturale per gli scambi e la Cooperazione con l'Italia - Italia Russia	La Spezia
Associazione delle Donne Capoverdiane in Italia - OMCVI	Roma

Associazione di Collaborazione per i Paesi in via di sviluppo - ACOPS	Valmontone
Associazione di volontariato medico- sociale Jerry Essan Masso - Onlus	Casal di Principe
Associazione Donne Brasiliane	Roma
Associazione Donne Immigrate - ADI	Pescara
Associazione Donne in movimento	Pisa
Associazione Famiglie per la Lotta contro l'Emarginazione Giovanile e per la Solidarietà ai Tossicodipendenti - AFET	Genova
Associazione Italiana Maestri Cattolici - AIMC - sezione provinciale di Viterbo	Viterbo
Associazione Italiana Tutela Assistenza Emigrati - AITAE sede regionale Siciliana	Catania
Associazione Monserrate Onlus	Milano
Associazione Movimondo Onlus	Roma
Associazione Nazionale Famiglie Emigrati - ANFE	Caltanissetta
Associazione Nazionale Famiglie Emigrati - ANFE Nazionale	Roma
Associazione Nazionale Oltre le Frontiere - ANOLF	Roma
Associazione Progetto Continenti	Collevechio
Associazione Rieti Immigrant - Provincia - ARI	Rieti
Associazione Servizi Assistenza Domiciliare - ASAD	Perugia
Associazione Socio Culturale Italo Mauriziana - ASCIM	Catania
AWR- Associazione per lo studio del problema mondiale dei rifugiati	Roma
Azzurra 84	Roma
Baobab	Roma
Barnà	Roma
C. R. S. Consorzio Roma Solidarietà	Roma
Camminare Insieme	Torino
Candelaria- Donne Immigrate	Roma
Caracol	Marghera - Venezia
Caritas - Albenga Centro di ascolto	Albenga
Caritas Diocesana della Diocesi di Cerreto Sannita-Telese-S.Agata De' Goti	Cerreto Sannita
Caritas Diocesana di Piana degli Albanesi	Piana degli Albanesi
Caritas Diocesana di Prato	Prato
Caritas Intemelina	Ventimiglia
Caritas Spoleto	Spoleto
Casa Amica	Bergamo
Casa Betania (già La Tenda Casa Betania)	Salerno
Casa Comune 2000	Ladispoli
Casa del Giovane	Pavia
Casa di Carità Arti e Mestieri	Torino
Casa Orientamento Femminile - COF	Milano
CCM- Comitato Collaborazione Medica	Torino
CDEC - Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea	Milano
Cefa Comitato europeo per la formazione e l'agricoltura	Bologna
Celim- Centro Laici Italiani per le Missioni	Milano
Centesimus Annus	Milano
Centro Ambrosiano di Documentazione per le Religioni - CADR	Milano
Centro Animazione Triccheballacche - CAT	Sesto Fiorentino
Centro Astalli Sud	Grumo Nevano
Centro Caritas Arcidiocesi di Udine	Udine
Centro Culturale Città Nuova	Spoleto
Centro Internazionale di Accoglienza Giovanni XXIII	Roma
Centro Italiano di Solidarietà - CeIS	Roma

Centro Italiano Femminile - CIF	Viterbo
Centro Italiano Femminile - CIF Provinciale Avellino	Avellino
Centro Laila	Castel Volturno
Centro Migranti - CEMI	Palermo
Centro Montano di Assistenza - CMA	Carunchio
Centro Oscar Romero	San Cesario
Centro servizi di formazione	Pavia
Centro Solidarietà Immigrati - CESI	Zugliano
Centro Studi Emigrazione - Roma - CSER	Roma
Cestas - Centro Educazione Sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie	Bologna
CESTIM - Centro Studi Immigrazione	Verona
CEU - Centro studi per l'evoluzione umana	Roma
Chiara Project	Ariano Irpino
Ciai - Centro Italiano Aiuti all' Infanzia	Milano
Cidis Onlus	Perugia
CIES - Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo	Roma
CIPSI	Roma
CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli	Roma
CISV- Comunità Impegno Servizio Volontariato	Torino
Città Meticcia	Ravenna
Città Solidale	Catanzaro Lido
CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza	Roma
Comin	Milano
Comitato Solidarietà Immigrati - La Spezia	La Spezia
Commission for Filipino Migrant Workers - CFMW - Italia	Roma
Comunità dei Giovani	Verona
Comunità Nuova	Milano
Comunità Oasi 2 San Francesco (già Compagni di Strada)	Trani
Comunità Socio Culturale Araba in Campania	Napoli
Comunità sulla Strada di Emmaus	Foggia
Congregazione Suore Vincenzine di Maria Immacolata	Lanzo Torinese
Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR	Roma
Coop Soc.Le radici e le ali a.r.l.	Torino
Cooperazione Internazionale Sud Sud - CISS	Palermo
Coopi- Coop.ne Internazionale	Milano
Coordit- Coordinamento Italiano per il diritto degli stranieri a vivere in famiglia	Genova
COS Nuovi Servizi	Roseto degli Abruzzi
Cospe Ong	Firenze
Crinali	Milano
Ctm Onlus	Lecce
Dadaa Ghezo	Casandrino
Dedalus	Napoli
Dimora d'Abramo	Reggio Emilia
Dokita	Roma
El-Medina	Mantova
Ente Cittadino Assistenza - ECA	Roma
Ente Regionale per la Ricerca l'Istruzione Professionale e l'Assistenza - Centro Studi Achille Grandi - ERRIPA	Palermo
Eparchia di Lungro degli italo-albanesi dell'Italia continentale	Lungro
Erythros	Roma

Esoxena	Venezia - Mestre
Evoluzione	Monteodorisio
Ewivere	Torino
Famiglie Insieme	Bologna
Farsi Prossimo	Milano
FCEI- Federazione Chiese Evangeliche Italiane	Roma
Federazione Italiana per l'Educazione Continua - FIPEC	Roma
Fenice	Pozzallo
Focus	Torino
Fondazione Alexander Langer Stiftung	Bolzano
Fondazione Franco Verga-COI	Milano
Fondazione IARD	Milano
Fondazione Silvano Andolfi	Roma
Fondazione SIPEC	Brescia
Formazione 80	Torino
Forum delle Comunità Straniere in Italia	Roma
Fratelli di san Francesco d'Assisi	Milano
Futura	Atessa
Gea	Nepi
Gruppi di Volontariato Vincenziano	Torino
Gruppo Abele	Torino
Gruppo Umana Solidarietà	Macerata
Gruppo Vita Serena	Ceccano
Handicap Educazione Lavoro Partecipazione - HELP	Roma
Horizon Service	Sulmona
Icaro	Lecce
Icaro 2000	Sesto San Giovanni
ICU- Istituto Cooperazione Universitaria	Roma
IISMAS Onlus - Istituto Intern. di Scienze Mediche Antropologiche e Sociali S. Gallicano Onlus	Roma
Il Gattopardo	Palma di Montechiaro
Il Mappamondo	Ravenna
Il Melograno	Roma
Il Mosaico	Albano Laziale
Il Nutrimento	Rende
Il Ponte - Centro di solidarietà	Cremona
Impegno 95	Bari
Impegno per la Promozione	Roma
Integra Onlus	Lecce
Intersos - Organizzazione Umanitaria per l'Emergenza	Roma
Intervita Onlus	Milano
Iotunoiovi Donneinsieme	Udine
Iroko	Torino
Istituto Addestramento Lavoratori - Cisl Nazionale - IAL	Roma
Istituto di Scienze Amministrative e Sociali - ISAS	Palermo
Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali - IPRS	Roma
Istituto Regionale Siciliano Fernando Santi	Palermo
Ius Primi Viri	Roma
IWF Guinea per le Pari Dignità con gli Italiani	Napoli
Jupiter	Capranica

Kantara	Milano
Kel 'lam	Roma
L'angelo custode	Scerne di Pineto
L'arcobaleno	Lecco
L'incontro	Cosenza
L'Oleandro	San Benedetto del Tronto
La Grande Casa	Sesto San Giovanni
La Grangia di Monluè	Milano
La Locomotiva	Foligno
La Lucerna - Laboratorio Interculturale	Roma
La Rondine	Palermo
La Salle	Genova
La Sorgente	Scicli
La Tenda, Servizi per l'Integrazione Interculturale	Torino
Lai-momo	Sasso Marconi
L'Arca di Noè	Monza
Lega Italiana per la Lotta contro l'AIDS - LILA di Como	Como
Leonardo Sciascia	Roma
Les Cultures	Lecco
Lo Scarabocchio	Viterbo
Lodi per Mostar	Lodi
Lucianum - Fondazione di Religione per Opere Caritative Educative	Reggio Calabria
L'Umana Avventura	Cremona
Lunaria	Roma
Malgrado Tutto	Lamezia Terme
Mamre	Torino
Mary Poppins	Ivrea
MedFilm Festival	Roma
Mediazione Integrazione	Varese
Metanova	Somma Vesuviana
Montetauro	Coriano
Monza 2000	Monza
Mosaico Interculturale	Veduggio al Lambro
Movimento Sviluppo e Pace	Torino
Movimondo GSI - gruppi di solidarietà internazionale	Spoletto
Naga - Associazione Volontaria Assistenza Socio-Sanitaria Stranieri e Nomadi	Milano
Namastè Coordinamento multiculturale	Terni
Napoli: Europa - Africa	Napoli
Nero e Non Solo	Caserta
Nessun Luogo è Lontano	Roma
No.Di.- I Nostri Diritti	Roma
Nosostros- Associazione di promozione sociale	Firenze
Nuova Somalia per la Solidarietà	Napoli
Nuovi Orizzonti	Gravina di Puglia
Nuovo Cammino	Borgetto
Nuovo Villaggio	Padova
O.P. Istituto Artigianelli Crispolti	Todi
Oasi Baby	Alcamo
OIRD-Organizzazione Internazionale per lo sviluppo delle Relazioni Diplomatiche	Roma

Opera Nazionale per le Città dei Ragazzi	Roma
Opera Nomadi	Roma
Opera Nomadi sezione Lazio	Roma
OVCI- La Nostra Famiglia	Ponte Lambro
Panafrica	Roma
Pantonoikia	Settala
Parrocchia e Centro di Accoglienza Spirito Santo	Vittoria
Penelope	Mazzeo - Taormina
Perusia	Perugia
Philoxenia	Genzano
Pollicino	Ivrea
Porta aperta	Carpi
Prociiv Arci	Isola di Capo Rizzuto
Progetto Arcobaleno	Firenze
Progetto Casa Verde	Morena
Progetto Diritti Onlus	Roma
Progetto Integrazione	Milano
Progetto Vita	Lanciano
Prometeo	L'Aquila
Promidea	Catanzaro
Provincia della Congregazione delle Figlie della Carità di san Vincenzo de Paoli	Siena
Razzismo Stop	Padova
Regina Pacis	Ortona
Ricerca e Cooperazione	Roma
Rifornimento in Volo	Roma
Rinascita Sociale - Salam House	Napoli
Rindertimi	Avezzano
Risorse Umane Europa - RUE	Udine
Risvolti	Roma
Rtm- Reggio Terzo Mondo	Reggio Emilia
Ruah	Bergamo
S. Martino	Milano
S.O.S. Razzismo Italia	Roma
Salus	Atri
San Carlo	Milano
San Donato	Torino
San Giovanni Battista	Rosarno
San Vito	Mazara del Vallo
Saro Wiwa- Società Multietnica di Intercultura e Servizi per Immigrate e Immigrati	Bari
SCAIP - Servizio Collaborazione Assistenza Internazionale Piamartino	Brescia
Semi di Pace	Tarquinia
Senza Frontiere	Torino
Servizi per l'Accoglienza	Cremona
Simposio Immigrati	Benevento
Società Dante Alighieri	Roma
Società Dante Alighieri - Comitato di Crotone	Crotone
Sol.Co. Roma	Roma
Sol.Co Cremona	Cremona
Solidarietà - Cooperativa sociale di servizio psico socio sanitario educativo	Ladispoli
Solidarietà (SolDoFa)	Sassuolo

Spazi Mediani	Forlì
Spes	Terme Vigliatore
Studio e Progetto 2	Abbasanta
Tamat - Centro Studi Formazione e Ricerca	Perugia
Tele Radio City	Padova
Telefono Rosa	Roma
Terrenuove	Milano
Torre del Cupo	Corigliano Calabro
U.N.I.R.S.I.- Unione Nazionale e Internazionale Rom e Sinti in Italia	Roma
Ucodep	Arezzo
Un Progetto al Femminile	Torino
Un Sorriso	Roma
Una Casa per l'Uomo	Montebelluna
Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo	Roma
Unione Italiana Solidarietà - UIS Lazio	Roma
Unione Siciliana Emigrati e Famiglie - USEF	Palermo
Università per Stranieri Dante Alighieri	Reggio Calabria
Utopia 2000	Sezze
Vedogiovane	Borgomanero
Vides Agape	Monferrato
Vides Bologna	Bologna
Vides laurita	Torino
Vides Main	Roma
Vides Nazionale	Roma
Vides Orizzonti	Alessandria
Vides Toscana	Livorno
Vides Veneto	Padova
VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo	Roma
Volontariato Penitenziario	Firenze
Volontarius	Bolzano
Worklink	Roma
World Promus	Catania
Xenia	Bologna
Zero in condotta	Roma

