



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

RELAZIONE

AL PARLAMENTO

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

E

SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO

E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA

(IN OTTEMPERANZA A QUANTO PREVISTO DAL DECRETO LEGISLATIVO

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

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

E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE

SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA

ANNO 2020



Credits

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

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

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

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

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

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE | 7 |
| | |
| <u>PRIMA PARTE</u> | |
| | |
| CAPITOLO PRIMO - NEL CORSO DI UN ANNO | |
| <i>1.1 L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale</i> | <i>12</i> |
| <i>1.2 Il ruolo dell'UNAR nella prevenzione e nel contrasto delle discriminazioni</i> | <i>15</i> |
| <i>1.3 Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni</i> | <i>17</i> |
| <i>1.4 La Strategia nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 e l'avvio dei lavori per la nuova Strategia</i> | <i>18</i> |
| <i>1.5 Verso una Strategia nazionale per la tutela dei diritti delle persone LGBTI</i> | <i>27</i> |
| <i>1.6 Le attività del PON Inclusione</i> | <i>36</i> |
| <i>1.7 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione</i> | <i>45</i> |
| <i>1.8 La prevenzione e il contrasto del "discorso d'odio" (progetti europei)</i> | <i>51</i> |
| | |
| CAPITOLO SECONDO – LA DISCRIMINAZIONE IN PERIODO DI PANDEMIA | |
| <i>2.1 Gli interventi dell'UNAR a tutela delle persone a rischio di discriminazione</i> | <i>55</i> |
| <i>2.2 Costruire Reti contro le discriminazioni: i protocolli di intesa</i> | <i>58</i> |
| | |
| CAPITOLO TERZO – MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE | |
| <i>3.1 La funzione del Contact Center</i> | <i>61</i> |
| <i>3.2 I dati del 2020</i> | <i>63</i> |
| <i>3.3 Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari</i> | <i>84</i> |

SECONDA PARTE

| | |
|--|------------|
| CAPITOLO QUARTO – NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI | 90 |
| 4.1 Le novità della giurisprudenza nazionale | |
| 4.1.1 Discriminazioni istituzionali | 92 |
| 4.1.2 Discriminazioni etnico-razziali | 98 |
| 4.1.3 Discriminazioni religiose | 101 |
| 4.1.4 Discriminazioni nei confronti delle persone LGBTI | 103 |
| 4.1.5 Discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità | 109 |
| 4.2 Le novità emerse dal contesto europeo e internazionale | 112 |
| | |
| CAPITOLO QUINTO – CRITICITÀ E PROSPETTIVE | |
| 5.1 Verso una Autorità indipendente di garanzia per i diritti umani | 138 |
| 5.2 La Direttiva 54 e la Legge europea | 140 |
| 5.3 Il piano di azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 | 142 |
| 5.4 Il diritto all'abitare | 143 |
| 5.5 La modifica dei “Decreti Sicurezza” | 146 |
| 5.6 La semplificazione normativa antidiscriminatoria | 157 |
| 5.7 Intelligenza artificiale e diritti umani | 161 |
| 5.8 Una legge nazionale contro l'omolesbifobia | 171 |
| 5.9 L'apolidia | 175 |
| 5.10 La genitorialità same sex | 177 |
| 5.11 Verso la nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027 | 179 |

Sigle e acronimi

| | |
|-----------|--|
| A.C. | Atto Camera |
| AGCOM | Autorità per le garanzie nelle comunicazioni |
| AgID | Agenzia per l'Italia digitale |
| AI - HLEG | <i>Artificial Intelligence – High level expert group</i> |
| AIFA | Agenzia italiana per il farmaco |
| AMSI | Associazione medici stranieri in Italia |
| ANCI | Associazione nazionale comuni italiani |
| ARCI | Associazione ricreativa culturale italiana |
| ASGI | Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione |
| ASL | Azienda sanitaria locale |
| ATS | Agenzia di tutela della salute |
| CAHROM | <i>Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues</i> |
| CDADI | <i>Committee on anti-discrimination, diversity and inclusion</i> |
| CDEC | Centro di documentazione ebraica contemporanea |
| CEDU | Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali |
| CGUE | Corte di Giustizia dell'Unione Europea |
| CIDU | Comitato interministeriale per i diritti umani |
| CNOG | Consiglio nazionale Ordine dei giornalisti |
| Corte EDU | Corte europea dei diritti dell'uomo |
| COVID | COronaVirus Disease |
| C.P. | Codice penale |
| CSM | Consiglio Superiore della Magistratura |
| CSR | <i>Corporate social responsibility</i> |
| DG | Direzione generale |
| D.L. | Decreto legge |
| D.lgs. | Decreto legislativo |
| D.M. | Decreto ministeriale |
| DPCM | Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri |
| DPR | Decreto del Presidente della Repubblica |
| ECRI | <i>European Commission against racism and intolerance</i> |
| ENAR | <i>European network against racism</i> |
| EQUINET | <i>European network of equality bodies</i> |
| ERAC | <i>European Roma Institute for arts and culture</i> |
| FAMI | Fondo asilo, migrazione e integrazione |
| FARE | <i>Football against racism in Europe</i> |
| FIGC | Federazione italiana giuoco calcio |
| FRA | <i>Fundamental Rights Agency</i> |
| FSE | Fondo sociale europeo |
| GDPR | <i>General data protection regulation</i> |
| GMI | Giovani Musulmani d'Italia |

| | |
|----------|---|
| GUUE | Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea |
| IHRA | <i>International holocaust remembrance alliance</i> |
| ILGA | <i>International lesbian and gay association</i> |
| INMP | Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà |
| INPS | Istituto nazionale previdenza sociale |
| IRPPS | Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali |
| IRS | Istituto per la ricerca sociale |
| ISEE | Indicatore della situazione economica equivalente |
| ISS | Istituto superiore di sanità |
| ISTAT | Istituto nazionale di statistica |
| L. | Legge |
| LGBTIQ | Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transessuali, Intersex, Queer |
| LIS | Lingua dei segni italiana |
| MISE | Ministero dello Sviluppo Economico |
| MIUR | Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca |
| ODHIR | <i>Office for democratic institutions and human rights</i> |
| ONG | Organizzazione non governativa |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite |
| OSCAD | Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori |
| OSCE | Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa |
| PAL | Piano di azione locale |
| PAR | Piano di azione regionale |
| PMA | Procreazione medicalmente assistita |
| PON | Programmi operativi nazionali |
| PSN | Programma statistico nazionale |
| RDC | Reddito di cittadinanza |
| RSA | Residenze sanitarie assistenziali |
| RSC | Rom, Sinti e Caminanti |
| SAI | Sistema di accoglienza e integrazione |
| SIPROIMI | Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati |
| SOGI | <i>The sexual orientation and gender identity</i> |
| SPP | Sanità pubblica di prossimità |
| SPRAR | Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati |
| TAR | Tribunale amministrativo regionale |
| TFUE | Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea |
| TUI | Testo Unico sull'immigrazione |
| UCEI | Unione delle comunità ebraiche italiane |
| UE | Unione Europea |
| UISP | Unione italiana sport per tutti |
| UNAR | Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali |
| UNHCR | <i>United Nations high Commissioner for refugees</i> |

INTRODUZIONE

Il lungo lockdown 2020 rende impossibile il paragone tra i dati del presente rapporto e quello dell'anno 2019 e, quindi, un raffronto quantitativo sulle discriminazioni. Emergono, tuttavia, elementi “qualitativi” di estremo interesse derivanti dal fatto che ciascuno di noi si è trovato a vivere (e purtroppo tuttora è così) in un contesto inedito nel quale le scelte individuali inevitabilmente hanno condizionato quelle altrui.

Il primo elemento riguarda la sensibilità collettiva verso gli episodi di discriminazione. La maggioranza delle segnalazioni dirette (163, pari al 17,9%) proviene da terze parti, testimoni dell'accaduto: è la quota più alta sia rispetto alle segnalazioni delle vittime (117, pari al 12,8%) sia a quelle delle Associazioni ed Enti interessati (44, pari al 4,8%). In vetta alla classifica troviamo eventi di discriminazione segnalati dalla stampa (598, pari al 64,5%). Ciò conferma un'alta sensibilità sociale al tema della discriminazione, che spinge le persone a reagire segnalando gli abusi, e una costante attenzione dei media. Due dati entrambi positivi.

L'altro elemento, stavolta negativo e da non sottovalutare, è la nazionalità delle vittime, un'informazione – va ricordato – che per motivi di privacy non è richiesta dai form di segnalazione ma spesso è indicata autonomamente da chi scrive o telefona. In un contesto dove i motivi etnico-razziali e/o religiosi costituiscono l'80% dei casi di discriminazione giudicati pertinenti, la maggior parte delle vittime (42%) che indica la propria nazionalità segnalando discriminazioni è italiana. Il paradosso evidente è l'esistenza di sacche che percepiscono come “diverse”, “straniere”, “estranee”, persone che sono a tutti gli effetti loro connazionali.

La riflessione più immediata che scaturisce da questi due elementi riguarda il valore dell'educazione civica e il ruolo della “vigilanza” dei media nella lotta alle discriminazioni: vanno entrambi riconosciuti e sostenuti. Così come bisogna agire per incentivare una nuova percezione della cittadinanza, fondata sulla comune partecipazione alla vita sociale del Paese e ai suoi valori piuttosto che sull'elemento della discendenza. I clamorosi successi italiani alle Olimpiadi, in gran parte legati alla presenza di giovani atleti di seconda generazione, possono costituire una spinta forte e largamente “popolare” verso questa nuova idea di Italia e di italiani.

Tra le criticità messe in luce dalla pandemia, vanno senz'altro segnalati gli ostacoli posti da diverse amministrazioni comunali all'inclusione dei cittadini di origine straniera (e non solo) tra i destinatari delle misure emergenziali di assistenza alimentare ed economica. È necessario che il legislatore ne tenga conto in futuro, esercitando la massima vigilanza su ogni provvedimento

collegato al sostegno alla povertà per chiudere i varchi a forme di “discriminazione istituzionale” che non possono essere condivise e tollerate.

L'emergenza Covid ha evidenziato la persistenza di diffuse forme di discriminazione istituzionale, assai simili a un “riflesso condizionato” delle amministrazioni locali, che si esprime anche quando le disposizioni e le norme nazionali vietano esplicitamente applicazioni discriminatorie. Più oltre, soprattutto nel gennaio-febbraio del 2020, ha segnalato la predisposizione di alcune fasce della popolazione ad affrontare questioni complesse attraverso l'ancestrale dinamica della individuazione del capro espiatorio straniero.

Per raccontare “il primo anno del Covid” sotto il profilo delle discriminazioni e del razzismo, si può dividere il 2020 in tre fasi, ciascuna caratterizzata dall'emergere di specifici problemi in ordine ai principi costituzionali di uguaglianza e pari dignità.

La prima fase va dal gennaio 2020 al 5 marzo 2020, cioè tra le prime diagnosi di Covid e il primo provvedimento di chiusura, che ha riguardato le scuole. In questo periodo l'insistenza mediatica sul “virus cinese” provoca una serie di aggressioni contro cittadini di origine orientale e di segnalazioni all'UNAR. Sui social si registra un'ondata di sinofobia che tende a legare la virulenza patogena a un'identità culturale cinese cui si ascrivono insufficienti abitudini igieniche, usi e costumi repellenti come il consumo alimentare di pipistrelli. Gli episodi di discriminazione si abbattano anche su titolari di esercizi commerciali insediati e perfettamente integrati da anni, a dimostrazione della persistenza di un “sospetto etnico” sommerso, che torna a emergere ogni volta che la cronaca ne fornisce l'occasione.

La seconda fase attraversa l'ondata iniziale della pandemia dal gennaio 2020, con i relativi provvedimenti restrittivi decisi dal governo dopo la proclamazione dello Stato d'emergenza. In questo passaggio, e in particolare dopo il “Decreto IoRestoaCasa”, pubblicato l'11 marzo, vengono attivate misure di sostegno per le fasce più povere della popolazione. La principale è costituita dai fondi per la “solidarietà alimentare” stanziati con l'**Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020**: 400 milioni di euro a favore dei Comuni. Stando a quanto si legge nell'ordinanza, le amministrazioni locali hanno il compito di distribuire il fondo tra i nuclei familiari *“più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno”*. Nonostante non venga fatta alcuna distinzione tra residenti e non, né tantomeno tra italiani e stranieri, diverse amministrazioni comunali introducono condizionalità che in alcuni casi sfociano in un'aperta discriminazione.

La principale barriera adottata da molti Comuni è la **residenza anagrafica**. Un criterio che esclude tre categorie: i **senza fissa dimora** sia italiani sia stranieri; i **migranti irregolari, i quali peraltro anche volendo non potrebbero tornare in patria visto il blocco dei confini**; i **richiedenti asilo** che, tranne rare eccezioni, dopo i decreti Sicurezza non possono più iscriversi all'anagrafe del Comune in cui si trovano (questione sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale). Ma gli ostacoli creati dai Comuni per impedire al maggior numero possibile di cittadini di origine straniera di chiedere i buoni di solidarietà alimentari sono molteplici. A Ventimiglia si impone come requisito per la richiesta dei buoni spesa l'iscrizione alle liste elettorali, tagliando fuori tutti gli stranieri (il provvedimento viene modificato dopo le proteste). A Ferrara per ottenere i buoni si deve essere non solo residenti, ma anche cittadini italiani o di un paese dell'Unione europea, o stranieri con un permesso di soggiorno di lunga durata o carta di soggiorno: una scelta che esclude anche molti stranieri regolari, tutti coloro che si trovano in città con un permesso di lavoro temporaneo o con un permesso umanitario.

Ci sono ovviamente anche esempi virtuosi come il Comune di Palermo che non ha effettuato distinzioni né sulla base della residenza né in base al titolo di soggiorno, inserendo tra i beneficiari anche *“i domiciliatari, i senza dimora a carico del Comune, i richiedenti asilo, i titolari di permesso di soggiorno e comunque tutti coloro che si trovino nello stato di necessità”*.

Il 6 aprile, dopo ripetute segnalazioni di privati e associazioni, l'UNAR ha scritto all'Anci perché si attivi per evitare discriminazioni e perché le misure di solidarietà alimentare *“siano dedicate soprattutto alla platea dei potenziali beneficiari più a rischio e in particolar modo ai soggetti senza fissa dimora, alle comunità rom, sinte e caminanti e a tutti coloro che, pur vivendo in situazioni di estremo disagio economico e abitativo, non siano in possesso di residenza anagrafica o di cittadinanza italiana”*. Il riscontro, anche mediatico, dell'intervento accende i riflettori sul problema.

La terza fase è legata all'ondata pandemica dell'ultimo quadrimestre 2020. In tutte le Regioni, insieme alla chiusura progressiva di ogni attività, si intensifica il reclutamento straordinario di medici e infermieri per fare fronte all'ondata di ricoveri. I contagi arrivano al record di 40mila. I ricoverati oltre 16mila. Alle Regioni mancano centinaia di professionisti, che risultano introvabili tantoché molte richiamano in servizio i pensionati. Le regole per incrementare il personale sanitario dovrebbero essere quelle del decreto Cura Italia (art.13) emesso nel marzo precedente, secondo il quale possono essere assunti *“alle dipendenze della pubblica amministrazione per l'esercizio di professioni sanitarie e per la qualifica di operatore socio-sanitario... tutti i cittadini di*

Paesi non appartenenti all'Unione europea, titolari di un permesso di soggiorno che consente di lavorare, fermo ogni altro limite di legge". Al contrario, emerge un nuovo dato di discriminazione: **inspiegabilmente**, numerose amministrazioni di Ospedali e Aziende sanitarie ignorano le disposizioni dell'art. 13 e continuano a bandire concorsi che limitano la partecipazione degli stranieri. **Per i medici viene richiesto il requisito della "cittadinanza italiana o di paesi dell'Unione Europea"**; per infermieri, OSS, ASA ecc. sono richiesti i requisiti previsti dall'art. 38 Testo Unico del pubblico impiego escludendo pertanto i cittadini extra UE che non siano soggiornanti di lungo periodo.

L'AMSI (Associazione medici stranieri in Italia) fa presente che in Italia sono presenti circa 77.500 persone aventi cittadinanza straniera con qualifiche sanitarie: tra cui 22mila medici, 38mila infermieri e poi fisioterapisti, farmacisti, odontoiatri e altri professionisti della sanità. Ma tra questi numeri piuttosto consistenti, solo il 10% riesce ad accedere a posti di lavoro nell'ambito della Sanità pubblica.

Anche questa vicenda, **a seguito delle segnalazioni ricevute**, è oggetto di un intervento dell'UNAR tramite l'invio di un parere legale al Ministero della Salute e alla Conferenza Stato-Regioni *"per evidenziare come sia illegittima l'esclusione di medici e infermieri privi di cittadinanza italiana dai concorsi indetti per far fronte alla pandemia Covid 19"*. La segnalazione evidenzia *"la contraddizione fra la necessità di dotare del più ampio numero di medici e infermieri il nostro sistema sanitario nazionale e l'esclusione dai concorsi, banditi dai servizi sanitari locali, di professionisti non in possesso di cittadinanza italiana ma regolarmente soggiornanti in Italia"*.

Il primo anno della pandemia conferma dunque l'esistenza di forme di "discriminazione istituzionale" che resistono persino nel ciclone di un'emergenza senza precedenti e anche a fronte di disposizioni nazionali molto precise. È un dato che richiama alla massima vigilanza sull'applicazione locale delle norme, non solo a tutela dei residenti di origine straniera ma anche dei cittadini italiani per nascita: è indubbio, ad esempio, che la scelta di escludere i medici extra-europei dalle assunzioni nel momento più duro dell'epidemia, lasciando scoperte molte posizioni necessarie negli ospedali e nelle Rsa, ha leso le esigenze di tutti i malati e non solo dei diretti interessati.

Si intuisce altresì una certa fragilità "di sistema" davanti a eventi imprevisti e catastrofici come quello che abbiamo vissuto e in parte stiamo ancora vivendo, con la costante tentazione di concentrare sul "colpevole straniero" ogni accusa per le difficoltà che il Paese si trova via via ad

affrontare: ieri la crisi occupazionale, i tagli al welfare, il degrado delle periferie urbane; oggi il Covid, i contagi, il lockdown.

L'UNAR ha compiuto il massimo sforzo affinché la pandemia non determinasse l'interruzione o il rallentamento delle attività oggetto della sua *mission* istituzionale. In questo senso, anche grazie alle piattaforme a disposizione per le videoconferenze, ha mantenuto vivo il lavoro di confronto con le altre Amministrazioni e con il Terzo Settore per l'elaborazione delle tre Strategie nazionali ispirate da organismi internazionali: contro il Razzismo, la Xenofobia e l'Intolleranza, per le persone LGBTI e per l'inclusione delle persone Rom e Sinti. A favore proprio di questi ultimi, vale la pena segnalare la riprogrammazione di alcuni fondi PON Inclusion e assegnati all'UNAR, al fine di prestare un immediato intervento per aiuti alimentari e di materiale sanitario a comunità a rischio esclusione specialmente in alcune Città Metropolitane.

Inoltre, anche per favorire una ripartenza più inclusiva e rispettosa delle diversità in un settore strategico e rilevante dal punto di vista culturale come è lo Sport a tutti i livelli, è stato istituito dall'UNAR l'Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello Sport che ha visto l'adesione della quasi totalità delle Federazioni sportive nazionali e di molte associazioni di settore.

Tutte queste informazioni e molte altre sono rintracciabili nel testo della Relazione che quest'anno abbiamo voluto più corposa specialmente nella parte delle sentenze che riteniamo uno strumento essenziale e un supporto necessario a corroborare l'adeguatezza della nostra legislazione rispetto al quadro attuale.

Triantafillos Loukarelis

PRIMA PARTE

CAPITOLO PRIMO

NEL CORSO DI UN ANNO

1.1 L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale

In attuazione della direttiva comunitaria 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. n. 215 del 9 luglio 2003, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica *“con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.”* (art. 7). Il successivo DPCM dell'11 dicembre 2003 ne ha previsto la costituzione e l'organizzazione.

L'Ufficio (di seguito UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), che svolge le funzioni proprie di un *equality body*, sin dal 2011 ha ampliato *de facto* le proprie competenze in relazione ad altri fattori di discriminazione quali: religione, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, sulla base delle direttive annuali per l'azione amministrativa, come confermato anche per l'anno 2020 dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento per le pari opportunità.

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

Contestualmente, negli anni si è assistito ad un consolidamento dell'UNAR sotto il profilo dell'autonomia funzionale e gestionale, nella direzione di quanto auspicato a livello europeo per gli *Equality Bodies*, sia dalla Commissione europea sia dal Consiglio d'Europa. In tal senso si evidenzia che l'autonomia dell'UNAR è stata ulteriormente rafforzata mediante una apposita

Circolare del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri a far data dal 1° ottobre 2018.

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

Sul piano internazionale e comunitario, l'UNAR ha continuato con l'opera di consolidamento della propria presenza nel contesto europeo ed internazionale, promuovendo una sempre più intensa attività di collaborazione con le principali istituzioni ed organizzazioni internazionali ed europee in materia di diritti umani, quali gli organismi e i comitati dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite**, della **Commissione Europea**, del **Consiglio d'Europa** e dell'**Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa**. Inoltre, nella sua funzione di organismo di parità italiano, l'UNAR è componente di *Equinet*, il network europeo degli *Equality Bodies*.

Tale attività, che ha rappresentato uno stimolo continuo nel quadro del *commitment* complessivo dell'Ufficio al perseguimento del proprio mandato, è stata svolta tramite una costante interlocuzione e dialogo, sviluppatasi attraverso la partecipazione attiva a workshop, conferenze e incontri organizzati dai numerosi organismi internazionali ed europei, nonché attraverso la redazione di contributi e relazioni e la partecipazione ad attività di monitoraggio sull'attuazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione.

In relazione all'ambito internazionale, si segnala, inoltre, la partecipazione dell'UNAR alle riunioni di coordinamento nell'ambito del **CIDU - Comitato Interministeriale per i Diritti Umani**, finalizzata principalmente all'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Convenzioni internazionali, svolta dai Comitati delle **Nazioni Unite**. L'Ufficio ha contribuito, per le materie di propria competenza, alla redazione delle Risposte scritte italiane alle *list of issues*.

Un'altra attività di rilievo è consistita nella collaborazione con gli organismi comunitari, avvenuta sia nell'ambito degli specifici **Gruppi di alto livello** (e i relativi Sotto-gruppi) della **Commissione europea**, sia attraverso l'interlocuzione con l'**Agenzia Europea per i diritti fondamentali**.

Peraltro, per quanto riguarda l'anno di riferimento, la cooperazione nell'ambito europeo ha assunto una particolare rilevanza alla luce dei lavori finalizzati all'adozione e/o all'inizio di implementazione di nuovi strumenti di orientamento strategico e di programmazione finanziaria dell'Unione Europea (Strategia europea per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025, Piano

d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, Strategia di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti post 2020, Quadro finanziario 2021-2027 etc.), intensificati a seguito delle elezioni della nuova Commissione e del Parlamento UE.

Oltre alla collaborazione nel contesto comunitario, nell'ambito degli interventi a dimensione internazionale, l'Ufficio è stato regolarmente coinvolto nelle attività del **Consiglio d'Europa**, specialmente nel contesto del c.d. **CDADI - Comitato direttivo per la lotta alla discriminazione, la diversità e l'inclusione**, istituito dal Comitato dei Ministri per promuovere l'uguaglianza per tutti e costruire società più inclusive, offrendo una protezione efficace dalla discriminazione e dall'odio. Il principale compito del Comitato – affiancato a tal fine da diversi sottogruppi (quali il **Comitato di esperti sulla lotta all'incitamento all'odio - ADI/MSI-DIS**; il **Comitato di esperti sui problemi dei rom – ADI/ROM**; il **Gruppo di lavoro sull'integrazione interculturale - GT-ADI-INT**) - è quello di supportare il Comitato dei Ministri su tutte le questioni relative al suo mandato, inclusi: la prevenzione e la lotta contro l'incitamento all'odio e la discriminazione per motivi di "razza", colore, lingua, religione, origine nazionale/etnica, nazionalità, orientamento sessuale e identità di genere; la lotta all'antiziganismo e il miglioramento dell'effettiva partecipazione e inclusione dei Rom nella società; la salvaguardia dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e l'uso delle lingue regionali o minoritarie; la promozione dell'integrazione interculturale. Oltre al lavoro svolto nell'ambito del CDADI, l'UNAR partecipa, in qualità di *Equality Body* italiano, agli incontri organizzati dalla **SOGI UNIT- Sexual Orientation and gender Identity Unit** e - in qualità di *focal point* per l'Italia - alle attività della **Rete dei Focal Point Nazionali per le politiche LGBT**, nonché alle attività promosse dall'**ECRI - Commissione Europea del Consiglio d'Europa contro il Razzismo e l'Intolleranza**¹.

L'intensa attività di rappresentanza istituzionale, di partecipazione ed interlocuzione con gli organismi impegnati nella promozione dei principi della non discriminazione, nonché nel monitoraggio e nel sostegno agli Stati Membri in merito alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della discriminazione, ha riguardato anche la collaborazione con l'**OCSE – Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa** (con particolare riferimento ai lavori dell'**Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani - ODIHR**) e con gli altri organismi internazionali ed europei competenti in materia.

¹ L'ECRI rappresenta il meccanismo di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa ed è composto da esperti indipendenti incaricati di monitorare le problematiche connesse al razzismo, xenofobia, antisemitismo, intolleranza e discriminazione basate sulla razza, origine nazionale o etnica, colore della pelle, cittadinanza, religione e lingua.

Proprio in quanto punto di riferimento per le diverse istituzioni europee e internazionali, l'UNAR svolge la funzione di *focal point* per l'elaborazione e attuazione delle diverse Strategie nazionali, in coerenza con le indicazioni europee, quali la Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, la Strategia nazionale LGBTI, il Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio ha continuato altresì l'attività di collaborazione con la Rete internazionale **EQUINET - *European network of Equality bodies***, organo deputato in materia di lotta alle discriminazioni e di promozione del principio di uguaglianza in Europa.

1.2 Il ruolo dell'UNAR nella prevenzione e nel contrasto alle discriminazioni

L'UNAR, attraverso la sua attività portata avanti da più di quindici anni, ha oggi un ruolo di particolare rilievo, rappresentando il riferimento istituzionale italiano nella prevenzione e nel contrasto alle discriminazioni sia per il mondo dell'associazionismo e delle istituzioni sia per le potenziali vittime di discriminazione.

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni

Il Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, previsto dall'art 6, comma 2, del D.lgs. n. 215/2003, è istituito presso l'UNAR.

Il citato articolo 6 stabilisce i requisiti necessari per l'iscrizione al Registro, dando mandato all'Ufficio di provvedere ad un suo aggiornamento annuale. Inoltre, il DPCM 11 dicembre 2003 assegna all'Ufficio anche il compito di svolgere audizioni periodiche con le associazioni e gli enti iscritti al Registro, nonché di avviare, con i medesimi, la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze.

Dal 6 settembre 2018, a seguito del Decreto n. 85/2018 a firma del Capo Dipartimento e dell'adozione del Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, approvato in pari data, si è realizzato un nuovo Registro per cui la procedura di iscrizione e di aggiornamento avviene in modalità telematica sulla piattaforma online, tramite apposita area dedicata all'interno del sito istituzionale unar.it.

Una Commissione esaminatrice, istituita con il Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, provvede alla valutazione della documentazione presentata relativa ai requisiti richiesti alle Associazioni/Enti per l'iscrizione al Registro.

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

L'iscrizione è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

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

Nel 2020 sono risultate iscritte al Registro 419 associazioni.

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

Alle Associazioni ed Enti iscritti al Registro viene riservata annualmente la partecipazione all'*Avviso per la promozione di azioni positive finalizzate al contrasto delle discriminazioni etnico-razziali, anche con riferimento alle discriminazioni multiple, attraverso la cultura, le arti e lo sport*, da realizzare durante la "Settimana di azione contro il razzismo", promossa dall'UNAR in occasione della campagna nazionale di sensibilizzazione dedicata alla Giornata mondiale contro il razzismo (cfr. Par. 1.7).

1.4 La Strategia nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 e l'avvio dei lavori per la nuova Strategia

L'UNAR, in qualità di Punto di Contatto Nazionale per la Commissione Europea, ha curato l'elaborazione e la stesura della Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (di seguito RSC). La Strategia è stata presentata al Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2012, inviata alla Commissione europea il 28 febbraio 2012 per la sua approvazione e definitivamente approvata dagli organismi europei nel mese di maggio 2012. La Strategia si focalizza su quattro assi di intervento: l'alloggio, la salute, l'istruzione, il lavoro, nel rispetto di un approccio di genere e del principio trasversale di non discriminazione. Riguardo alla *governance*, la Strategia prevede una Cabina di Regia politica interministeriale (presieduta dal Ministro per le Pari Opportunità o dal Sottosegretario con delega all'integrazione o alle pari opportunità) che comprende rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell'Interno, del Ministero per la Salute, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Università e Ricerca e del Ministero della Giustizia – con il coinvolgimento delle Autorità regionali e locali, nonché di rappresentanti delle comunità RSC. Compito della Cabina di Regia è quello di guidare il processo di implementazione, verificando periodicamente i risultati raggiunti, l'aderenza delle scelte fatte e dei progetti alle indicazioni dell'Unione Europea. L'UNAR, in questo quadro, è responsabile tecnico del coordinamento delle azioni previste dalla Strategia attraverso un continuo rapporto con le amministrazioni centrali, regionali, locali e con la società civile. Tale attività si sostanzia attraverso la convocazione periodica di tavoli interministeriali sulla base dei quattro assi previsti (Tavolo

Salute, Tavolo Istruzione, Tavolo Lavoro, Tavolo Abitazione), di gruppi di lavoro tematici (sullo Status Giuridico e sui Dati Statistici) e nella promozione e nel monitoraggio dei tavoli regionali e piani locali di inclusione previsti per l'integrazione delle comunità RSC.

Nel suo sviluppo si sono riscontrate difficoltà nel sistema di *governance* previsto, sistema che ha una complessità nel rendere coerenti con i principi della Strategia le azioni in capo, per competenza, agli enti locali (a titolo di esempio: l'accesso al mondo del lavoro per quel che riguarda il livello regionale e la gestione di insediamenti e aree abitate da RSC per il livello comunale).

Con l'avvio della pandemia da Covid-19, l'UNAR ha riservato particolare attenzione all'analisi di specifici casi e alle problematiche di sussistenza delle fasce più emarginate. L'Ufficio è ad esempio intervenuto per mitigare gli effetti della situazione di estremo disagio delle persone in condizioni di marginalità, tra cui i soggetti in condizione di irregolarità giuridica, ed escluse da qualsiasi tipo di misura di sostegno e sicurezza sociale disposte per contrastare la crisi pandemica (cfr. Par. 2.1).

ASSE ANTIZIGANISMO, PROMOZIONE CULTURALE, ISTRUZIONE. L'antiziganismo, come forma di intolleranza specifica verso le popolazioni romani, è stato collocato negli ultimi anni come elemento trasversale a tutti gli interventi settoriali nell'ambito della Strategia Nazionale. L'UNAR ha promosso un percorso di iniziative a carattere nazionale di promozione della "memoria" in riferimento alle persecuzioni e allo sterminio delle comunità rom e sinte (c.d. *Porrajmos* o *Samudaripen*) durante il periodo nazifascista.

Nel corso del 2020, sono proseguite le attività del progetto "Promozione e diffusione della cultura dei Rom, Sinti e Caminanti (Un percorso culturale tra memoria e attualità)", avviato nel 2019 e volto a promuovere la conoscenza della cultura e della storia delle comunità RSC.

Gli eventi e le azioni del progetto, implementato tramite una Convenzione tra UNAR e Formez PA, sono stati ideati attraverso un'attività di confronto e dialogo tra le Istituzioni e il Forum delle comunità RSC. Dal 15 al 17 febbraio 2020 è stato realizzato un viaggio commemorativo di 50 attivisti, studiosi e membri delle comunità ad Auschwitz-Birkenau. Gli eventi sono stati accompagnati da approfondimenti sulle persecuzioni in Europa, sui campi di concentramento e sterminio, con la realizzazione dei materiali, momenti di confronto con i partecipanti e la creazione di una rete di contatti con altri partner nazionali e internazionali (http://www.unar.it/wp-content/uploads/2019/08/Cultura_rom_sinti_caminanti-2019.pdf).

Il 2 agosto 2020, a 76 anni dallo sterminio di Rom e Sinti nello Zigeunerlager di Auschwitz-Birkenau, l'UNAR ha organizzato l'iniziativa "Un Viaggio Virtuale nella Storia e nell'Antiziganismo". Il viaggio ha raccontato storie di persecuzione e memoria, entrando in diretta

nel Museo di Auschwitz e attraversando il campo di sterminio di Birkenau, portando le testimonianze dirette di persone sopravvissute ad esperimenti eugenetici nazisti e alle persecuzioni nell'Italia fascista e dando voce a molti territori e comunità italiane.

Sul tema del diritto allo studio dei minori RSC, l'Ufficio ha seguito e mantenuto un costante scambio di informazioni con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, promotore del "Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti".

Il Progetto è stato promosso nel quadro delle azioni del PON Inclusione 2014-2020 e realizzato dal Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali in collaborazione con il MIUR, il Ministero della Salute e l'Istituto degli Innocenti.

La sperimentazione ha promosso attività rivolte a minori RSC e in generale ai gruppi classe e ai minori iscritti nelle scuole coinvolte e ha previsto attività di formazione del personale scolastico su metodologie didattiche, pregiudizio, diritti, storia e cultura RSC, tutela della salute. Le attività sono state rimodulate e ridefinite nel 2020 anche in relazione alle criticità vissute dai minori nel periodo della pandemia. A seguito dell'emergenza Covid-19, con la sospensione delle attività didattiche in presenza e l'interruzione degli interventi socio-educativi a supporto dell'inserimento scolastico degli alunni in difficoltà, i minori RSC hanno subito ripercussioni negative, anche per l'assenza di strumenti e in particolare nei contesti abitativi marginalizzati.

ASSE ABITAZIONE. Il difficile quadro socio-economico della parte più marginalizzata della comunità RSC è strettamente legato alla condizione degli abitanti degli insediamenti esistenti nelle periferie delle aree metropolitane. Tale condizione di marginalità si unisce, più in generale, alla persistente discriminazione di cui sono vittime le persone rom, sinte e caminanti (il cosiddetto antiziganismo).

Come già accennato, nel 2020 l'UNAR ha sviluppato in collaborazione con Istat un'indagine pilota sulle transizioni di persone RSC che dai c.d. insediamenti hanno transitato verso altre forme abitative con progettualità e misure messe in campo dalle autorità locali nell'arco temporale 2012-2020 (cfr. anche il Par. 5.4 "Il diritto all'abitare").

Nel 2020 è entrato in una fase di attuazione cruciale il progetto P.A.L. (Piani di azione locale), promosso dall'UNAR e legato al tema dell'abitazione, per il coinvolgimento del livello locale. L'obiettivo del progetto, che si concluderà nel 2021, è quello di promuovere interventi per la creazione di tavoli locali e network di stakeholders coinvolti con le comunità, incardinati nell'amministrazione comunale o incaricati dalle amministrazioni locali, per favorire un

coordinamento delle politiche e degli interventi a favore dei RSC e a promuovere la partecipazione alla vita sociale, politica, economica e civica.

Per riportare sinteticamente alcuni esiti del processo di costruzione dei piani locali si riporta che nelle città di Cagliari, Bari, Catania, Messina, Milano, Napoli si sono costituiti tavoli di lavoro specifici ed è stato elaborato un Piano di Azione Locale. Nelle città che non hanno attivato gruppi di lavoro ed elaborato il piano locale, sulla base degli incontri realizzati e sulla base di successivi approfondimenti, è stato prodotto un documento strategico contenente linee guida adottabili per la definizione di un Piano di Azione e la partecipazione attiva delle comunità RSC residenti sui territori.

Sul modello di *governance* del progetto P.A.L., l'UNAR ha intrapreso le procedure necessarie per fornire, anche agli enti regionali, uno strumento di supporto e coordinamento. Il progetto è denominato P.A.R. (Piani d'Azione Regionali - Sistema di interventi pilota per la creazione di tavoli locali e network di stakeholders coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei Rom alla vita sociale, politica, economica e civica", a valere sul PON inclusione FSE 2014 – 2020 – Asse 3 “Sistemi e modelli di intervento sociale” – Obiettivo specifico 9.5 – Azione 9.5.4). Il progetto ha visto, a seguito di una manifestazione di interesse avviata nel 2019 in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'adesione di 5 regioni (Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Sardegna). Nel 2020 è stato pubblicato l'Avviso Pubblico e nella prima parte del 2021 prenderà avvio con l'obiettivo di costituire e animare i network e i tavoli regionali previsti dalla Strategia.

ASSE OCCUPAZIONE. L'UNAR, nell'ambito dell'Asse Lavoro della Strategia RSC, ha proseguito la pianificazione e la progettazione di un progetto di inclusione lavorativa finalizzato alla promozione personalizzata dell'accesso da parte dei soggetti svantaggiati e delle popolazioni RSC al mercato del lavoro autonomo e dipendente, anche attraverso l'inserimento dei beneficiari nei sistemi di istruzione, formazione professionale e occupazione. L'obiettivo è quello di ampliare le opportunità di inserimento lavorativo, sia attraverso l'accesso al lavoro dipendente che in un'ottica imprenditoriale, con un miglioramento dell'occupabilità dei destinatari e una conseguente “normalizzazione” della loro presenza nell'economia formale. Particolare attenzione è stata dedicata, con l'avvio della pandemia, alla crisi economica del lavoro autonomo. Tale crisi ha coinvolto alcune categorie e mestieri tradizionali praticati da rom e sinti, come quella dello spettacolo viaggiante: l'UNAR ha portato avanti un'attività di dialogo con gli esercenti e le associazioni di categoria per far emergere le criticità e portarle all'attenzione degli attori competenti

sul tema. Inoltre, l'Ufficio ha ridefinito alcune attività e percorsi progettuali in fase di attivazione (come il seguito dei Piani di Azione Locale, con avvio previsto nel 2021 attraverso una convenzione con Formez PA) al fine di contrastare le problematiche emerse e mitigarne gli effetti sulle persone.

ASSE SALUTE. Nel 2020 il “Progetto Salute RSC” promosso dall'UNAR in collaborazione con l'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà) è entrato nella fase cruciale di sviluppo delle attività, sia sul livello locale che a livello centrale. Il Progetto è finanziato nell'ambito del PON Inclusione 2014-2020, Asse 3 - Azione 9.5.3 “Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità”, con lo scopo di favorire l'acquisizione da parte delle Aziende sanitarie territoriali di conoscenze e competenze a sostegno dell'implementazione del “Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti”, in un'ottica di equità nell'accesso alle opportunità di prevenzione e di cura offerte dal Servizio Sanitario Nazionale. Obiettivi specifici del progetto sono lo sviluppo di strumenti informativi per l'orientamento ai servizi socio-sanitari e materiali per attività di educazione alla salute in favore dei gruppi *hard-to-reach*; il sostegno all'utilizzo di facilitatori RSC in sanità; la diffusione della cultura della Sanità Pubblica di Prossimità (SPP) per la presa in carico dei gruppi *hard-to-reach*, con particolare riferimento alle popolazioni RSC; il supporto per l'implementazione locale del Piano d'azione salute RSC, mediante l'elaborazione di protocolli aziendali con le ASL/ATS coinvolte. Nel corso del 2020 sono state avviate le procedure per le attività di co-progettazione del percorso formativo dei facilitatori in sanità, della sperimentazione di interventi di promozione della salute sui territori ed è stato avviato il percorso formativo a livello locale.

GRUPPO DI LAVORO STATISTICO. Per quanto riguarda la tematica dei dati statistici e delle fonti informative, nel 2020 è proseguita l'attività del “Gruppo di Lavoro Informativo e Statistico” previsto dalla Strategia, per condividere le azioni intraprese e la programmazione delle iniziative sul tema dei dati e delle fonti statistiche relative alle persone RSC. Nel corso del 2020 è stato implementato il progetto finalizzato alla costruzione di un “*Quadro informativo statistico sul disagio sociale e le condizioni abitative delle persone Rom, Sinte e Caminanti*”, inserito nel Programma Statistico Nazionale, a partire dall'aggiornamento 2018-2019 del PSN 2017-2019 (sull'indagine relativa alle transizioni abitative cfr. anche Par. 5.4).

ATTIVITÀ NEL CONTESTO INTERNAZIONALE. In ambito internazionale, nel corso del 2020 l'UNAR ha partecipato agli incontri del “*Committee of experts on Roma and Traveller Issues*” del Consiglio d'Europa (ADI-ROM), riunitosi il 20-21 febbraio 2020 e l'8-9 ottobre 2020 e ai Meeting degli Stati Membri sul tema dell'inclusione dei RSC organizzati dalla Commissione Europea (18-19 febbraio 2020 e 12 ottobre 2020 con la presentazione del nuovo *framework*), garantendo un contributo al dibattito ed evidenziando le necessità e le esperienze emerse a livello nazionale.

L'Ufficio ha inoltre fornito elementi e report per i questionari e le indagini del Consiglio d'Europa (*Survey for ADI-ROM members on Roma youth participation*), dell'OSCE e della *Fundamental Rights Agency* (FRA). L'UNAR ha contribuito all'elaborazione della definizione operativa di antiziganismo, la cui adozione è stata annunciata nell'ottobre del 2020 dall'*International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) e alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'inclusione della storia dei RSC nei programmi scolastici e nei materiali didattici.

LA PIATTAFORMA NAZIONALE E IL FORUM DELLE COMUNITÀ ROM, SINTE E CAMINANTI. La Piattaforma Nazionale RSC è lo strumento operativo di dialogo tra l'UNAR, le Associazioni RSC e le Amministrazioni pubbliche centrali e locali coinvolte nella Strategia Nazionale. La Piattaforma e il Forum delle comunità si sono costituiti con Decreto (REP/D 44 2017) del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità dell'11 settembre 2017 a seguito di una manifestazione di interesse pubblicata il 29 maggio 2017, con l'ammissione di 79 associazioni da tutto il territorio nazionale. Tale strumento ha lo scopo di colmare il *gap* nei meccanismi di dialogo tra istituzioni e società civile: nel caso specifico delle comunità RSC, tale processo partecipativo è reso più complesso dal mancato riconoscimento della minoranza RSC tra quelle tutelate dal nostro ordinamento (L. n. 482/99).

Nel corso del 2020 l'UNAR ha consolidato il funzionamento della Piattaforma Nazionale RSC, sperimentando modalità nuove di confronto attraverso incontri (plenari, settoriali e di natura formativa) in modalità di videoconferenza. Vi è stata una partecipazione costante dei delegati delle associazioni, di esperti tematici e figure competenti sulle singole tematiche, e sono state ricevute diverse richieste di adesione di altre realtà associative.

Nel 2020 la Piattaforma e il Forum delle comunità RSC sono stati convocati formalmente attraverso modalità di videoconferenza nelle seguenti date: 9 giugno, 10 luglio, 15 ottobre, il 22 ottobre (si vedano i dettagli nel Focus sul nuovo Framework comunitario di seguito esposto).

FOCUS - IL NUOVO FRAMEWORK COMUNITARIO E LA STRATEGIA RSC (2021-2030).

Il 7 ottobre 2020 la Commissione europea ha adottato un Piano decennale volto al sostegno delle popolazioni RSC nell'Unione Europea. Questo quadro strategico è composto dalla Comunicazione n. 620/2020 “*A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*” e dalla proposta di Raccomandazione del Consiglio (pubblicata nel marzo del 2021) sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei RSC, che stabilisce un elenco di misure specifiche che gli Stati membri devono adottare per raggiungere gli obiettivi dell'UE. La raccomandazione promuove il rafforzamento delle competenze e il partenariato tra gli stakeholders, compresi i *Focal Point* nazionali, gli organismi per la parità, la società civile e gli attori regionali e locali. Inoltre, fornisce una guida per garantire un migliore utilizzo dei fondi dell'UE e nazionali e per il monitoraggio, la rendicontazione e una più efficace valutazione dei quadri strategici nazionali per i RSC.

Il Piano decennale scaturisce dall'esperienza dei precedenti dieci anni di interventi per la lotta all'esclusione socio-economica delle comunità RSC nei diversi Paesi europei e dalla constatazione dei limitati successi delle Strategie nazionali RSC adottate finora. Per questo motivo, il nuovo impegno avviato a livello europeo è stato ampiamente discusso con le associazioni aderenti alla Piattaforma RSC, con particolare riferimento ai suoi sette settori chiave di intervento: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, sanità e problematiche abitative. Questi sette obiettivi a livello europeo dovranno essere perseguiti fino al 2030: di essi, tre sono obiettivi orizzontali nei settori dell'uguaglianza, dell'inclusione e della partecipazione; quattro rappresentano obiettivi settoriali nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e della salute. La constatazione degli sforzi da fare per il raggiungimento delle pari opportunità e per l'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti dei RSC ha reso necessario definire all'interno del Piano decennale obiettivi e raccomandazioni su ognuno dei settori menzionati, per indirizzare gli Stati membri verso interventi concreti che potranno essere monitorati per garantire il raggiungimento di progressi reali nella vita dei RSC che vivono nell'Unione Europea.

Si tratta di obiettivi rilevanti, sui quali il confronto nella Piattaforma RSC ha avviato una proficua discussione, come ad esempio:

- la riduzione di almeno la metà della percentuale di RSC vittime di discriminazione;
- il raddoppio della percentuale di RSC che denunciano le discriminazioni subite;
- la riduzione di almeno la metà del divario per quanto riguarda la partecipazione all'istruzione della prima infanzia tra bambini RSC e non RSC;

- la riduzione di almeno la metà del divario in termini di occupazione e del divario di genere nei livelli di occupazione;
- la riduzione di almeno la metà del divario per quanto riguarda l'aspettativa di vita;
- la riduzione di almeno un terzo del divario in termini di disagio abitativo.

La Commissione Europea ha anche definito un elenco di misure che gli Stati Membri devono adottare per accelerare i progressi verso l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei RSC.

L'invito rivolto agli Stati Membri è quello di presentare dei Quadri strategici nazionali, per i quali la Commissione Europea suggerisce caratteristiche comuni, come impegni minimi che dovrebbero applicarsi a tutti gli Stati Membri, possibili impegni aggiuntivi a seconda del contesto nazionale e impegni più ambiziosi per gli Stati membri con numerosa presenza di persone RSC.

Tra le linee guida per la pianificazione e realizzazione di quadri strategici nazionali RSC, viene ribadita l'importanza di: combattere l'antiziganismo; lottare contro la povertà intergenerazionale, dedicando una particolare attenzione alla protezione dei minori e ad un più efficace uso dei fondi comunitari; promuovere la partecipazione dei RSC; riconoscere la diversità tra le popolazioni RSC e tra le comunità in fase di definizione delle strategie; coniugare l'approccio generalista con approcci definiti sulla base dei target; aggiornare e ampliare le misure di prevenzione e riduzione dell'impatto delle crisi ed emergenze (sanitarie, ambientali) sui RSC; assicurare l'inclusione digitale per ridurre il divario nell'accesso alle nuove tecnologie e alla comunicazione digitale (come nel caso dell'istruzione a distanza online o della telemedicina); eliminare i rischi ambientali determinati dalla discriminazione nell'accesso a soluzioni abitative salubri e ad ambienti non contaminati; promuovere la consapevolezza dell'importanza della cultura, della storia e delle manifestazioni artistiche promosse dai RSC; favorire la promozione dell'innovazione sociale e delle sperimentazioni politiche per produrre cambiamenti sociali volti ad una maggiore uguaglianza e ad una rafforzata inclusione e partecipazione RSC.

Il Piano decennale rivolge una specifica attenzione anche al ruolo chiave delle amministrazioni degli Stati Membri nella progettazione delle politiche pubbliche e nell'ottimizzazione dell'uso dei programmi di finanziamento a sostegno dei RSC. A tal fine, la Commissione invita gli Stati membri a destinare i fondi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e di *Next Generation UE* per affrontare le sfide e rispondere alle esigenze dei RSC.

Uno specifico spazio è dedicato all'esigenza di rafforzamento del monitoraggio delle azioni nazionali e dei suoi progressi, ma anche al miglioramento degli strumenti statistici per la raccolta e

il trattamento dei dati, per la valutazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi nazionali per gli obiettivi dell'UE e per le modalità di investimento dei fondi e degli strumenti finanziari dell'UE e nazionali per i RSC, nonché per una valutazione del contributo all'uguaglianza e all'inclusione RSC delle riforme istituzionali e amministrative. Per quanto riguarda la partecipazione, il Piano incoraggia l'impegno attivo dei RSC, in particolare delle donne e dei giovani attraverso tutti gli strumenti disponibili, dalla Piattaforma europea alle Piattaforme nazionali, per stimolare la cooperazione e lo scambio di esperienze nonché per rafforzare le competenze e la partecipazione attiva della società civile in tutte le fasi dei processi decisionali a livello europeo, nazionale e locale. L'UNAR, al fine di dare seguito al processo avviato in seno agli Stati Membri, ha dato il via ad una consultazione con gli stakeholders interessati a contribuire alla definizione della nuova Strategia Nazionale post-2020. In questo quadro risulta degno di attenzione il dialogo avviato, rispettivamente, con alcune Amministrazioni centrali e locali e con le associazioni aderenti alla Piattaforma Nazionale RSC, alle quali è stato richiesto di fornire elementi sulle criticità riscontrate dalla Strategia unitamente a proposte migliorative per un nuovo quadro strategico. Oltre venti realtà associative hanno elaborato e consegnato proposte e contributi contenenti criticità, buone pratiche e proposte per la nuova Strategia con una specifica attenzione alle dimensioni locali e regionali.

Sempre in funzione di una sua riprogrammazione, nel 2020 è stato implementato il progetto affidato all'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche e finalizzato alla definizione di un piano di valutazione della Strategia RSC per gli anni 2012-2020. La progettualità ha avuto il duplice obiettivo di disegnare un quadro preliminare degli obiettivi raggiunti dalla Strategia nel periodo 2012-2020 e di preparare un piano di analisi completo da effettuare a partire dal 2020 sull'intero periodo di riferimento della Strategia Nazionale.

Per definire il quadro necessario per la stesura dei punti nevralgici della nuova Strategia, nel mese di giugno ed in quello di luglio 2020 sono stati organizzati da UNAR diversi incontri plenari, uno della Piattaforma RSC (9 giugno 2020) ed uno finalizzato ad un approfondimento della condizione giuridica di Rom e Sinti (10 luglio 2020).

L'UNAR, nel periodo successivo, ha proseguito il processo di consultazione degli stakeholders attraverso una serie di iniziative finalizzate all'analisi dei documenti relativi al "*Post 2020 EU Framework on Roma Equality and Inclusion Strategies*", dopo aver richiesto alle ONG della Piattaforma l'adesione ai diversi gruppi di lavoro relativi agli assi orizzontali e settoriali indicati

dalla Commissione. L'adesione è stata rilevante e si sono andati a costituire 6 gruppi di lavoro ad hoc con i rispettivi delegati.

Nello specifico sono stati realizzati:

- una serie di convocazioni ad hoc della Piattaforma RSC (il 9 giugno 2020 e il 15 ottobre 2020) e del Forum della comunità RSC (22 ottobre 2020);
- un incontro di informazione e formazione (il 23 novembre 2020) sulle linee guida, gli indicatori e tutti gli elementi utili per favorire un reale processo partecipativo delle Associazioni e delle persone RSC;
- *side event* collegati a specifiche tematiche, come la questione dei dati statistici (inclusa nell'agenda di un incontro organizzato in collaborazione con Istat il 3 novembre 2020).

In vista della chiusura del processo di consultazione ed elaborazione della Strategia sono previsti nel 2021 incontri con i referenti istituzionali con uno specifico focus sulla complementarità degli interventi della nuova Strategia nelle politiche nazionali e regionali, con il coinvolgimento dell'ANCI, della Conferenza delle Regioni, di rappresentanti del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Salute, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con i referenti di Regioni e Comuni interessati dai Piani Locali e Regionali.

1.5 Verso una Strategia nazionale per la tutela dei diritti delle persone LGBTI

Il contesto di riferimento europeo

Il principio della parità di trattamento e non discriminazione costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento europeo e sta alla base del processo di affermazione dei diritti delle persone LGBTI. Il divieto di discriminazione è chiaramente espresso sia nell'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che stabilisce che l'Unione mira in tutte le sue attività a combattere la discriminazione sulla base di diversi fattori, incluso l'orientamento sessuale, prendendo gli opportuni provvedimenti (artt. 10 e 19).

Negli anni, l'impegno dell'Unione europea sulle tematiche LGBTI è andato rafforzandosi e si è concretizzato nell'adozione di provvedimenti, risoluzioni, raccomandazioni e *policy documents* per l'introduzione negli ordinamenti di tutele per i soggetti a rischio di discriminazione e la promozione

di specifiche azioni. Contestualmente, importante è stato il ruolo della giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee e l'azione del Consiglio d'Europa.

L'impegno dell'Unione Europea si è concretizzato da ultimo nell'adozione della Strategia UE per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020–2025. Il 12 novembre 2020 la Commissione europea ha presentato la prima Strategia, come annunciato dalla Presidente von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2020, al fine di intensificare il proprio impegno per realizzare l'uguaglianza, la parità di trattamento e la non discriminazione. La Strategia si basa sulla visione di un'Europa in cui le persone, nel rispetto delle differenze, sono uguali e libere di vivere pienamente la propria vita indipendentemente dal proprio orientamento sessuale, identità/espressione di genere o caratteristiche sessuali. La Commissione intende adottare un approccio *mainstream*, integrando la lotta contro le discriminazioni LGBTIQ in tutte le politiche dell'UE.

La Strategia adotta un approccio intersezionale², in considerazione del fatto che spesso la discriminazione è multidimensionale e “solo un approccio intersezionale può aprire la strada a cambiamenti sostenibili e rispettosi nella società”.

Si tratta di un importante documento sulla base del quale gli Stati Membri sono invitati ad adottare piani di azione strategici, tenendo conto delle buone pratiche esistenti.

La Strategia fissa una serie di obiettivi chiave, suddivisi in quattro pilastri, da conseguire entro il 2025:

| 1. Combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ | 2. Garantire l'incolumità delle persone LGBTIQ | 3. Costruire società inclusive per le persone LGBTIQ | 4. Guidare la lotta a favore dell'uguaglianza delle persone LGBTIQ nel mondo |
|---|---|---|--|
| ▸ Applicazione e miglioramento della protezione giuridica contro la discriminazione | ▸ Rafforzare la protezione giuridica delle persone LGBTIQ contro i reati generati dall'odio, l'incitamento all'odio e la violenza | ▸ Garantire i diritti delle persone LGBTIQ in situazioni transfrontaliere | ▸ Rafforzare l'impegno dell'UE per le questioni LGBTIQ in tutte le sue relazioni esterne |

² Ai sensi dell'articolo 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), “[n]ella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere definisce l'“intersezionalità” come uno “strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche”. Questa definizione si applica allo stesso modo a qualsiasi forma di discriminazione.

| | | | |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▸ Promuovere l'inclusione e la diversità sul luogo di lavoro ▸ Lotta alle diseguaglianze nell'istruzione, nella sanità, nella cultura e nello sport | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Rafforzare le misure per combattere l'incitamento all'odio online contro le persone LGBTIQ e la disinformazione ▸ Segnalazione di reati generati dall'odio anti-LGBTIQ e scambio di buone pratiche ▸ Proteggere e promuovere la salute fisica e mentale delle persone LGBTIQ | <ul style="list-style-type: none"> ▸ Migliorare la protezione giuridica delle famiglie arcobaleno in situazioni transfrontaliere ▸ Migliorare il riconoscimento delle identità transgender e non binarie e delle persone intersessuali ▸ Promuovere un contesto favorevole per la società civile | |
|--|--|---|--|

Gli Stati membri sono incoraggiati a costruire e a sviluppare i propri piani d'azione basandosi sulle migliori pratiche esistenti, con l'obiettivo di contrastare la discriminazione e la violenza nei confronti delle persone LGBTI. La Commissione europea monitorerà regolarmente l'attuazione delle azioni delineate nella Strategia e presenterà una revisione intermedia nel 2023.

In questo contesto si collocano i lavori del Tavolo di consultazione nazionale per i diritti delle persone LGBTI, coordinato dall'UNAR, per l'elaborazione di una Strategia nazionale LGBTI.

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

Il 14 febbraio 2019 il Parlamento europeo ha approvato la prima Risoluzione sui diritti delle persone intersessuali, con cui condanna le violenze e i trattamenti non consensuali a cui le persone intersex sono esposte e invita gli Stati Membri ad assumere impegni per garantire la non discriminazione e combattere la stigmatizzazione.

Con la Risoluzione dell'11 marzo 2021 il Parlamento europeo ha proclamato l'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ, considerato che tutti gli Stati membri hanno assunto obblighi e doveri, nel quadro del diritto internazionale e dei trattati dell'Unione, quanto al rispetto, alla garanzia, alla tutela e all'applicazione dei diritti fondamentali e che la lotta contro le disuguaglianze nell'UE è una responsabilità condivisa che richiede un impegno congiunto e azioni a tutti i livelli di governo e che il regresso nei confronti delle persone LGBTIQ è spesso accompagnato da un più ampio deterioramento della situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

Inoltre, tra i documenti a livello internazionale ed europeo in materia di uguaglianza delle persone LGBTI che invitano gli Stati a dotarsi di un quadro giuridico adeguato a garantire la parità di trattamento e nel contempo ad attivare politiche specificamente finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni, occorre menzionare la Raccomandazione Rec CM2010(05) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulle misure dirette a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o l'identità di genere (adottata il 31 marzo 2010), sottoposta a periodico monitoraggio. L'ultimo rapporto di monitoraggio, a cui l'Italia ha partecipato, è stato approvato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel novembre 2019 e pubblicato nel 2020. In attuazione di tale Raccomandazione, l'Italia ha elaborato la prima Strategia Nazionale LGBT (2013-2015), adottata con D.M. del 19 aprile 2013, che ha rappresentato uno strumento di supporto delle politiche nazionali e locali nella materia in questione, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo.

I dati statistici

L'impegno per la promozione dei diritti delle persone LGBTI a livello europeo è supportata da dati statistici provenienti da indagini svolte da diverse istituzioni e associazioni. In primis, l'indagine speciale Eurobarometro 2019 sulla "Discriminazione nella UE", ha analizzato il grado di accettazione sociale delle persone LGBTI negli Stati Membri e la percezione delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere. Benché in termini generali l'indagine abbia messo in evidenza un miglioramento nell'Unione Europea, permangono notevoli differenze tra gli Stati Membri e, in particolare, i dati relativi all'Italia si collocano sotto la media europea.

Il 68% degli intervistati, ad esempio, ritiene che le persone gay e lesbiche debbano avere gli stessi diritti delle persone eterosessuali, a fronte di una media UE del 76%; il 59% considera che non vi sia nulla di male nella relazione affettiva fra due persone dello stesso sesso contro il 72% della

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

Dati significativi emergono anche dal Rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), che ha riguardato un'indagine online condotta tra il maggio e il luglio 2019 nei 27 Stati membri della UE, nel Regno Unito, in Macedonia del Nord e in Serbia, da cui emerge che in Italia permane un contesto improntato sulla paura di dimostrare in pubblico la propria affettività: il 62% delle persone intervistate evita di prendere per mano la persona amata e il 30% dichiara di evitare di frequentare alcuni luoghi specifici per paura di subire aggressioni. Solo il 39% del campione italiano esprime liberamente la propria identità LGBTI, a fronte di una media europea del 47%. Il 23% degli intervistati dichiara di aver subito discriminazioni sul posto di lavoro, il 32% di aver subito almeno un episodio di molestia nell'anno precedente all'indagine e l'8% un episodio di aggressione fisica nei 5 anni precedenti. Tuttavia solo il 16% del campione ha dichiarato di aver denunciato questi episodi alle Forze dell'Ordine, mettendo in evidenza il fenomeno dell'under-reporting ed esprimendo di fatto una sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche.

Il consueto Rapporto annuale sullo stato dei diritti in 49 Paesi del continente europeo e dell'Asia centrale, elaborato da ILGA Europe, una delle maggiori associazioni internazionali che curano e monitorano i diritti delle persone LGBTI in Europa, ha confermato le criticità della situazione italiana. Nel *Rainbow Report* l'Italia si conferma al 35° posto, con un indice pari al 22% per quanto riguarda l'avanzamento dei diritti delle persone LGBTI. La *Rainbow Map* di ILGA analizza la situazione delle persone LGBTI nei diversi paesi dal punto di vista della situazione giuridica e politica sulla base di sei categorie tematiche: uguaglianza e non discriminazione, famiglia, crimini d'odio e discorsi d'odio, riconoscimento legale del genere e integrità fisica, spazio per la società civile, asilo.

Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, di interesse sono i risultati dell'indagine svolta da ISTAT, in collaborazione con UNAR, relativa alle misure di *diversity management* adottate dalle imprese italiane. L'indagine, parte di una più complessa ricerca dal titolo "Accesso al lavoro, condizioni lavorative e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBTI e sulle diversity policies attuate presso le imprese", finanziata con le risorse del PON Inclusione 2014–2020, è stata condotta sulle imprese italiane con almeno 50 dipendenti. I risultati, pubblicati il 20 novembre 2020, mostrano che oltre un quinto delle imprese (il 20,7%), ha adottato almeno una misura non obbligatoria per legge con

l'obiettivo di gestire e valorizzare le diversità tra i lavoratori legate a genere, età, cittadinanza, nazionalità e/o etnia, convinzioni religiose o disabilità. Ma per quanto riguarda l'inclusione delle persone LGBTI, solo il 5,1% delle imprese con almeno 50 dipendenti ha adottato almeno una misura ulteriore rispetto a quanto già stabilito per legge. Tra queste misure si evidenziano: eventi formativi rivolti al top management e ai lavoratori sui temi legati alle diversità LGBTI; iniziative di promozione della cultura d'inclusione e valorizzazione delle diversità LGBTI; misure ad hoc per i lavoratori transgender; permessi, benefit e altre misure specifiche per i lavoratori LGBTI.

I dati sopra rappresentati mostrano il permanere di notevoli criticità relative alla discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere e la situazione richiede che siano messe in campo politiche efficaci per garantire la parità di trattamento e il rispetto dei diritti umani delle persone LGBTI.

I lavori del Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBTI

Con il D.P.C.M. 26 settembre 2019, sono state delegate alla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, tra le altre, le funzioni in materia di promozione dei diritti della persona, pari opportunità e parità di trattamento, prevenzione e rimozione di ogni tipo di discriminazione e, in particolare, in materia di promozione e coordinamento delle attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione nei confronti delle persone LGBTI.

La direttiva annuale per l'azione amministrativa del Dipartimento per le pari opportunità per l'anno 2020 ha assegnato all'UNAR la competenza in materia di parità di trattamento per le persone LGBTI, nonché la tutela contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Tra le iniziative concrete messe in campo, si rappresenta che è stato avviato un confronto stabile con le associazioni LGBTI, mediante la costituzione del Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBTI (di seguito Tavolo LGBTI), istituito con decreto della Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia del 13 maggio 2020. Il Tavolo LGBTI, composto da 66 associazioni di settore che hanno partecipato all'Avviso di manifestazione di interesse pubblicato in data 17 febbraio 2020, è uno strumento operativo di dialogo e confronto tra le istituzioni e le associazioni di settore impegnate nella promozione dei diritti delle persone LGBTI e nelle attività di contrasto delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di

genere, finalizzato all'elaborazione di proposte ed azioni per contrastare le discriminazioni e promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone LGBTI e la cultura delle differenze.

Il Tavolo LGBTI, presieduto dalla Ministra, si è riunito in sessione plenaria il 26 maggio 2020. L'incontro ha rappresentato un importante momento di dialogo e confronto con le associazioni, durante il quale sono emerse istanze e proposte per migliorare la condizione delle persone LGBTI nel Paese. Proprio in questa occasione la Ministra ha lanciato la proposta di adozione di una nuova Strategia nazionale LGBTI per combattere le discriminazioni mediante un programma di azioni concretamente realizzabili che investono i principali ambiti della vita delle persone: il lavoro e il welfare, la salute, la sicurezza e le carceri, l'educazione, la formazione e lo sport, la cultura e la comunicazione. L'elaborazione della nuova Strategia richiede un processo condiviso di confronto e dialogo con la società civile, con le istituzioni a livello centrale, regionale e locale a vario titolo coinvolte, con le parti sociali e datoriali e tutti gli stakeholders, secondo un modello di *governance* complessa multilivello.

Al fine di elaborare obiettivi e azioni della futura Strategia, l'UNAR ha avviato un intenso processo consultivo, organizzando e coordinando 12 incontri dei tavoli di lavoro tematici delle associazioni LGBTI, che si sono svolti nei mesi di luglio e di settembre 2020, in modalità videoconferenza a causa dell'emergenza pandemica. Negli incontri dei gruppi di lavoro sono state discusse le principali criticità riguardanti l'effettiva parità di trattamento e la non discriminazione delle persone LGBTI nei diversi ambiti e le proposte da tradurre in obiettivi ed azioni concrete declinati nei seguenti Assi prioritari:

- Lavoro e Welfare
- Sicurezza
- Salute
- Educazione/Formazione/Sport
- Cultura/Comunicazione/Media
- Data Base/Monitoraggio/Valutazione

La consultazione delle associazioni del Tavolo LGBTI ha rappresentato il primo *step* del lavoro di elaborazione della Strategia nazionale, che dovrà essere accompagnato dai lavori della Cabina di Regia politica, presieduto dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, e del Tavolo tecnico coordinato dall'UNAR con i rappresentanti delle istituzioni.

A tal fine, sono stati avviati i contatti con le istituzioni, a vario titolo coinvolte, per un percorso di collaborazione e condivisione finalizzato a creare una sinergia operativa e programmare iniziative comuni negli specifici ambiti di interesse.

Azioni e attività per il contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBTI

Pur nel contesto delle difficoltà legate all'emergenza pandemica Covid-19, l'UNAR ha assicurato la realizzazione di iniziative ed azioni specificamente finalizzate al contrasto della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, sia in occasione delle giornate celebrative sia nel corso dell'attività ordinaria.

In occasione del 17 maggio - Giornata mondiale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia, l'Ufficio ha lanciato sui social la campagna *#questionedidiritti – Combattere l'omotransfobia è segno di civiltà*.

Il 25 maggio è stato presentato, nel corso di una apposita videoconferenza, il primo portale dedicato alle persone transgender denominato Infotrans.it, frutto della collaborazione tra l'UNAR e il Centro di Riferimento per la Medicina di Genere dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), nell'ambito dei progetti finanziati con le risorse del PON Inclusione 2014-2020. Si tratta del primo portale istituzionale di carattere informativo appositamente dedicato al tema dell'identità di genere, rivolto sia alle persone transgender sia all'intera cittadinanza.

Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, l'impegno dell'UNAR ha riguardato la realizzazione di specifiche azioni, tra cui la traduzione e pubblicazione delle Linee guida ONU contenenti gli standard per le imprese per l'inclusione delle persone LGBTI, nell'ambito del progetto "Forma 1", finanziato con le risorse del PON Inclusione 2014 – 2020. Per la diffusione delle Linee guida è stato realizzato un ciclo di seminari sul tema del *Diversity management* LGBTI, svoltisi in modalità videoconferenza nei mesi di ottobre e novembre 2020, che hanno coinvolto imprese, associazioni, parti sociali ed hanno visto un'ampia partecipazione.

Il 20 novembre 2020 è stato pubblicato il report statistico relativo ai principali risultati dell'indagine condotta da ISTAT, in collaborazione con l'UNAR, sulle misure di *diversity management* LGBTI realizzate dalle imprese con almeno 50 dipendenti dell'industria e dei servizi (si veda sopra). Sempre in collaborazione con ISTAT, è stata avviata, inoltre, la rilevazione sulle discriminazioni LGBTI in ambito lavorativo rivolta alle persone facenti parte di coppie dello stesso sesso unite civilmente, che costituisce la seconda parte della più ampia indagine "Accesso al lavoro, condizioni lavorative e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBTI e sulle diversity policies attuate presso

le imprese”, mediante la predisposizione di un questionario, in condivisione con il gruppo di lavoro delle associazioni LGBTI.

Inoltre, per quanto riguarda le ulteriori azioni rivolte alle persone LGBTI finanziate con le risorse del PON Inclusione 2014 -2020, di cui al paragrafo dedicato, nel 2020 sono stati attuati ulteriori progetti.

In particolare, è stata avviata l’azione per la formazione e l’accompagnamento all’autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese per le persone transgender in condizione di fragilità e vulnerabilità, al fine di promuovere percorsi di inclusione nel mondo lavorativo di soggetti particolarmente esposti al rischio di discriminazione nell’eccesso al mercato del lavoro. I progetti vincitori sono stati selezionati a seguito dell’Avviso pubblico dedicato.

Contestualmente sono stati avviati progetti relativi alla realizzazione di un Archivio nazionale della documentazione storica LGBTI mediante raccolta, digitalizzazione e creazione di *data base*, con l’obiettivo di salvaguardare e rendere fruibile alla cittadinanza e alla ricerca il patrimonio storico culturale LGBTI. Si tratta della conservazione di fonti necessarie per la ricostruzione della storia non soltanto del movimento LGBTI in Italia, ma anche di una parte della storia del costume e della società. Con Avviso pubblico sono stati selezionati progetti finalizzati alla raccolta dei materiali di interesse, alla loro digitalizzazione ed archiviazione al fine di consentirne il pubblico accesso attraverso il portale di informazione sulla tematica dell’antidiscriminazione di prossima realizzazione.

Inoltre, in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità è stato predisposto il potenziamento del portale Infotrans.it per la tutela e promozione del benessere e della salute delle persone transgender, che ha visto anche il coinvolgimento delle associazioni di settore.

Per quanto riguarda la tutela delle persone LGBTI vittime di discriminazione e violenza o in situazione di vulnerabilità, occorre evidenziare la previsione normativa di cui all’art. 105-quater, come modificato dall’art. 38-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126, che prevede la realizzazione in tutto il territorio nazionale di centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere, destinando 4 milioni di euro per anno a partire dal 2020.

In attuazione di tale disposizione, con decreto della Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia del 17 dicembre 2020, è stato istituito il “Programma per la prevenzione ed il contrasto della violenza per motivi legati all’orientamento sessuale e all’identità di genere”, che prevede la realizzazione su tutto il territorio nazionale di Centri contro le discriminazioni motivate da

orientamento sessuale ed identità di genere. Il DM stabilisce che i Centri contro le discriminazioni devono garantire, a titolo gratuito, alle vittime di discriminazione o violenza fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, in materia di mediazione sociale e, ove necessario, anche alloggio e vitto. Possono essere promossi e gestiti dagli enti locali, in forma singola o associata nonché dalle associazioni operanti nel settore. In considerazione della necessità di dare immediata applicazione alle previsioni per fronteggiare con urgenza l'aggravarsi delle situazioni di disagio determinato dall'emergenza sanitaria da Covid-19, quale misura di prima ed immediata applicazione, il DM ha statuito che, fino all'approvazione del primo programma (da emanarsi entro il 31 marzo 2021), il Dipartimento per le pari opportunità, attraverso l'UNAR, indice un Avviso pubblico per l'assegnazione delle risorse relative all'anno 2020 ai Centri contro le discriminazioni.

La partecipazione alle attività internazionali

A livello internazionale, l'UNAR ha svolto una intensa attività di rappresentanza istituzionale, assicurando la partecipazione, in qualità di *Equality Body* italiano, agli incontri e ai gruppi di lavoro dedicati. In particolare, ha partecipato ai lavori della SOGI UNIT del Consiglio d'Europa e del Network europeo dei Focal Point LGBTI ed ha assicurato la partecipazione a conferenze, workshop, webinar sulle tematiche LGBTI organizzati dalla Commissione europea e dal Consiglio d'Europa. In considerazione dell'emergenza sanitaria Covid-19 le conferenze si sono svolte in modalità online.

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

1.6 Le attività del PON Inclusione

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

Nello specifico, le azioni realizzate sono quelle relative a:

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

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

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

a) inclusione attiva dei soggetti a rischio di discriminazione;

b) politiche di inclusione dedicate alle comunità Rom, Sinte e Caminanti in attuazione della Strategia Nazionale d’inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012/2020.

2) Asse prioritario 4 “Capacità amministrativa”, relativo all’attuazione dell’obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un’Amministrazione pubblica efficiente”, che persegue, tra gli altri:

- l’obiettivo specifico 11.1 “Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell’accesso ai dati pubblici”, risorse 1.700.000 EUR;

- l’obiettivo specifico 11.3 “Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione”, risorse 3.400.000 EUR;

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

L’inclusione delle persone LGBT

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

A) PROGETTO “CONOSCI”

Il progetto “Conosci” prevede un percorso di raccolta di informazioni e sperimentazione di strumenti per la costruzione di indicatori volti ad approfondire le dinamiche del fenomeno relativo

all'accesso al lavoro, alle condizioni lavorative e alle discriminazioni sul lavoro delle persone LGBTI, e sulle *diversity policies* attuate presso le imprese.

Importo progetto: 300.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Nell'annualità è stata completata la prima fase dell'indagine relativa al *diversity management* nelle imprese italiane, di cui sono stati pubblicati i risultati. Contestualmente è stata avviata la fase di ottimizzazione del questionario e predisposizione dei materiali di ausilio all'indagine statistica e sono state programmate le fasi successive propedeutiche alla rilevazione sul campo che riguardano la predisposizione ed invio delle informative e lo sviluppo del questionario per la rilevazione delle discriminazioni nell'ambito lavorativo.

Inoltre, si sono svolti diversi incontri del Comitato di coordinamento al fine di dare impulso ed attuazione alle diverse attività di progetto.

B) "LINEE GUIDA SULL'INCLUSIONE LAVORATIVA E LA VALORIZZAZIONE DEI LAVORATORI E DELLE LAVORATRICI LGBTI (DIVERSITY MANAGEMENT) - LINEE GUIDA ONU"

Il progetto prevede la pubblicazione delle "*Tackling Discrimination against Lesbian, Gay, Bi, Trans, & Intersex People STANDARDS OF CONDUCT FOR BUSINESS*" c.d. Linee Guida ONU e del "*Summary*" al fine di contribuire alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni nei luoghi di lavoro nei confronti delle persone LGBTI, veicolare l'inclusione e una positiva cultura della valorizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici LGBTI e la garanzia del rispetto dei loro diritti.

Importo progetto: 36.600,00 EUR.

Soggetto attuatore: Lo Studio S.r.l. – operatore economico selezionato tramite MePA.

L'azione ha previsto la traduzione dalla lingua inglese alla lingua italiana delle "*Tackling Discrimination against Lesbian, Gay, Bi, Trans, & Intersex People STANDARDS OF CONDUCT FOR BUSINESS*" c.d. Linee Guida ONU e del "*Summary*", la progettazione grafica e la definizione del layout delle Linee Guida, la stampa e fornitura di n. 1.500 copie e la diffusione e disseminazione del prodotto. Nei mesi di ottobre e novembre sono stati realizzati anche 3 eventi online (*webinar*) per presentare il lavoro alle organizzazioni sindacali, alle imprese datoriali, alle associazioni di settore e agli stakeholders.

C) “BENESSERE E SALUTE DELLE PERSONE TRANSGENDER PER LA PIENA INCLUSIONE SOCIALE”

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

Importo progetto: 200.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Superiore di Sanità (ISS).

Nel corso dell'anno è stata completata l'attività di mappatura dei servizi sanitari pubblici dedicati alla salute delle persone transgender, dei punti di ascolto e delle associazioni presenti sul territorio. È stata completata anche l'attività di stesura, revisione e validazione dei contenuti giuridici e sanitari, oltre alla definizione di buone prassi per i professionisti in ambito scolastico-educativo, socio-sanitario, lavorativo, sindacale, giuridico-legale e istituzionale. Le informazioni raccolte ed il materiale prodotto hanno contribuito all'implementazione del portale Infotrans.it.

Il progetto ha prodotto anche uno studio sulla salute della popolazione transgender adulta in Italia per fornire ulteriori strumenti volti alla presa in carico mirata ed efficace di questa popolazione al fine di garantire uguaglianza di accesso e di utilizzo dei servizi sanitari per una maggiore inclusione sociale e lavorativa.

Il 25 giugno è stato presentato online il portale Infotrans.it mediante una presentazione congiunta dell'UNAR e dell'Istituto Superiore di Sanità.

D) “ACCOMPAGNAMENTO ALL'AUTOIMPREDITORIALITÀ O ALLA CREAZIONE DI NUOVE IMPRESE RIVOLTO ALLE PERSONE TRANSGENDER IN CONDIZIONE DI FRAGILITÀ E VULNERABILITÀ”

Il progetto mira a realizzare servizi di formazione, consulenza, accompagnamento e sostegno all'autoimprenditorialità o creazione di nuove imprese rivolto alle persone transgender in condizione di fragilità e vulnerabilità.

Importo progetto: 150.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Associazioni di settore.

Nel mese di luglio è stato pubblicato l'Avviso per la selezione dei progetti e nel mese di novembre, al termine delle operazioni di valutazione, è stata pubblicata la graduatoria definitiva che ha ammesso a finanziamento i progetti presentati da 5 associazioni per un importo complessivo di 150.000,00 EUR.

L'inclusione delle comunità RSC

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

C) “SALUTE”

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

Importo progetto: 950.481,00 EUR.

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

Nel corso dell'anno sono stati sottoscritti gli accordi con le 7 Aziende sanitarie che partecipano al progetto (Napoli 2 e 3, Roma 1 e 2, Milano, Cagliari, Salerno) e le stesse hanno contribuito alla mappatura dei servizi sociosanitari, alla ricognizione degli stakeholders e delle reti sociosanitarie operanti sul territorio. È stato allestito e pubblicato il sito di progetto che illustra le diverse attività progettuali e i dettagli del “Piano d'azione salute per e con le comunità RSC”. Inoltre, è stato pubblicato l'Avviso per la ricognizione nazionale dei materiali di educazione alla salute per gruppi con bassa alfabetizzazione sanitaria ed è stata conclusa la ricognizione dei siti web dei medesimi materiali, effettuata con la collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità.

Inoltre, si sono svolti diversi incontri del Comitato di coordinamento al fine di dare impulso ed attuazione alle diverse attività di progetto.

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

Il progetto si sviluppa in 8 aree urbane (Comune di Roma Capitale, Comune di Napoli, Comune di Catania, Città Metropolitana di Genova, Comune di Cagliari, Comune di Messina, Città Metropolitana di Bari, Comune di Milano) e prevede la realizzazione di interventi pilota per la creazione di tavoli e *network* di stakeholders coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine

di favorire la partecipazione dei Rom, Sinti e Caminanti alla vita sociale, politica, economica e civica.

Importo di aggiudicazione gara: 550.988,60 EUR.

Soggetto aggiudicatario: RTI Nova Onlus.

Sono proseguite le attività di coordinamento dei lavori nei singoli territori impegnati nella redazione/integrazione dei PAL e a livello locale è continuata l'attività di raccordo e coinvolgimento dei diversi stakeholders al fine di promuovere la loro la partecipazione ai lavori dei tavoli. In seguito alla crisi legata all'emergenza Covid-19 che ha visto l'aggravarsi delle fragilità sociali già esistenti, il 4 maggio 2020, è stato sottoscritto l'atto di sottomissione dei servizi in variante al contratto originario per un importo di 110.166,00 EUR. L'iniziativa ha previsto una serie di interventi a bassa soglia attraverso la distribuzione di generi di prima necessità (acqua potabile, generi alimentari, etc.) e di presidi sanitari (gel igienizzanti, mascherine, prodotti per l'igiene) all'interno dei campi RSC presenti sul territorio di alcune delle città che hanno aderito all'iniziativa (PAL), ovvero, nei campi di Napoli, Roma e Milano. L'iniziativa ha previsto anche interventi di informazione, sensibilizzazione e supporto per favorire l'accesso dei soggetti *hard to reach*, alle misure ordinarie e straordinarie poste in essere a livello nazionale per far fronte all'emergenza. Nel periodo giugno-luglio, tramite la suddetta iniziativa, sono stati raggiunti 137 nuclei familiari nel territorio di Milano, 350 nel Comune di Napoli, 120 nel Comune di Giugliano mentre nel Comune di Roma l'iniziativa ha coinvolto 250 bambini da 0 a 3 anni e le rispettive famiglie.

E) "PROMOZIONE E DIFFUSIONE DELLA CULTURA RSC"

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

Importo progetto: 300.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

Nel mese di febbraio è stato organizzato il "Viaggio della memoria" ad Auschwitz, che ha contribuito a consolidare la rete di collaborazione, di identificazione e di memoria delle comunità Rom e Sinte italiane tra di loro e con il resto della popolazione. Inoltre, sono stati organizzati incontri territoriali con le amministrazioni regionali, gli enti locali, le associazioni di settore e gli stakeholders interessati, per promuovere la cultura Rom e Sinta e sensibilizzare sui temi

dell'integrazione e del superamento dello stereotipo della diversità. Il progetto si è concluso nel mese di settembre 2020.

F) PIANI DI AZIONE REGIONALI – P.A.R.

Il Progetto prevede la mappatura delle opportunità territoriali per lo sviluppo socio-economico, formativo, abitativo e della mediazione interculturale, l'attivazione di strumenti e modalità di dialogo interistituzionale tra regione e territori e percorsi di animazione territoriale per la partecipazione comunitaria ai processi decisionali, alle opportunità di sviluppo socio-economico e per la risoluzione pacifica dei conflitti.

Importo progetto: 1.000.500,00 EUR.

Soggetto attuatore: da selezionare.

Nel mese di novembre è stato pubblicato sulla GUUE il bando di gara che prevede come scadenza per la partecipazione 60 giorni dalla pubblicazione.

G) “CONTRASTARE L'ANTIZIGANISMO: UN PERCORSO CULTURALE TRA MEMORIA E ATTUALITÀ”

Il progetto si propone di promuovere il superamento degli ostacoli socio-culturali all'inclusione e alla conoscenza di Rom e Sinti, oltre alla riduzione dell'antiziganismo mediante azioni di mediazione sociale, studio, ricerca, formazione, sensibilizzazione e *capacity building* degli stakeholders.

Importo progetto: 685.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA

H) INTERVENTI PILOTA PER LA CREAZIONE DI PIANI DI AZIONE LOCALE (PAL) DA REALIZZARE IN CONTINUITÀ CON IL PERCORSO AVVIATO NEL 2018 (SECONDA EDIZIONE)

L'intervento, da realizzarsi in continuità con il percorso avviato nel 2018, ha il duplice obiettivo di consolidare l'esperienza del precedente progetto intrapreso nelle città di Napoli, Roma Capitale, Catania, Genova, Cagliari, Messina, Bari e Milano e di portare un sostegno concreto sul territorio agli stakeholders istituzionali interessati dalle azioni della Strategia Nazionale Rom, Sinti e Caminanti.

Importo progetto: 550.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

Per le progettualità di cui ai punti G) e H) nel mese di novembre è stato chiesto al Formez PA di presentare un'offerta tecnica ed economica per la realizzazione dei due interventi, ciò in considerazione del ruolo e della consolidata esperienza dell'Ente nel supporto alla crescita della capacità amministrativa di amministrazioni centrali, regionali e locali, anche attraverso la programmazione e l'erogazione di attività formative.

Il rafforzamento della capacità istituzionale

Nell'ambito dell'Asse 4 – obiettivo specifico 11.1 e 11.3, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

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

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

Importo progetto: 200.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Le principali attività realizzate hanno riguardato le linee di lavoro relative alla progettazione di strumenti e metodologie di indagine, la ricerca di sfondo, l'organizzazione della fase di raccolta dei dati, l'analisi e l'elaborazione degli stessi, la produzione della reportistica e sua diffusione ed infine l'organizzazione delle relazioni interistituzionali e con le associazioni RSC.

Inoltre, si sono svolti diversi incontri del Comitato di coordinamento al fine di dare impulso ed attuazione alle attività di progetto.

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

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

Importo progetto: 495.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Associazioni LGBTI varie.

All'esito dei lavori della Commissione di valutazione, nel mese di maggio è stata pubblicata la graduatoria finale delle proposte progettuali pervenute e nel mese di luglio sono state sottoscritte le Convenzioni con le 9 associazioni LGBTI ammesse a finanziamento. Le attività progettuali, della durata di 12 mesi, sono state avviate nel mese di settembre.

M) "TUTELA E PROMOZIONE DEL BENESSERE E DELLA SALUTE DELLE PERSONE TRANSGENDER"

La finalità del progetto è quella di migliorare la capacità della Pubblica amministrazione di prevenire e rimuovere eventuali discriminazioni rivolte ai soggetti vulnerabili e a rischio di esclusione sociale, quali le persone transgender, per migliorare la loro condizione generale.

Attraverso il potenziamento del portale Infotrans.it sono previste una serie di azioni sviluppate a livello nazionale ed europeo, volte ad attivare i processi di *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders, finalizzate ad accrescere le loro competenze e ridurre il *gap* nei termini di riconoscimento e tutela delle persone transgender.

Importo progetto: 340.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Superiore di Sanità.

Nel mese di ottobre è stato sottoscritto un accordo di collaborazione ex art. 15 della L. n. 241/1990 con l'Istituto Superiore di Sanità.

N) PERCORSI DI FORMAZIONE VOLTI AL RAFFORZAMENTO DELLE COMPETENZE DEL PERSONALE DELLE PP.AA. IN RELAZIONE ALLE DISCRIMINAZIONI DELLE PERSONE LGBTI CON ATTENZIONE ANCHE ALLA DISCRIMINAZIONE MULTIPLA DA REALIZZARE MEDIANTE PIATTAFORME INTERATTIVE ONLINE

L'azione prevede la realizzazione di una piattaforma digitale che consenta di aumentare la conoscenza delle tematiche dell'antidiscriminazione, della parità di trattamento, del *diversity management*, con particolare attenzione al superamento degli ostacoli burocratico-amministrativi e all'accesso ai servizi pubblici da parte dei soggetti più vulnerabili ed a rischio di esclusione sociale.

Importo progetto: 1.260.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

O) INTERVENTI DI INFORMAZIONE, SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE PER GLI OPERATORI DEL SISTEMA PENITENZIARIO SUL TEMA DELL'ANTIDISCRIMINAZIONE E DELL'INCLUSIONE DELLE PERSONE DETENUTE LGBTI MEDIANTE PIATTAFORME INTERATTIVE ONLINE

L'intervento prevede percorsi di informazione, sensibilizzazione e formazione, diretti al personale dell'amministrazione penitenziaria, al fine di combattere eventuali discriminazioni interne alle carceri e rispondere ad alcuni bisogni specifici, riconducibili al target LGBTI.

Importo progetto: 500.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

Per le progettualità di cui ai punti N) e O) nel mese di novembre è stato chiesto al Formez PA di presentare un'offerta tecnica ed economica per la realizzazione dei due interventi ciò in considerazione del ruolo e della consolidata esperienza dell'Ente nel supporto alla crescita della capacità amministrativa di amministrazioni centrali, regionali e locali, anche attraverso la programmazione e l'erogazione di attività formative.

1.7 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione

Nel 2020, in attuazione delle funzioni attribuite all'UNAR dal D.lgs. n. 215/2003 e dal DPCM 11 dicembre 2003, è proseguita l'attività di promozione, sensibilizzazione e informazione sui temi della parità di trattamento e non discriminazione.

Tra le attività che l'UNAR si impegna a promuovere per sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi legati alla tutela della parità di trattamento e al contrasto dell'odio, della violenza e delle discriminazioni, particolarmente significative sono le iniziative realizzate in occasione di ricorrenze commemorative dall'alto valore simbolico e gli incontri tematici dedicati all'approfondimento di fenomeni complessi e preoccupanti quali l'antisemitismo, l'antiziganismo, l'omofobia, l'*hate speech* e il razzismo nel mondo dello sport.

Antisemitismo e discriminazioni religiose

Per celebrare il **Giorno della Memoria** e ricordare le vittime della Shoah, l'UNAR collabora da alcuni anni, insieme ad altre istituzioni, alla promozione dei Viaggi della Memoria, con il coinvolgimento soprattutto degli studenti.

Il 12 e 13 gennaio il Direttore dell'UNAR ha partecipato al Viaggio della Memoria ad Auschwitz-Birkenau in Polonia organizzato dal Ministero dell'Istruzione, durante il quale, presso la Sinagoga Tempel di Cracovia, è stata sottoscritta la **Carta d'Intenti** per favorire "attività di sensibilizzazione, formazione e studio nelle Istituzioni di ogni ordine e grado per il contrasto ad ogni forma di

discriminazione e di violenza” tra Ministero dell’Istruzione, Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (UCEI) e UNAR. Presenti un centinaio di ragazzi provenienti dalla scuola polacca di Roma e da istituti di Catania, Maratea, Caivano, Pesaro e Roma, premiati per i loro progetti di legalità ed educazione alla memoria.

Il 6 luglio sono stati presentati i risultati di una ricerca-azione, realizzata grazie al contributo dell’UNAR ed ai materiali forniti dai ricercatori del Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea (CDEC) e dagli attivisti dei Giovani Musulmani d’Italia (GMI), su **“Discorsi d’odio online di natura antireligiosa. Una ricerca su antisemitismo e islamofobia”**, nell’ambito del progetto Mediavox del Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali dell’Università Cattolica del Sacro Cuore. La ricerca ha fatto emergere un ampio spettro dei discorsi di odio online di natura antireligiosa: commenti sui social, meme, vignette ironiche, frasi d’odio, pregiudizi, evocazioni di falsi storici, insinuazioni complottistiche e teorie della sostituzione.

In collaborazione con la Coordinatrice nazionale per la lotta contro l’antisemitismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’UCEI, l’Ufficio ha realizzato il 18 novembre la conferenza internazionale su **“Antisemitismo e odio online. Il complottismo al tempo di internet”**, svoltasi in diretta streaming, che ha evidenziato come il pregiudizio antisemita, oggi come in passato, si esprima in forme cospiratorie, additando nelle persone di religione ebraica il gruppo bersaglio dell’odio. L’evento ha previsto la partecipazione di qualificati esperti nazionali e internazionali ed è stata assicurata la traduzione simultanea sia in lingua inglese e italiana sia nel linguaggio dei segni italiano (LIS).

Discriminazioni etnico-razziali

Dal 16 al 22 marzo, in occasione della **Giornata mondiale contro il razzismo**, l’UNAR ha promosso la **XVI edizione della “Settimana di azione contro il razzismo”**, all’insegna dello slogan *Il volto dell’Umanità è l’unico che conosco*. Attraverso la campagna social #maipiurazzismo, tutti gli utenti sono stati invitati ad aderire moralmente dipingendo sul volto la lettera U e ad inviare una propria immagine da condividere sui profili social dell’UNAR, a testimonianza dell’importanza di restare Uniti, anche se virtualmente, e di diffondere il valore della solidarietà in un momento particolarmente complesso come quello legato all’emergenza sanitaria anti Covid-19.

A causa della situazione emergenziale, le iniziative previste dai progetti vincitori dell’*Avviso pubblico per la promozione di azioni positive finalizzate al contrasto delle discriminazioni etnico-*

razziali, anche con riferimento alle discriminazioni multiple, attraverso la cultura, le arti e lo sport, si sono svolte durante la XVI Settimana in modalità online o, a seguito di proroga, sono state realizzate entro il mese di ottobre. L'Avviso è stato rivolto alle associazioni ed enti iscritti al Registro nazionale delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento, di cui all'art. 6 del D.lgs n. 215/2003.

Il 29 dicembre 2020 è stato pubblicato il nuovo Avviso pubblico rivolto alle associazioni iscritte al Registro dell'UNAR per la promozione di azioni positive da realizzare in occasione della XVII Settimana di azione contro il razzismo. La campagna di sensibilizzazione è stata prevista dal 21 al 27 marzo 2021, anche in modalità online.

Il 20 giugno, in occasione della **Giornata Mondiale del Rifugiato**, l'UNAR, la UISP (Unione italiana sport per tutti) e l'UNHCR (Agenzia ONU per i Rifugiati) hanno inteso dare un messaggio di accoglienza attraverso l'organizzazione di un incontro trasmesso sui social con interventi di vari esperti del settore e testimonianze di rifugiati e richiedenti asilo. L'evento si è concluso con la trasmissione del film "Riace", realizzato dalla UISP nazionale in occasione dei Mondiali Antirazzisti 2019.

Il 3 novembre si è tenuto il seminario online su "**Sicurezza, devianza e discriminazione nei tempi del Covid-19: il ruolo della comunicazione nei media tradizionali e sul web**", con gli interventi del Direttore dell'UNAR, della Coordinatrice dell'Associazione Carta di Roma e di un docente del Dipartimento di Modern Languages dell'Università di Reading (UK).

Hate speech

Nell'ambito del progetto CO.N.T.R.O. (COunter Narratives against Racism Online), finanziato dalla Commissione europea, il 29 gennaio 2020 si è svolto il seminario "**Le metodologie di individuazione e analisi automatica dei contenuti di odio online**", per affrontare i temi dell'evoluzione degli approcci e delle metodologie di analisi degli *hate speech* e dell'analisi automatica dei testi, con particolare focus sui metodi di individuazione dei discorsi d'odio. Il seminario si è tenuto presso la sede della Presidenza del Consiglio, in collaborazione con l'IRS – Istituto di Ricerca Sociale, in qualità di partner di progetto, ed ha coinvolto il Tavolo di lavoro in materia di contrasto del discorso d'odio costituito dalle amministrazioni e delle istituzioni coinvolte

per competenza (Ministero dell'Istruzione, OSCAD-Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, AGCOM) e dalle principali associazioni nazionali (ARCI, Cospe, Lunaria, Amnesty, Arcigay, Carta di Roma).

Il 10 dicembre, in occasione della **Giornata Mondiale dei Diritti Umani**, l'UNAR ha realizzato il webinar **“L'odio non è mai neutro: diritti umani e contrasto all'hate speech”**, un momento di approfondimento sull'allarmante fenomeno dell'*hate speech* online. Nel corso dell'evento è stato presentato lo spot istituzionale promosso dall'UNAR e una serie di video di contronarrativa realizzati per la campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul fenomeno nell'ambito del progetto **“CO.N.T.R.O.!”** (cfr. Par. 1.8). Hanno partecipato la Ministra le Pari Opportunità e la Famiglia, i referenti del tavolo interistituzionale e della società civile che aderiscono al progetto.

Discriminazioni nei confronti di persone LGBTI

Durante la **Giornata mondiale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia**, che ricorre il 17 maggio, l'UNAR ha lanciato la campagna social **“#questionedidiritti: Combattere l'omotransfobia è segno di civiltà”**.

Tra le varie iniziative promosse nell'ambito delle tematiche LGBTI (cfr. anche Par. 1.5), il 25 maggio è stato lanciato online **Infotrans.it**, il primo portale dedicato alle persone transgender, frutto della collaborazione tra l'UNAR e l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), nell'ambito dei progetti finanziati con le risorse del PON Inclusionione. Il progetto risponde all'esigenza di fornire alla popolazione informazioni certificate e aggiornate in questo campo e di favorire una piena inclusione sociale delle persone transgender.

Il 26 maggio si è riunito in sessione plenaria il **Tavolo di consultazione permanente per la tutela dei diritti delle persone LGBTI**, istituito tramite decreto della Ministra per le pari opportunità del 13 maggio 2020.

Nei mesi di ottobre e novembre, è stato organizzato un ciclo di seminari sul tema del ***Diversity management LGBTI***, con il coinvolgimento di imprese, associazioni e parti sociali. Durante gli incontri sono state presentate le Linee guida ONU contenenti gli standard per le imprese per l'inclusione delle persone LGBTI, la cui traduzione, pubblicazione e diffusione si inserisce nell'ambito del progetto **“Forma 1”**, finanziato con le risorse del PON Inclusionione 2014-2020.

Il 17 dicembre è stato sottoscritto dalla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia il Decreto Ministeriale per l'istituzione di un programma per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere e per il sostegno alle vittime, che preveda su tutto il territorio nazionale la **realizzazione di centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere.**

Discriminazioni nei confronti di persone RSC

Come già riportato nel paragrafo 1.4 dedicato alle attività legate alla Strategia nazionale RSC, dal 15 al 17 febbraio, nell'ambito del progetto **“Rom, Sinti e Caminanti, un percorso culturale tra memoria e attualità”**, una delegazione dell'UNAR ha accompagnato docenti e rappresentanti di associazioni RSC a visitare i campi di concentramento di Auschwitz-Birkenau, coinvolgendoli anche in laboratori di riflessione e approfondimento sui temi delle persecuzioni e dell'antiziganismo.

In occasione della ricorrenza del **2 agosto in ricordo del genocidio dei Rom e Sinti**, uno dei momenti più tragici del Porrajmos in cui nel 1944 avvenne lo sterminio di Rom e Sinti nello Zigeunerlager, è stato realizzato l'evento **“Un viaggio virtuale nella storia dell'antiziganismo”**, trasmesso in streaming sui canali social dell'UNAR. In tale circostanza commemorativa, l'Ufficio, in collaborazione con Formez, ha proposto l'opportunità di visitare virtualmente i campi di concentramento di Auschwitz-Birkenau con l'accompagnamento di una guida, insieme alle comunità di rom e sinti. Sono intervenuti testimoni della Shoah, personalità politiche, esperti e rappresentanti di associazioni.

Il progetto è stato finanziato con le risorse del PON Inclusione 2014-2020.

Discriminazioni nello sport

Il 17 gennaio, l'UNAR ha partecipato alla sottoscrizione del **Manifesto per la comunicazione non ostile per lo sport**. “Facciamo squadra per un impegno più serrato nella lotta al razzismo negli stadi” è il messaggio partito dall'UCEI e colto dall'UNAR, dal CONI, dalle società calcistiche e dalle istituzioni sportive che si sono incontrate a Roma al “Centro Bibliografico Tullia Zevi” in occasione di “Un calcio al razzismo”: un momento di riflessione sulle forme di intolleranza nello sport, nell'ambito delle iniziative dedicate al **Giorno della Memoria.**

Alla luce del protocollo d'intesa firmato il 31 luglio da UNAR, UISP e Associazione Lunaria per la nascita dell'**Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nello sport** (cfr. Par. 2.2), sono state promosse iniziative di sensibilizzazione rivolte soprattutto ai giovani per promuovere il valore dello sport quale strumento educativo e sociale.

La collaborazione dell'UNAR con la Lega Serie A ha consentito la promozione di una significativa campagna di sensibilizzazione contro le discriminazioni nel mondo dello sport, con lo slogan **“Keep Racism Out”**, in concomitanza con le gare della 1ª Giornata di andata della Serie A TIM 2020/2021, in programma il 19, 20 e 21 settembre, facendo da sfondo a tutte le partite di calcio d'avvio di campionato di Serie A.

A chiusura del 2020, il 15 dicembre si è svolto online il primo workshop internazionale dedicato alla campagna **“#KeepRacismOut: Uniti per un calcio senza discriminazioni”**, organizzato dalla direzione Marketing (dipartimento CSR) e dall'Ufficio Stampa della Lega Serie A, in collaborazione con l'UNAR e con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le Società di Serie A nonché con il coinvolgimento di importanti partner quali Fare Network, Roc Nation Sports, FIGC, UISP, Angelipress e Licra. Il workshop ha rappresentato un interessante momento di confronto, con l'obiettivo comune di migliorare i regolamenti attualmente in vigore per renderli più efficaci e per individuare azioni concrete di contrasto verso i fenomeni discriminatori nel mondo del calcio, senza dimenticare la necessità di elaborare un piano di comunicazione per coinvolgere tutti gli stakeholders attraverso campagne di sensibilizzazione.

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

1.8 La prevenzione e il contrasto del “discorso d’odio” (progetti europei)

A partire dal 2016, in considerazione del crescente fenomeno del “discorso d’odio” e della discriminazione online, l’UNAR svolge un’attività di monitoraggio specifica del c.d. *hate speech*. A tal fine, l’UNAR attraverso il proprio Contact Center riceve costantemente segnalazioni di contenuti a carattere discriminatorio che riguardano il web. A tale proposito l’UNAR ha stabilito rapporti specifici con i gestori dei principali social network (Facebook, Google, Twitter) che permettono all’Ufficio di inviare segnalazioni alle Piattaforme in modalità *trusted*, consentendo una più veloce e sicura rimozione dei contenuti segnalati.

L’attività di segnalazione e contrasto ad ogni forma di discriminazione online e gli impegni internazionali a cui l’UNAR è chiamato nel quadro del contrasto al discorso d’odio hanno richiesto uno sforzo di promozione del dialogo e del coordinamento con gli altri soggetti istituzionali coinvolti, in particolare il Ministero della Giustizia, il Ministero dell’Interno (OSCAD e Polizia Postale), il Ministero dell’Istruzione e l’AGCOM.

Le riunioni di coordinamento tra UNAR e i soggetti istituzionali competenti sono proseguite con regolarità e si sono intensificate nell’ambito delle attività di due progetti europei: il progetto “C.O.N.T.R.O.!” , avviato nel 2019 e concluso a dicembre 2020, ed il progetto “REA.SON” che prenderà avvio nel 2021 e si concluderà nel dicembre 2022. L’obiettivo è quello di portare le diverse esperienze a fattor comune creando un sistema che possa rispondere alle esigenze di monitoraggio, conoscenza e prevenzione dei reati di questo tipo.

Per l’Italia, inoltre, l’UNAR annualmente conduce il monitoraggio annuale sull’*hate speech* avviato dalla Dg-Justice della Commissione Europea nell’ambito dell’*High-Level Group on countering hate speech online* e del Codice di Condotta con le IT-Companies siglato nel 2016, mettendo a disposizione i suoi strumenti di *detect* e segnalazione implementati negli anni all’interno del proprio Contact Center.

Il progetto “C.O.N.T.R.O.!” (2019-2020)

Il 1° gennaio 2019 l’UNAR ha dato formalmente inizio alle attività del progetto “C.O.N.T.R.O.!” (*COunter Narratives Against Racism Online!*), a seguito della sottoscrizione del Grant Agreement con la Commissione europea n. 809433 in data 9 novembre 2018. Il progetto, che ha una durata biennale, mira ad arginare i discorsi di odio online utilizzando un approccio multidisciplinare attraverso un attento studio del fenomeno in Italia e nel contesto europeo e la diffusione di un’intensa e mirata campagna di sensibilizzazione e comunicazione sul fenomeno.

Nel tentativo di fornire risposte sempre più adeguate ed efficaci alle varie forme di discriminazione presenti in rete, sono nate negli ultimi anni molte iniziative di contrasto, prevenzione ed informazione sui discorsi di odio che hanno visto protagonisti diversi stakeholders a vario titolo coinvolti: il progetto “*CO.N.T.R.O.!*” si inserisce in questo contesto, ponendosi come primo obiettivo generale quello di contribuire ad una sistematizzazione analitica delle metodologie e dei progetti già avviati in questo ambito, attraverso una prima fase di studio e ricerca sui discorsi di odio online e sulle migliori strategie in uso per contrastarli.

La seconda fase del progetto ha previsto la realizzazione di una campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul fenomeno che ha portato all’elaborazione di una *Web series* di contro narrativa da veicolare su Youtube e Facebook e di uno spot istituzionale da diffondere su canali TV.

Nell’ambito delle attività del progetto sono stati realizzati numerosi incontri tra i vari stakeholders istituzionali coinvolti per competenza sul tema del contrasto ai discorsi d’odio e le principali associazioni della società civile impegnate nella tutela delle vittime di discriminazione.

Il progetto si è concluso il 10 dicembre 2020 con un webinar dal titolo “L’odio non è mai neutro”, nel quale sono stati condivisi i risultati raggiunti con tutti gli attori istituzionali (Ministero dell’Interno – OSCAD e Polizia Postale, Ministero dell’Istruzione, Ministero della Giustizia e AGCOM), della società civile (Amnesty Italia, Cospe, Lunaria, Carta di Roma, ARCI e Arcigay) che hanno collaborato alla realizzazione del progetto in questi due anni.

Nel corso della *digital conference*, alla quale, tra gli altri, hanno partecipato la Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia e rappresentanti della DG-Justice della Commissione Europea, sono stati presentati in anteprima i prodotti realizzati nell’ambito della campagna di sensibilizzazione, una *Web series* di otto puntate dal titolo “L’odio non è mai neutro” ed uno spot istituzionale dal titolo “L’odio non è mai un’opinione” che sarà veicolato sui canali del servizio pubblico.

La campagna di sensibilizzazione, tutt’ora raggiungibile e fruibile su Youtube e sui canali istituzionali della Commissione Europea e dell’UNAR, è proseguita durante tutto il 2020 con la presentazione della *Web Series* in numerosi seminari formativi sul tema del discorso d’odio promossi in ambito universitario e della società civile.

Il progetto “REA.SON” (2021-2022)

L’UNAR, con l’obiettivo di dare continuità alla propria attività di monitoraggio e contrasto ad ogni forma di discriminazione online, oltre che di coordinamento con le altre istituzioni competenti, ha partecipato alla *restricted call* indetta dalla Commissione Europea (Priority n. 3 REC-RRAC-

RACI-AG-2020) il 29 aprile 2020, presentando una proposta progettuale dal titolo “REASON - REAct in the Struggle against ONline hate speech”, finanziata dalla Commissione e che ha preso formalmente avvio il 1° gennaio 2021. Obiettivo del progetto REASON è il rafforzamento delle azioni in tema di lotta ai crimini d’odio e incitamento all’odio online, prevedendo un ampio partenariato istituzionale (Ministero della Giustizia, Ministero dell’Interno - OSCAD, AGCOM, MIUR, ANCI e Comune di Milano), scientifico (Istituto di Ricerca Sociale di Milano – IRS e Università Cattolica del Sacro Cuore) e della società civile (Carta di Roma, Amnesty Italia, Lunaria, Cospe, Arci, Arcigay). È opportuno evidenziare che le attività di studio e ricerca definite nell’ambito del progetto REASON si muovono nel solco delle più recenti azioni promosse a livello della Commissione Europea (*5th evaluation of the Code of Conduct on Countering illegal hate speech online*) e del Consiglio d’Europa (*ADI/MSI-DIS Committee of Experts on Combating Hate Speech*, impegnato nella definizione di una *draft Recommendation* per un approccio olistico nel contrasto all’*hate speech* improntato sui diritti umani), i cui lavori sono stabilmente seguiti e attivamente partecipati da UNAR.

Nello specifico, nel corso del biennio 2020-2021 il progetto intende mettere in campo le seguenti attività:

- 1) istituzione di una rete formale di stakeholders formata da Ministeri competenti, pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile con l’obiettivo di progettare e attuare uno specifico Piano d’Azione Nazionale contro i crimini d’odio e l’incitamento all’odio, il razzismo, la xenofobia o altre forme di intolleranza;
- 2) analisi delle diverse definizioni, classificazioni, e strumenti di contrasto di diversi paesi europei per combattere l’odio con particolare attenzione all’odio online;
- 3) attività di formazione indirizzata a diversi target group quali le forze dell’ordine, la magistratura, gli insegnanti, i professionisti della comunicazione e gruppi specifici di vittime;
- 4) definizione di un sistema informatico strutturato per il recupero online dei dati testuali al fine di istituire un Osservatorio nazionale per l’identificazione dei discorsi d’odio online;
- 5) sensibilizzazione sul tema rivolto agli stakeholders locali per facilitare l’apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche sull’incitamento all’odio e sui crimini ispirati dall’odio tra le autorità nazionali, regionali e locali, nonché con le organizzazioni della società civile.

Il protocollo tra UNAR, Ordine dei Giornalisti e Associazione Carta di Roma

Con l'obiettivo di promuovere e realizzare iniziative di formazione e sensibilizzazione per giornalisti, professionisti della comunicazione e soggetti della società civile sul tema del contrasto ad ogni forma di discriminazione in ambito comunicativo, in data 7 luglio 2020 è stato siglato un protocollo di intesa con il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e con l'Associazione Carta di Roma (rep. UNAR 51/2020/P). Il Protocollo prevede specifiche forme di collaborazione tra gli enti firmatari e si concretizza attraverso un'attività di formazione dei giornalisti e degli operatori dell'informazione sui temi del contrasto ad ogni forma di discriminazione (cfr. Par. 2.2).

CAPITOLO SECONDO

LA DISCRIMINAZIONE IN PERIODO DI PANDEMIA

2.1 Gli interventi dell'UNAR a tutela delle persone a rischio di discriminazione

Nel 2020 l'Italia ha dovuto affrontare la pandemia globale causata dalla diffusione del virus Covid-19. L'UNAR per far fronte a questo stravolgimento, anche socio-economico, ha adottato nuovi strumenti di prevenzione per arginare la deriva discriminatoria che non ha tardato a presentarsi. L'Ufficio, fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria, ha veicolato una campagna di comunicazione volta a prevenire e contrastare le discriminazioni e la criminalizzazione messe in atto nei confronti di alcune comunità di origine straniera presenti sul territorio, in particolare verso la comunità cinese.

Le segnalazioni pervenute al Contact Center riguardanti il virus Covid-19, dall'inizio della pandemia nel marzo 2020 sono state circa 200 e di queste il 10% ha riguardato specificamente l'accesso ai vaccini: quando ancora la campagna vaccinale non era partita, l'Ufficio ha riscontrato i primi segnali legati perlopiù a quel fenomeno di *fake news* che diventerà poi virale nel 2021. Proprio in questo periodo la campagna no-vax ha mosso i suoi primi passi, creando allarmismo sugli effetti dei vaccini e allo stesso tempo prestandosi alla strumentalizzazione con evidenti scopi razzisti, antisemiti e omofobi. Emblematico il caso, che ha avuto vasta eco sulla stampa nazionale, del fotomontaggio evocativo apparso sui social media con la scritta "Il vaccino rende liberi" sul cancello di un campo di concentramento.

Sebbene sin dall'inizio la pandemia abbia avuto un impatto discriminatorio sulla parte più fragile della società in tutta una serie di settori della vita pubblica (cfr. accesso ai buoni alimentari Covid-19), la campagna vaccinale ha accentuato le difficoltà del sistema ad arrivare fino agli ultimi.

Il diffondersi del virus ha caratterizzato non solo le modalità di lavoro ma anche la casistica, con una prevalenza di segnalazioni pervenute riguardanti attività emergenziali della Pubblica Amministrazione e/o degli Enti Locali in tema sia di erogazione di servizi (quali a titolo di esempio le misure di solidarietà alimentare) che di accesso al lavoro (cfr. avvisi Protezione Civile per personale amministrativo e sanitario). In particolare, era emerso che in alcuni casi le amministrazioni comunali deputate alla erogazione dei c.d. buoni alimentari Covid-19 avessero

adottato criteri, quali il possesso della cittadinanza italiana ovvero di uno Stato appartenente alla Unione Europea, o il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo per i cittadini non UE o la carta di soggiorno per familiare, comunitario o extra comunitario, di cittadino dell'Unione Europea, che di fatto avrebbero potuto generare una discriminazione verso chi non possiede tali requisiti e tuttavia versasse nella condizione di “stato di bisogno” richiesta per accedere a tali prestazioni. Le conclusioni cui è giunto l'UNAR sui profili discriminatori dei suddetti criteri adottati sono state oggetto di una apposita ed articolata nota a firma del Direttore dell'UNAR indirizzata al Presidente Nazionale dell'Anci dove si suggeriva il rispetto di criteri non discriminatori negli avvisi comunali. L'UNAR ha, altresì, pubblicato il 17 aprile 2020 sul proprio sito istituzionale delle vere e proprie “Linee guida in materia di buoni pasto Covid-19 in esecuzione all'ordinanza n. 658 del 29.03.2020 della protezione civile”.

A seguito dell'adozione delle Linee Guida, il Contact Center ha monitorato la casistica successiva e ha rilevato numerosi casi di rettifica dei requisiti, suddivisibili a seconda che i Comuni abbiano agito in via amministrativa oppure in esecuzione di una sentenza o comunque di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, segnalando in particolare il caso del Comune dell'Aquila, dove il Presidente del TAR ha adottato un provvedimento cautelare di sospensione comunale citando nella motivazione del provvedimento le Linee Guida dell'UNAR. La decisione è stata confermata dalla sentenza con la quale il TAR ha accolto definitivamente il ricorso, richiamando anche in questa sede le Linee Guida UNAR nelle motivazioni in diritto.

Come accennato sopra, l'Ufficio ha monitorato segnalazioni pervenute relative agli avvisi di selezione di personale, sanitario e non, emessi dalla Protezione Civile per affrontare l'emergenza sanitaria da pandemia Covid-19 quali la procedura di individuazione di medici specializzati e personale infermieristico/sanitario da parte della Protezione Civile per la gestione dei casi Covid-19, laddove gli avvisi richiedevano tra i requisiti di ammissione la cittadinanza italiana o di un Paese dell'Unione Europea o la procedura per l'individuazione di n. 500 addetti all'attività amministrativa disponibili a prestare attività di supporto nelle strutture sanitarie territoriali nelle funzioni di *data entry* e per ogni attività correlata, laddove richiedeva ai partecipanti una età non superiore ai 30 anni. In entrambi i casi l'UNAR ha avviato un dialogo istituzionale con la Protezione Civile per evidenziare alla stessa come i requisiti della cittadinanza e dell'età, qualora non essenziali per lo svolgimento di quella specifica attività, possano presentare profili discriminatori.

La diffusione del Covid-19 e le conseguenti e necessarie disposizioni restrittive hanno acuito problematiche di sussistenza per le persone che abitano gli insediamenti, colpendo anche tra i RSC le fasce più emarginate o a rischio discriminazione. Tra queste si evidenzia la situazione di estremo disagio delle famiglie e di numerosi minori, con criticità rispetto al proprio *status* giuridico (i cosiddetti apolidi *de facto*: persone prive di cittadinanza, sprovviste di residenza anagrafica e per questo escluse da qualsiasi tipo di misura di sostegno e sicurezza sociale disposte per contrastare la crisi in corso).

In riferimento a quanto sopra riportato, l'UNAR ha valutato opportuno un ampliamento di una delle progettualità avviate per rispondere alle necessità evidenti e da più parti rappresentate, anche in considerazione del principio di flessibilità auspicato nell'utilizzazione dei fondi europei nella situazione emergenziale. Nello specifico, come già precedentemente ricordato, il progetto P.A.L. "Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholders coinvolti a diverso titolo con la comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei Rom alla vita sociale, politica economica e civica" finanziato dal PON Inclusionione (asse 3 – ob. spec. 9.5 – azione 9.5.4), attivo in 8 città metropolitane (Milano, Roma, Bari, Napoli, Catania, Messina, Genova e Cagliari), ha offerto l'opportunità di raggiungere - attraverso una variante di cui all'art. 106 del Codice degli appalti - in modo rapido ed efficace, il target group RSC attraverso una serie di azioni mirate agli insediamenti (formali e informali), in raccordo con le municipalità interessate e con le realtà associative presenti sui territori ed in sinergia con altre azioni già poste in essere dall'UNAR, finanziate anch'esse dal PON Inclusionione. L'ampliamento progettuale ha previsto una serie di interventi a bassa soglia attraverso la distribuzione di generi di prima necessità (acqua potabile, generi alimentari, etc.), di presidi sanitari (gel igienizzanti, mascherine, prodotti per l'igiene) ed interventi di informazione, sensibilizzazione e supporto per favorire l'accesso dei soggetti *hard to reach*, qualora in possesso dei presupposti giuridici, alle misure ordinarie e straordinarie poste in essere a livello nazionale per far fronte all'emergenza. L'azione ha rappresentato un intervento integrato di sistema, complementare e non sovrapposto ad altre misure finanziate tramite fondi nazionali o europei, ed ha avuto l'obiettivo di dare una risposta concreta ai bisogni specifici del target group in questione, la cui peculiare condizione di disagio abitativo ha reso ulteriormente difficoltosa, nella fase emergenziale, la normale prosecuzione dei processi di inclusionione e di integrazione già avviati.

La pandemia ha inoltre reso necessaria la ridefinizione delle modalità di attuazione e sviluppo di varie linee progettuali, con la trasformazione di alcune iniziative nelle modalità previste dai nuovi protocolli. A titolo esemplificativo, l'evento conclusivo del progetto "Un percorso culturale tra

memoria e attualità”, avviato nel 2019 in collaborazione con il Formez PA, ha previsto lo svolgimento in modalità virtuale dell’evento, trasmesso in diretta sul sito e sul profilo Facebook dell’UNAR, entrando in diretta con una guida nel Museo di Auschwitz, attraversando il campo di sterminio di Birkenau, portando le testimonianze dirette di persone sopravvissute alle persecuzioni, dando voce a molti territori e comunità italiane, dal Molise alla Lombardia, dall’Abruzzo alla Puglia, dalla Sardegna al Piemonte, dal Lazio alla Toscana.

Nell’ambito del Progetto Salute RSC, promosso da UNAR e implementato da INMP, le misure legate alla formazione hanno previsto lo specifico inserimento di moduli e tematiche legate alla prevenzione degli effetti della pandemia e la contestualizzazione della presa in carico di RSC durante l’epidemia di Covid-19. Per citare alcuni seminari, si menzionano “*Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell’epidemia di Covid-19, nel framework della Sanità Pubblica di Prossimità*”; “*Le esperienze nel territorio della Asl durante l’epidemia Covid-19; indicazioni per la presa in carico di RSC durante l’epidemia di Covid-19*”.

2.2 Costruire Reti contro le discriminazioni: i protocolli di intesa

Al fine di supportare e rafforzare l’azione di prevenzione e contrasto a ogni forma di discriminazione, l’UNAR ha proposto e sottoscritto nel 2020 alcuni protocolli d’intesa di particolare rilevanza.

Protocollo in materia di discriminazioni nell’informazione

Nella sede del Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti (CNOG), il 7 luglio 2020 è stato siglato un protocollo di intesa tra UNAR, CNOG e l’Associazione Carta di Roma al fine di collaborare in ambito nazionale e internazionale su attività di reciproca formazione per aggiornare ed arricchire la preparazione professionale per gli iscritti all’Ordine dei giornalisti e per gli operatori della comunicazione sul fronte dei temi del razzismo, della xenofobia e delle discriminazioni.

Tra i compiti principali dell’informazione vi è quello di fornire ai cittadini quanti più strumenti possibili per decifrare la realtà e i contesti in cui viviamo e agiamo. La nuova stagione che ci attende dopo la pandemia sarà una sfida per tutti, convinti che l’aver cura della correttezza e della accuratezza dell’informazione produce un lento crollo dei pregiudizi, delle generalizzazioni e delle

discriminazioni. Giornalisti, operatori dell'informazione esperti, rappresentanti delle principali organizzazioni nazionali e internazionali sono quindi invitati a partecipare a iniziative congiunte di studio e ricerca, a corsi e seminari formativi organizzati dal CNOG, dall'UNAR e dall'Associazione Carta di Roma. Gli incontri di studio potranno promuovere l'elaborazione di analisi, report e approfondimenti su specifici argomenti d'interesse comune.

Protocollo per il contrasto delle discriminazioni nello sport

Il 31 luglio 2020 a Roma è stato siglato il protocollo d'intesa tra l'UNAR, la UISP (Unione italiana sport per tutti) e Lunaria (Associazione di promozione sociale) per la nascita dell'Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nello sport.

La nascita dell'Osservatorio rappresenta una novità anche in Europa, attualmente sprovvista di un organismo dotato di strumenti adeguati a monitorare e fornire un'analisi precisa sulle discriminazioni in ambito sportivo, in particolare su quello amatoriale e dilettantistico.

L'intento dell'Osservatorio è di proporre strategie efficaci e all'avanguardia attraverso un'attività di sensibilizzazione e formazione; promuovere, soprattutto nei giovani, la cultura del rispetto e dell'inclusione, nonché la prevenzione e il contrasto di ogni tipo di violenza e di discriminazione nell'ambito sportivo.

Protocollo con le Organizzazioni sindacali e datoriali in ambito lavorativo

L'UNAR e le Organizzazioni sindacali e datoriali hanno siglato a Roma in data 24 novembre 2020 un protocollo di intesa per la non discriminazione e l'inclusione nei luoghi di lavoro. L'ambiente di lavoro è uno dei principali luoghi in cui possono concretizzarsi il riconoscimento delle pari opportunità, la valorizzazione delle differenze e delle competenze di tutti i lavoratori e le lavoratrici, l'effettiva e piena inclusione di tutte le persone indipendentemente dall'origine etnica o da altri fattori di discriminazione, anche con riferimento alla discriminazione multipla. L'UNAR e le Organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie del protocollo intendono lavorare in sinergia per promuovere e diffondere una cultura di integrazione, di inclusione e di promozione sociale, anche mediante iniziative comuni di informazione, formazione e sensibilizzazione. In attuazione del Protocollo di intesa sarà istituita una Cabina di regia nazionale ad hoc, coordinata dall'UNAR, di cui faranno parte tutti i soggetti firmatari, per raccordare gli interventi in materia di non discriminazione nell'ambiente lavorativo, diffondere la conoscenza delle buone prassi già realizzate a livello nazionale e territoriale e promuovere nelle diverse realtà produttive le pratiche di *diversity*

inclusion, favorendo nel mercato del lavoro l'instaurarsi di un proficuo clima aziendale che tenga nell'opportuna considerazione le esigenze connesse con le specificità dei lavoratori e delle lavoratrici. L'ambiente di lavoro può diventare così un'occasione importante per lo sviluppo di politiche di azioni positive di contrasto alle discriminazioni e di promozione della persona.

Hanno sottoscritto il Protocollo di intesa l'UNAR, le Organizzazioni sindacali: CGIL – CISL – UIL – UGL, le Organizzazioni datoriali: CIA – CNA – COLDIRETTI – CONFAGRICOLTURA – CONFAPI – CONFARTIGIANATO — CONFCOMMERCIO – CONFCOOPERATIVE – CONFESERCENTI – LEGACOOP – CONFINDUSTRIA.

Protocollo con l'OSCAD

A seguito della stipula in data 7 aprile 2011 del protocollo d'intesa tra UNAR e OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) del Ministero dell'Interno, prosegue la collaborazione tra i due enti con l'obiettivo primario di facilitare la denuncia da parte delle vittime di discriminazione. Nel protocollo si definiscono i flussi di informazioni tra i due organismi.

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

All'OSCAD ci si rivolge anche per tutti i casi che devono essere inoltrati alla Polizia Postale per un intervento di competenza. Analogamente, le segnalazioni di discriminazioni che giungono all'OSCAD e che non hanno rilevanza penale sono trasmesse all'UNAR. Tale procedura è improntata a semplicità di forme e tempestività di scambio di informazioni e risulta proficua per entrambi gli Uffici in quanto consente di monitorare il fenomeno nella sua interezza.

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

CAPITOLO TERZO

MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE

3.1 La funzione del Contact Center

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

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

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

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

Il servizio multilingue è raggiungibile dal lunedì al venerdì tramite il Numero Verde gratuito 800.90.10.10. Nelle ore notturne e nei giorni festivi, il segnalante può lasciare un messaggio e un recapito nella segreteria telefonica per essere richiamato. La segnalazione si può effettuare anche

online sul sito www.unar.it, dove chiunque sia vittima o testimone di fenomeni discriminatori può compilare, anche nella propria lingua, un apposito form che attiva immediatamente la comunicazione con il Contact Center.

Il crescente numero di segnalazioni pervenute, l'elaborazione e l'analisi dei dati raccolti, l'esigenza di creare rete con punti di osservazione su tutto il territorio nazionale e l'osservazione nel mondo virtuale del fenomeno dell'*hate speech* hanno fortemente impattato sull'architettura attuale del servizio di Contact Center, divenuta più articolata e complessa proprio per garantire il supporto adeguato all'Ufficio nelle sue precipe funzioni. L'UNAR infatti è da diversi anni in prima fila anche nella lotta al contrasto dell'*hate speech* (cfr. Par. 1.8).

Tenendo conto dei dati registrati dal Contact Center, è apparso fondamentale porre un'attenzione specifica alle discriminazioni presenti nei media ampliando le attività di ricerca, monitoraggio e analisi quotidiana, anche attraverso l'utilizzo di un software dedicato e alcune parole chiave, non solo dei contenuti nei principali social network (Facebook, Twitter, GooglePlus, Youtube), ma anche di articoli, blog e commenti di Forum che possono fomentare odio e intolleranza verso il "diverso".

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

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

3.2 I dati del 2020

I casi vengono registrati dal Contact Center, pervenendo sia da vittime che da testimoni o enti ed associazioni.

L'UNAR, come riportato nel paragrafo precedente, riceve le segnalazioni attraverso diversi canali. Oltre a quelli tradizionali, quali Numero Verde 800.90.10.10, e-mail, sito web www.unar.it, apposito form multilingue e Rete UNAR, anche attraverso messaggi pervenuti a caselle di posta elettronica quali: segreteriaunar@governo.it; contactcenter@unar.it; lettere pervenute all'UNAR (direttamente o tramite altre istituzioni); casi raccolti personalmente da operatori o da funzionari.

L'Ufficio istruisce casi anche autonomamente, attuando la strategia proattiva già in vigore dal 2011, che prevede la realizzazione di un quotidiano monitoraggio dei social media, social network e monitoraggio stampa, e, di conseguenza, una maggiore capacità di intercettare nuove forme di discriminazione.

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

A seguito dell'approfondimento istruttorio il segnalante viene informato dell'esito della sua segnalazione.

Nel corso del 2020 i casi di discriminazione lavorati dall'Ufficio sono stati complessivamente **1.002**, dei quali **913 risultano essere pertinenti** (cioè che, a seguito di un'attenta analisi iniziale detta "istruttoria" realizzata dall'Ufficio, si sono rivelati effettivi casi di discriminazione), pari al 91,1% del totale dei casi lavorati (**Tavola 1, Grafico 1**).

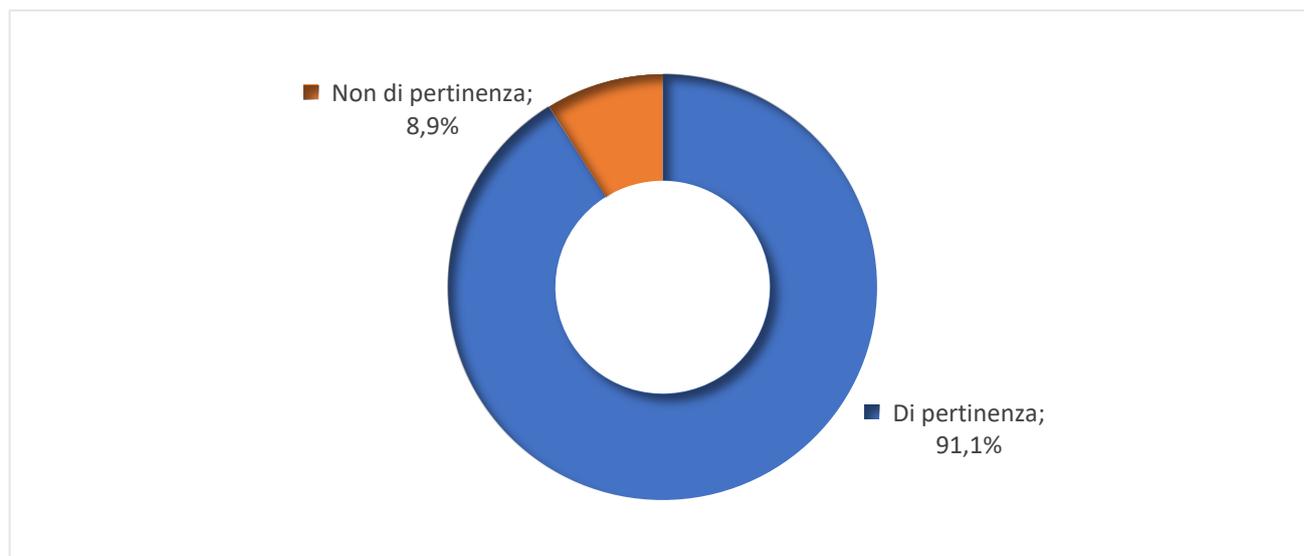
Ci sono poi 89 casi (8,9%) che sono risultati non pertinenti, ossia che, dopo un'analisi da parte dell'Ufficio, non hanno presentato elementi riconducibili ad una discriminazione.

Tavola 1 - Casi per pertinenza (*valori assoluti e valori percentuali*)

| Tipo pertinenza | Valori assoluti | Valori percentuali |
|-----------------|-----------------|--------------------|
| Di pertinenza | 913 | 91,1 |
| Non pertinente | 89 | 8,9 |
| Totale | 1.002 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 1: Casi per pertinenza



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi per Anno/Mese di inserimento

Osservando l'andamento delle segnalazioni inserite nel corso del 2020, emerge un picco di casi registrati in corrispondenza del mese di gennaio (156 casi pari al 15,6%), mentre nei mesi successivi si registra una considerevole flessione del numero di segnalazioni, anche rispetto all'anno precedente, non certo riconducibile ad un'attenuazione del fenomeno discriminatorio ma alla particolare situazione di emergenza sanitaria ed alle conseguenti misure restrittive messe in campo dal Governo che hanno comportato notevoli restrizioni alla vita di relazione degli individui. Tali limitazioni hanno ovviamente avuto le loro ripercussioni anche nell'evoluzione della casistica che qui interessa, poiché le misure di confinamento che hanno imposto divieti alla circolazione delle persone hanno necessariamente limitato le occasioni di contatto sociale e, quindi, anche le possibili azioni discriminatorie.

Occorre infatti considerare che, con riferimento all'ambito di discriminazione, la maggior parte delle segnalazioni riguarda la sfera della "Vita pubblica" (525 casi pervenuti nel 2020, pari al 57,5% dei casi pertinenti) e che a partire dal mese di settembre, in concomitanza con la parziale ripresa delle attività, il numero dei casi registrati riprende ad aumentare e raggiunge il valore più alto a novembre (115).

L'andamento osservato per i casi di pertinenza non si discosta da quello relativo ai casi totali (**Tavola 2, Grafico 2**).

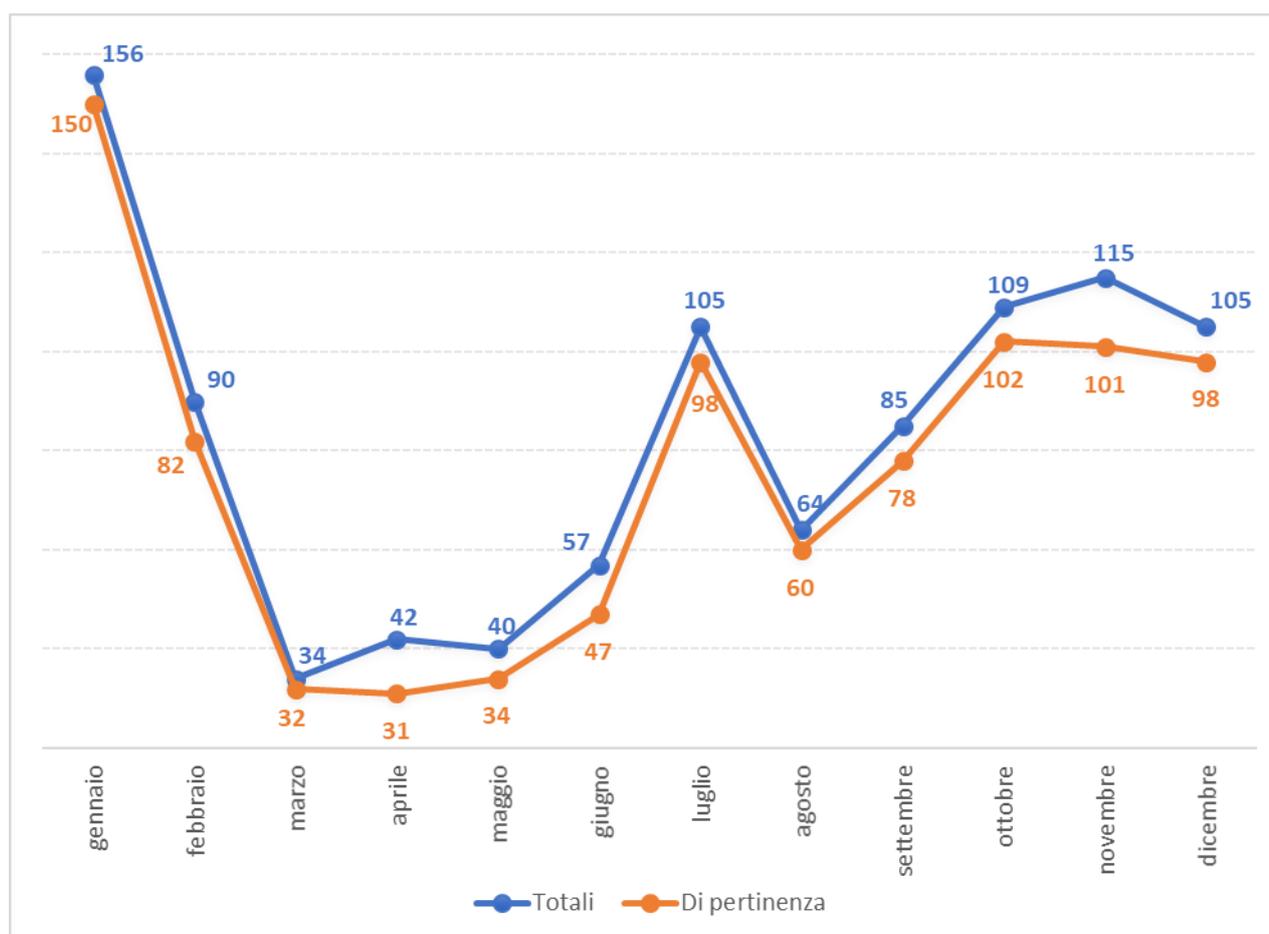
Va segnalato che, per alcuni mesi relativi al periodo del lockdown e dell'emergenza sanitaria (dal 6 marzo al 7 settembre), il canale di segnalazione riguardante il Numero verde è stato sospeso, in concomitanza della riorganizzazione del servizio, rimanendo attivi i servizi tramite portale ed e-mail.

Tavola 2 - Casi per mese di inserimento e per pertinenza
(valori assoluti e valori percentuali)

| Mese | Valori assoluti | | Valori percentuali | |
|---------------------------|-----------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Totali | Di pertinenza | Totali | Di pertinenza |
| Gennaio | 156 | 150 | 15,6 | 16,4 |
| Febbraio | 90 | 82 | 9,0 | 9,0 |
| Marzo | 34 | 32 | 3,4 | 3,5 |
| Aprile | 42 | 31 | 4,2 | 3,4 |
| Maggio | 40 | 34 | 4,0 | 3,7 |
| Giugno | 57 | 47 | 5,7 | 5,1 |
| Luglio | 105 | 98 | 10,5 | 10,7 |
| Agosto | 64 | 60 | 6,4 | 6,6 |
| Settembre | 85 | 78 | 8,5 | 8,5 |
| Ottobre | 109 | 102 | 10,9 | 11,2 |
| Novembre | 115 | 101 | 11,5 | 11,1 |
| Dicembre | 105 | 98 | 10,5 | 10,7 |
| Totale complessivo | 1.002 | 913 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 2 – Casi per mese di inserimento e per pertinenza (valori assoluti)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

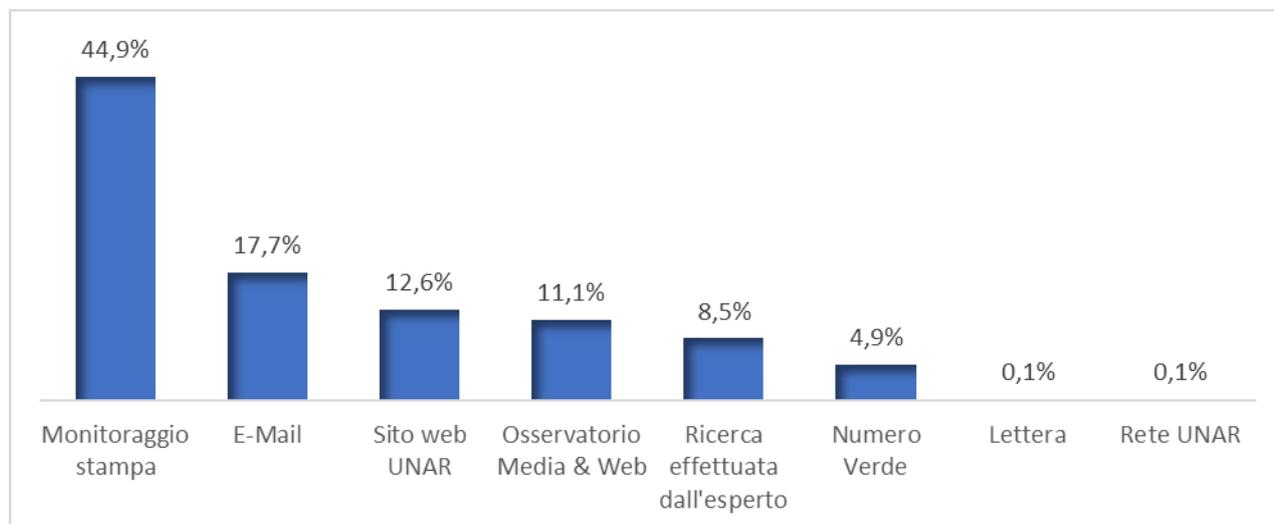
Casi pertinenti per canale di segnalazione

Nell'anno 2020, il principale canale di segnalazione è stato il "Monitoraggio Stampa" – che comprende tutti i fatti discriminatori acquisiti tramite rassegna stampa UNAR – attraverso il quale sono stati individuati 410 casi pertinenti di discriminazione, pari al 44,9%, seguito dal canale "E-mail" – con 162 casi pertinenti sul totale di 913, pari al 17,7% del totale dei casi pertinenti inseriti nel 2020. "Sito web UNAR www.unar.it" e "Numero verde 800.90.10.10" hanno rilevato rispettivamente 115 (12,6%) e 45 (4,9%).

Il canale "Ricerca effettuata dall'esperto", che include tutti i casi rintracciati autonomamente dai vari esperti *ground*, ha consentito l'individuazione di 78 fatti discriminatori (8,5%). Il canale Osservatorio Media & Web, attivo nei soli primi mesi dell'anno, ha intercettato 101 casi di

discriminazione pari all'11,1% (**Grafico 3**). Molto contenuti sono i numeri delle segnalazioni pervenute attraverso Lettera (0,1%) e “Rete UNAR” (0,1%).

Grafico 3 - Casi pertinenti per canale di segnalazione (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Il 49,5% dei casi, intercettati attraverso il “Monitoraggio Media & Web”, è riconducibile a discriminazioni di tipo etnico-razziale; tale quota percentuale sale al 71,3% per i casi pervenuti attraverso il Sito web UNAR e all’80% per i casi segnalati attraverso il “Numero verde 800.90.10.10”.

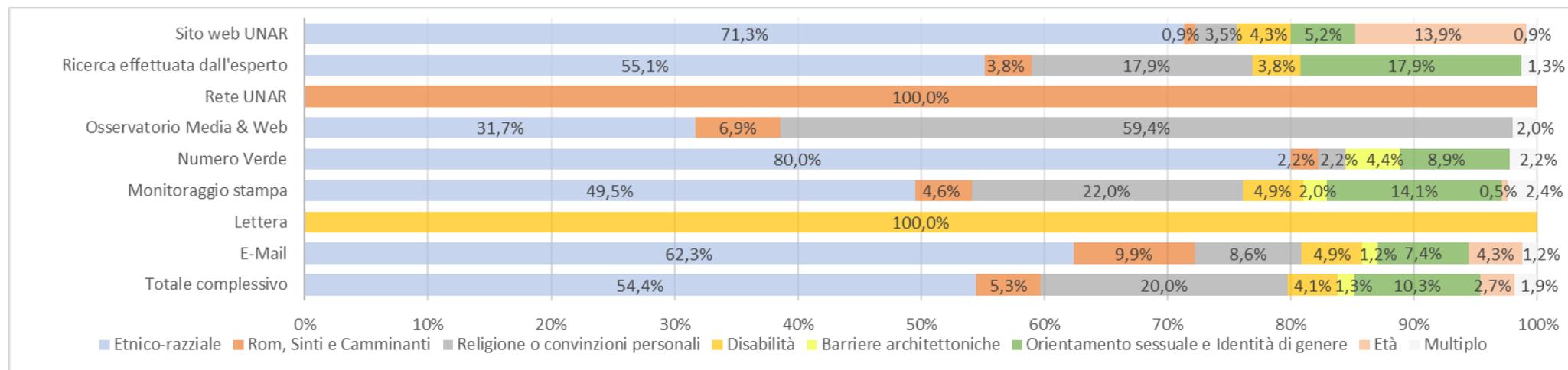
Il 59,4% dei casi individuati attraverso l’“Osservatorio Media & Web” sono riconducibili a discriminazioni relative al *ground* Religione o convinzioni personali (**Tavola 3, Grafico 4**).

Tavola 3 - Casi pertinenti per ground e canale di segnalazione (valori assoluti e percentuali)

| Canale di segnalazione / Ground | Etnico-razziale | | RSC | | Religione o convinzioni personali | | Disabilità | | Barriere architettoniche | | Orientamento sessuale e identità di genere | | Età | | Multiplo | | Totale | |
|---------------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------|-----------------------------------|-------------|------------|------------|--------------------------|------------|--|-------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|--------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| E-Mail | 101 | 62,3 | 16 | 9,9 | 14 | 8,6 | 8 | 4,9 | 2 | 1,2 | 12 | 7,4 | 7 | 4,3 | 2 | 1,2 | 162 | 100,0 |
| Lettera | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 |
| Monitoraggio stampa | 203 | 49,5 | 19 | 4,6 | 90 | 22,0 | 20 | 4,9 | 8 | 2,0 | 58 | 14,1 | 2 | 0,5 | 10 | 2,4 | 410 | 100,0 |
| Numero Verde | 36 | 80,0 | 1 | 2,2 | 1 | 2,2 | - | - | 2 | 4,4 | 4 | 8,9 | - | - | 1 | 2,2 | 45 | 100,0 |
| Osservatorio Media & Web | 32 | 31,7 | 7 | 6,9 | 60 | 59,4 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 2,0 | 101 | 100,0 |
| Rete UNAR | - | - | 1 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 |
| Ricerca effettuata dall'esperto | 43 | 55,1 | 3 | 3,8 | 14 | 17,9 | 3 | 3,8 | - | - | 14 | 17,9 | - | - | 1 | 1,3 | 78 | 100,0 |
| Sito web UNAR | 82 | 71,3 | 1 | 0,9 | 4 | 3,5 | 5 | 4,3 | - | - | 6 | 5,2 | 16 | 13,9 | 1 | 0,9 | 115 | 100,0 |
| Totale complessivo | 497 | 54,4 | 48 | 5,3 | 183 | 20,0 | 37 | 4,1 | 12 | 1,3 | 94 | 10,3 | 25 | 2,7 | 17 | 1,9 | 913 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 4 - Casi pertinenti per ground e canale di segnalazione (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi pertinenti per Ground

La maggioranza delle 913 segnalazioni pertinenti lavorate nel 2020 dall'Ufficio afferisce al *ground* di discriminazioni per motivi "Etnico razziali", comprese quelle nei confronti delle persone RSC (545 casi pari al 59,7% del totale complessivo). Seguono le discriminazioni per "Religione o convinzioni personali" (183 casi pari al 20% del totale, di cui ben 89 che riguardano l'antisemitismo e 84 l'antislamismo), per "Orientamento sessuale e identità di genere" (94 casi), per "Disabilità/Barriere architettoniche" (49 casi), per "Età" (25 casi), mentre i casi classificabili come "Discriminazioni multiple" risultano essere in tutto 17 (**Tavola 4**).

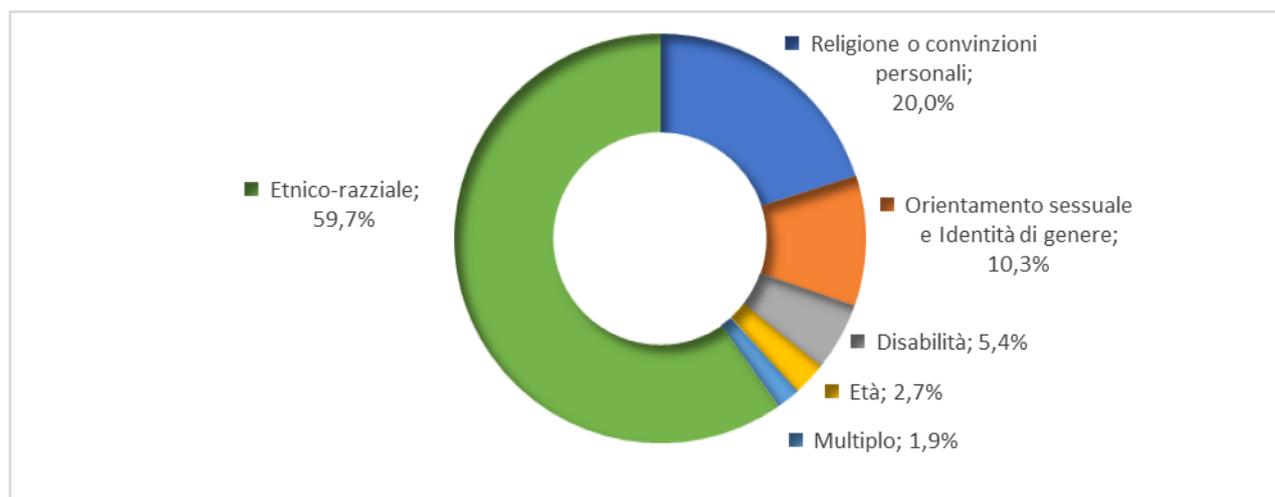
Focalizzando l'attenzione sul *ground* "Etnico razziale" si osserva che raccoglie circa il 60% dei casi (**Grafico 5**), si rileva, inoltre, che è il sotto-*ground* con la connotazione "Straniero" ad essere più ricorrente con 327 casi (60%), seguito da "Colore della pelle" con 118 casi (21,7%) (**Grafico 6**).

Tavola 4 - Casi pertinenti per ground e per sotto-ground
(valori assoluti e percentuali)

| Ground\Sotto-ground | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---|-----------------|--------------------|
| Etnico-razziale | 545 | 59,7 |
| Per caratteristiche somatiche | 4 | |
| Per colore della pelle | 118 | |
| Profughi | 48 | |
| Rom, sinti e camminanti | 48 | |
| Straniero | 327 | |
| Religione o convinzioni personali | 183 | 20,0 |
| Antisemitismo | 89 | |
| Antislamismo | 84 | |
| Convinzioni personali | 8 | |
| Cristianofobia | 2 | |
| Orientamento sessuale e Identità di genere | 94 | 10,3 |
| Gay | 50 | |
| Gender variant | 14 | |
| Lesbica | 30 | |
| Disabilità | 49 | 5,4 |
| Barriere architettoniche | 12 | |
| Malattie rare | 37 | |
| Età | 25 | 2,7 |
| Anziano | 24 | |
| Giovane | 1 | |
| Multiplo | 17 | 1,9 |
| Totale complessivo | 913 | 100,0 |

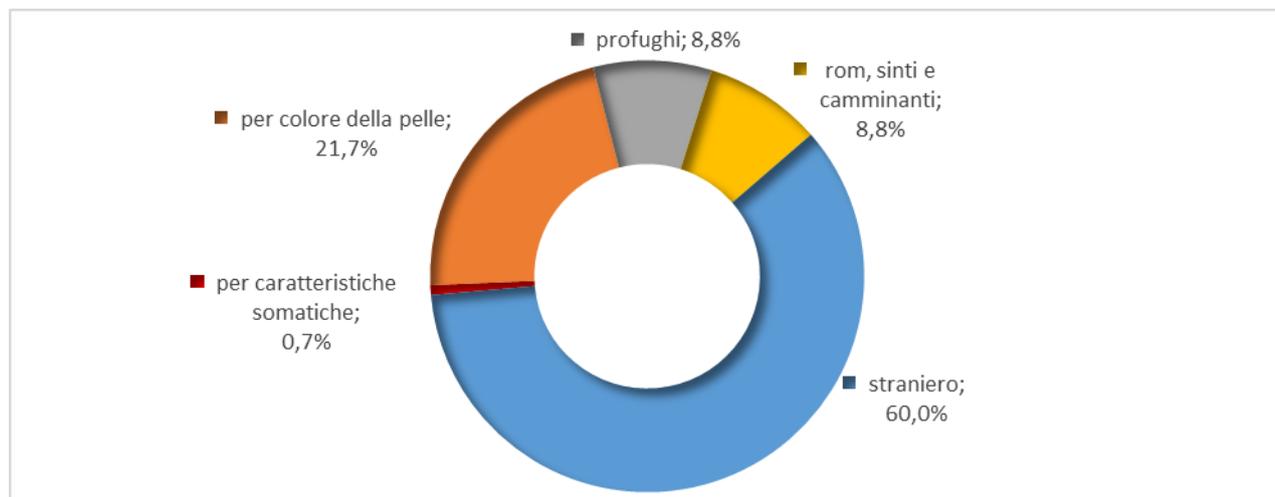
FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 5 - Casi pertinenti per ground (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 6 - Casi pertinenti relativi al ground Etnico-razziale per sotto-ground (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

I 17 casi di discriminazioni multiple, registrati nel 2020, ovvero in senso ampio, i casi in cui sono compresenti due o più fattori discriminatori³, riguardano prevalentemente l'intersezione tra motivi

³ A rigore, è possibile distinguere almeno due tipi di discriminazione: **discriminazione additiva**, quando essa ha luogo nella stessa occasione, ma sulla base di fattori discriminatori diversi che si aggiungono l'uno all'altro, restando però separati e mantenendo una propria individualità; **discriminazione intersezionale**, quando la discriminazione si fonda sulla combinazione di due o più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati. Tuttavia, in questa sede non è possibile distinguere le diverse fattispecie e approfondire ulteriormente il tema delle discriminazioni multiple. È necessario inoltre ricordare che non rientra nelle competenze del Contact Center dell'UNAR la rilevazione dei casi basati sul fattore discriminatorio "genere"; nel caso in cui si presentino, vengono indirizzati direttamente all'Ufficio competente per gli interventi in materia di parità e pari opportunità.

di ordine etnico-razziale e motivi religiosi (8 casi pari al 47,1%) e, a seguire, l'intersezione tra motivi di ordine etnico-razziale e motivi legati alla disabilità (4 casi pari al 23,5%) (**Tavola 5**).

Tavola 5 - Casi pertinenti di discriminazione multipla (valori assoluti e percentuali)

| Ground multiplo | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---|-----------------|--------------------|
| Etnico-razziale - Religione o convinzioni personali | 8 | 47,1 |
| Etnico-razziale - Disabilità | 4 | 23,5 |
| Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere | 3 | 17,6 |
| Etnico-razziale - Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali | 1 | 5,9 |
| Orientamento sessuale e Identità di genere - Religione o convinzioni personali | 1 | 5,9 |
| Totale complessivo | 17 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi pertinenti per tipo di luogo evento discriminatorio

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

L'analisi mostra che il 65,2% degli eventi discriminatori, registrati, si è verificato in luoghi fisici; il restante 34,8% in luoghi "virtuali" (**Tavola 6**).

Tavola 6 - Casi pertinenti per tipo di luogo evento discriminatorio (valori assoluti e percentuali)

| Luogo | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---------------------------|-----------------|--------------------|
| Fisico | 595 | 65,2 |
| Virtuale | 318 | 34,8 |
| Totale complessivo | 913 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi pertinenti per Ambito

Per quanto riguarda l'ambito della discriminazione, la maggior parte delle segnalazioni riguarda la sfera della "Vita pubblica" (525 casi pervenuti nel 2020, pari al 57,5% dei casi pertinenti), categoria che comprende anche tutti i casi rilevati nel mondo virtuale⁴.

Seguono con minore frequenza le discriminazioni nell'ambito "Erogazione servizi da enti pubblici" (105 casi pari all'11,5%) e nell'ambito del "Lavoro" (67 casi pari al 7,3%). Per i casi relativi ai contesti "Casa" ed "Erogazione servizi da pubblici esercizi" si osservano quote percentuali contenute rispettivamente pari al 6,1% e al 4,1% del totale casi pertinenti. Inoltre, ancora più contenute, risultano essere le quote di discriminazioni relative a "Scuola e Istruzione" (3,7%) e a "Tempo libero" (3,5%). I restanti ambiti si attestano al di sotto del 3% (**Tavola 7, Grafico 7**).

Tavola 7 - Casi pertinenti per ambito (*valori assoluti e percentuali*)

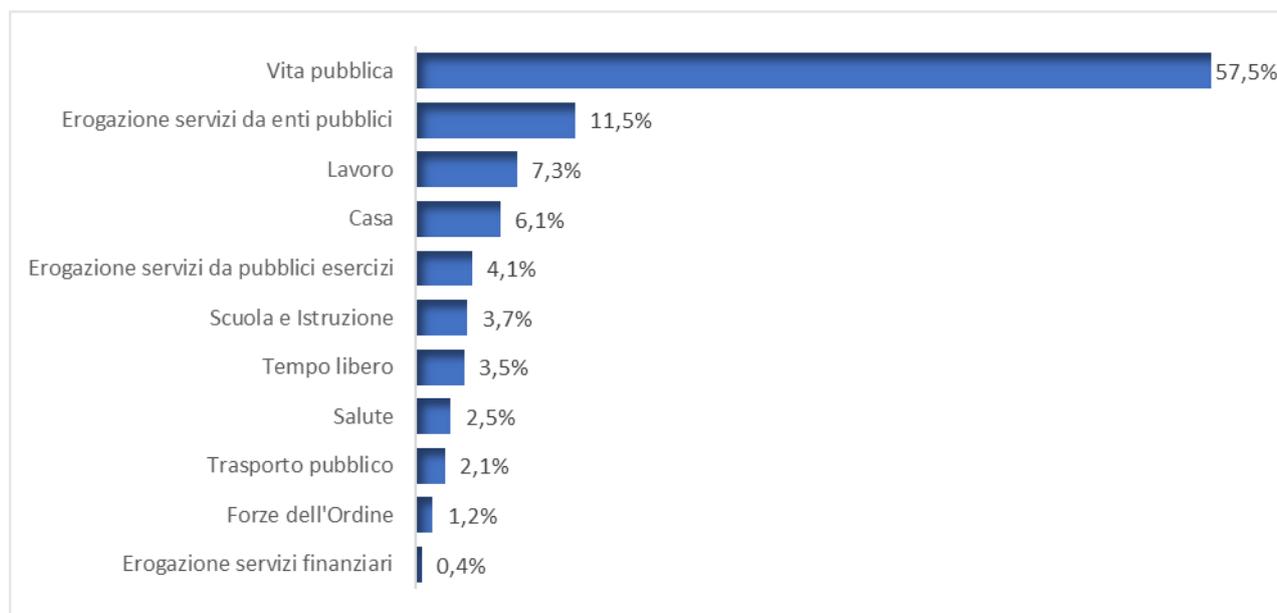
| Tipo ambito | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---|-----------------|--------------------|
| Casa | 56 | 6,1 |
| Erogazione servizi da enti pubblici | 105 | 11,5 |
| Erogazione servizi da pubblici esercizi | 37 | 4,1 |
| Erogazione servizi finanziari | 4 | 0,4 |
| Forze dell'Ordine | 11 | 1,2 |
| Lavoro | 67 | 7,3 |
| Salute | 23 | 2,5 |
| Scuola e Istruzione | 34 | 3,7 |
| Tempo libero | 32 | 3,5 |
| Trasporto pubblico | 19 | 2,1 |
| Vita pubblica | 525 | 57,5 |
| Totale complessivo | 913 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Nota: per via degli arrotondamenti la somma delle percentuali potrebbe non restituire 100.

⁴ Si ricorda che nell'ambito "Vita pubblica" sono inclusi i casi di discriminazioni o molestie che non rientrano negli altri ambiti e si verificano in contesti e luoghi senza che tra responsabile e vittima sia in atto un rapporto commerciale, di servizio ma si trovino occasionalmente a frequentare, anche non contestualmente, lo stesso spazio (ad es. scritte su un muro che poi sono lette dalla vittima). In questo ambito sono censiti anche i casi riguardanti manifesti elettorali, dichiarazioni di esponenti politici, scritte, nonché aggressioni.

Grafico 7 - Casi pertinenti per ambito (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Nota: per via degli arrotondamenti la somma delle percentuali potrebbe non restituire 100.

Casi pertinenti per ambito, per contesto e per ground

Esaminando la distribuzione dei casi per ambito e per contesto (informazione che specifica ancora di più le circostanze ambientali in cui avviene la discriminazione), emerge che:

- per l'ambito "Vita pubblica" la maggior parte dei casi riguarda il contesto "Spazi pubblici" (300 casi, il 57,1%);
- a seguire, si osserva il contesto "Politica" con 96 casi di discriminazione (18,3%).

Considerando, inoltre, il tipo di discriminazione, si osserva altresì che il *ground* prevalente in cui si verificano tali episodi discriminatori relativi all'ambito "Vita pubblica" resta quello etnico-razziale (246 su un totale di 525) (**Tavola 8**).

Tavola 8- Casi pertinenti per ambito, per contesto e per ground (valori assoluti e percentuali)

| Ambito/Contesto/Ground | Etnico - razziale | | RSC | | Religione o convinzioni personali | | Disabilità | | Barriere architettoniche | | Orientamento sessuale e id. di genere | | Età | | Multiplo | | Totale | |
|---|-------------------|-------------|-----------|------------|-----------------------------------|-------------|------------|------------|--------------------------|------------|---------------------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|--------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Vita pubblica | 241 | 45,9 | 25 | 4,8 | 169 | 32,2 | 8 | 1,5 | 2 | 0,4 | 66 | 12,6 | 1 | 0,2 | 13 | 2,5 | 525 | 100,0 |
| Aggressioni | 22 | 42,3 | 3 | 5,8 | 2 | 3,8 | - | - | - | - | 24 | 46,2 | - | - | 1 | 1,9 | 52 | 100,0 |
| Politica | 46 | 47,9 | 4 | 4,2 | 28 | 29,2 | 1 | 1,0 | 1 | 1,0 | 14 | 14,6 | - | - | 2 | 2,1 | 96 | 100,0 |
| Scritte omotransfobiche | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 14 | 100,0 | - | - | - | - | 14 | 100,0 |
| Scritte xenofobe | 31 | 49,2 | 2 | 3,2 | 28 | 44,4 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 3,2 | 63 | 100,0 |
| Spazi pubblici | 142 | 47,3 | 16 | 5,3 | 111 | 37,0 | 7 | 2,3 | 1 | 0,3 | 14 | 4,7 | 1 | 0,3 | 8 | 2,7 | 300 | 100,0 |
| Erog. servizi da enti pubblici | 74 | 70,5 | 10 | 9,5 | - | - | 9 | 8,6 | 3 | 2,9 | 5 | 4,8 | 1 | 1,0 | 3 | 2,9 | 105 | 100,0 |
| Altro | 18 | 47,4 | 5 | 13,2 | - | - | 5 | 13,2 | 3 | 7,9 | 4 | 10,5 | 1 | 2,6 | 2 | 5,3 | 38 | 100,0 |
| Servizi anagrafici | 31 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 31 | 100,0 |
| Servizi socio-assistenziali | 25 | 69,4 | 5 | 13,9 | - | - | 4 | 11,1 | - | - | 1 | 2,8 | - | - | 1 | 2,8 | 36 | 100,0 |
| Lavoro | 28 | 41,8 | 2 | 3,0 | 3 | 4,5 | 6 | 9,0 | - | - | 5 | 7,5 | 23 | 34,3 | - | - | 67 | 100,0 |
| Accesso all'occupazione | 9 | 24,3 | - | - | 2 | 5,4 | - | - | - | - | 3 | 8,1 | 23 | 62,2 | - | - | 37 | 100,0 |
| Altro | 6 | 60,0 | 1 | 10,0 | - | - | 2 | 20,0 | - | - | 1 | 10,0 | - | - | - | - | 10 | 100,0 |
| Collegli | 2 | 33,3 | - | - | 1 | 16,7 | 2 | 33,3 | - | - | 1 | 16,7 | - | - | - | - | 6 | 100,0 |
| Condizioni di licenziamento | 3 | 75,0 | 1 | 25,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Condizioni lavorative | 4 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Mobbing con aggravante | 2 | 50,0 | - | - | - | - | 2 | 50,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Retribuzione | 2 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 100,0 |
| Casa | 44 | 78,6 | 4 | 7,1 | - | - | 3 | 5,4 | - | - | 5 | 8,9 | - | - | - | - | 56 | 100,0 |
| Affitto | 14 | 87,5 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 12,5 | - | - | - | - | 16 | 100,0 |
| Agenzie immobiliari | 4 | 66,7 | 1 | 16,7 | - | - | 1 | 16,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 100,0 |
| Altro | 6 | 54,5 | 2 | 18,2 | - | - | 2 | 18,2 | - | - | 1 | 9,1 | - | - | - | - | 11 | 100,0 |
| Case popolari | 1 | 33,3 | 1 | 33,3 | - | - | - | - | - | - | 1 | 33,3 | - | - | - | - | 3 | 100,0 |
| Condomini e vicini | 19 | 95,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 5,0 | - | - | - | - | 20 | 100,0 |
| Erog. servizi da pubblici esercizi | 25 | 67,6 | 1 | 2,7 | 2 | 5,4 | 3 | 8,1 | 2 | 5,4 | 4 | 10,8 | - | - | - | - | 37 | 100,0 |
| Altro | 13 | 61,9 | 1 | 4,8 | - | - | 3 | 14,3 | 2 | 9,5 | 2 | 9,5 | - | - | - | - | 21 | 100,0 |
| Bar | 4 | 66,7 | - | - | 2 | 33,3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 100,0 |
| Discoteca | 2 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 100,0 |
| Ristorante | 6 | 75,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 25,0 | - | - | - | - | 8 | 100,0 |

| Ambito/Contesto/Group | Etnico - razziale | | RSC | | Religione o convinzioni personali | | Disabilità | | Barriere architettoniche | | Orientamento sessuale e id. di genere | | Età | | Multiplo | | Totale | |
|--------------------------------------|-------------------|--------------|-----------|-------------|-----------------------------------|-------------|------------|-------------|--------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|--------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Scuola e istruzione | 15 | 44,1 | 4 | 11,8 | 6 | 17,6 | 5 | 14,7 | - | - | 4 | 11,8 | - | - | - | - | 34 | 100,0 |
| Altro | 5 | 35,7 | 2 | 14,3 | 4 | 28,6 | 1 | 7,1 | - | - | 2 | 14,3 | - | - | - | - | 14 | 100,0 |
| Genitori | 2 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 100,0 |
| Personale scolastico | 8 | 47,1 | 2 | 11,8 | 1 | 5,9 | 4 | 23,5 | - | - | 2 | 11,8 | - | - | - | - | 17 | 100,0 |
| Studenti | - | - | - | - | 1 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 |
| Tempo libero | 29 | 90,6 | - | - | 1 | 3,1 | 1 | 3,1 | - | 0,0 | 1 | 3,1 | - | - | - | - | 32 | 100,0 |
| Spettacolo | 2 | 66,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 33,3 | - | - | - | - | 3 | 100,0 |
| Sport | 27 | 93,1 | - | - | 1 | 3,4 | 1 | 3,4 | - | - | - | - | - | - | - | - | 29 | 100,0 |
| Salute | 14 | 60,9 | 2 | 8,7 | 2 | 8,7 | 1 | 4,3 | 2 | 8,7 | 2 | 8,7 | - | - | - | - | 23 | 100,0 |
| Altro | 3 | 37,5 | 1 | 12,5 | 1 | 12,5 | - | - | 2 | 25,0 | 1 | 12,5 | - | - | - | - | 8 | 100,0 |
| ASL | 6 | 66,7 | 1 | 11,1 | - | - | 1 | 11,1 | - | - | 1 | 11,1 | - | - | - | - | 9 | 100,0 |
| Ospedale | 5 | 83,3 | - | - | 1 | 16,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 100,0 |
| Trasporto pubblico | 13 | 68,4 | - | - | - | - | 1 | 5,3 | 3 | 15,8 | 2 | 10,5 | - | - | - | - | 19 | 100,0 |
| Altri Utenti | 3 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 100,0 |
| Altro | 1 | 25,0 | - | - | - | - | 1 | 25,0 | 1 | 25,0 | 1 | 25,0 | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Azienda di trasporto | 1 | 33,3 | - | - | - | - | - | - | 2 | 66,7 | - | - | - | - | - | - | 3 | 100,0 |
| Personale di servizio | 8 | 88,9 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 11,1 | - | - | - | - | 9 | 100,0 |
| Forze dell'ordine | 10 | 90,9 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 9,1 | 11 | 100,0 |
| Carabinieri | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 | 1 | 100,0 |
| Polizia di Stato | 6 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 100,0 |
| Polizia Municipale | 4 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Erogazione servizi finanziari | 4 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Altro | 4 | 100,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Totale complessivo | 497 | 54,4 | 48 | 5,3 | 183 | 20,0 | 37 | 4,1 | 12 | 1,3 | 94 | 10,3 | 25 | 2,7 | 17 | 1,9 | 913 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

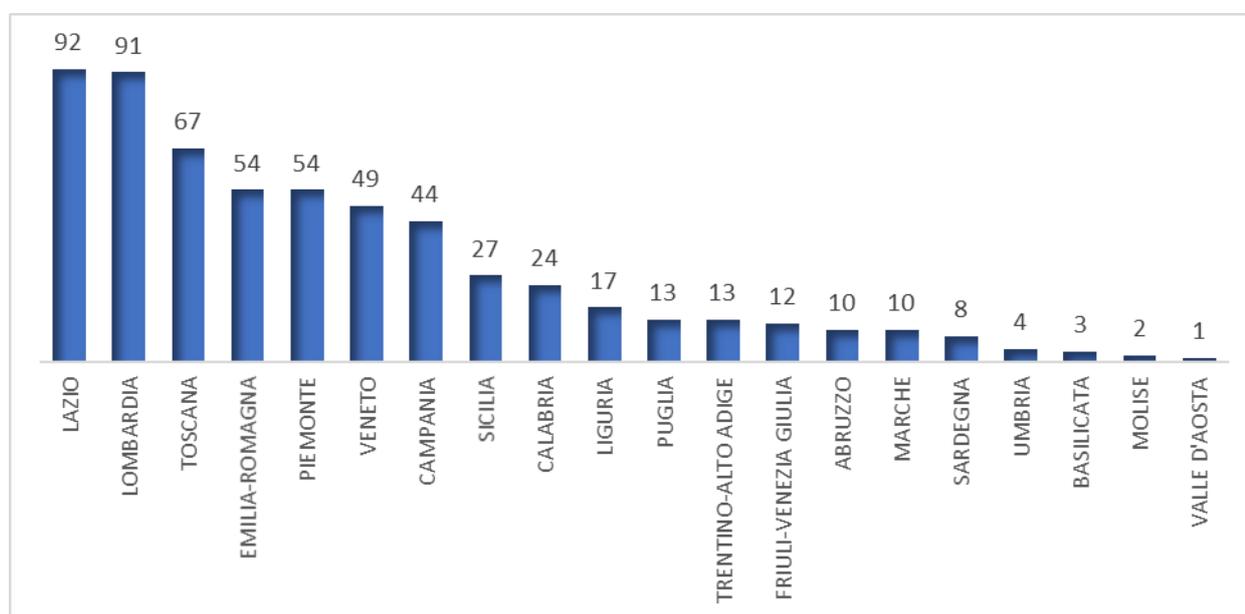
Nota: per via degli arrotondamenti la somma delle percentuali potrebbe non restituire 100

Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici, per regione e per ground

Per quanto riguarda la distribuzione regionale (escludendo ancora una volta dall'analisi i casi di discriminazione avvenuti nei luoghi virtuali), si osserva che il 15,5% dei casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici è riconducibile alla regione Lazio (92 casi su 595), segue la Lombardia con il 15,3% (91 casi su 595) e la Toscana con l'11,3% (67 casi su 595) (**Grafico 8**).

La maggior parte dei casi pertinenti avvenuti nelle regioni Calabria, Abruzzo e Umbria sono riconducibili al *ground* etnico-razziale (**Tavola 9, Grafico 9**).

Grafico 8 - Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici per regione (valori assoluti)



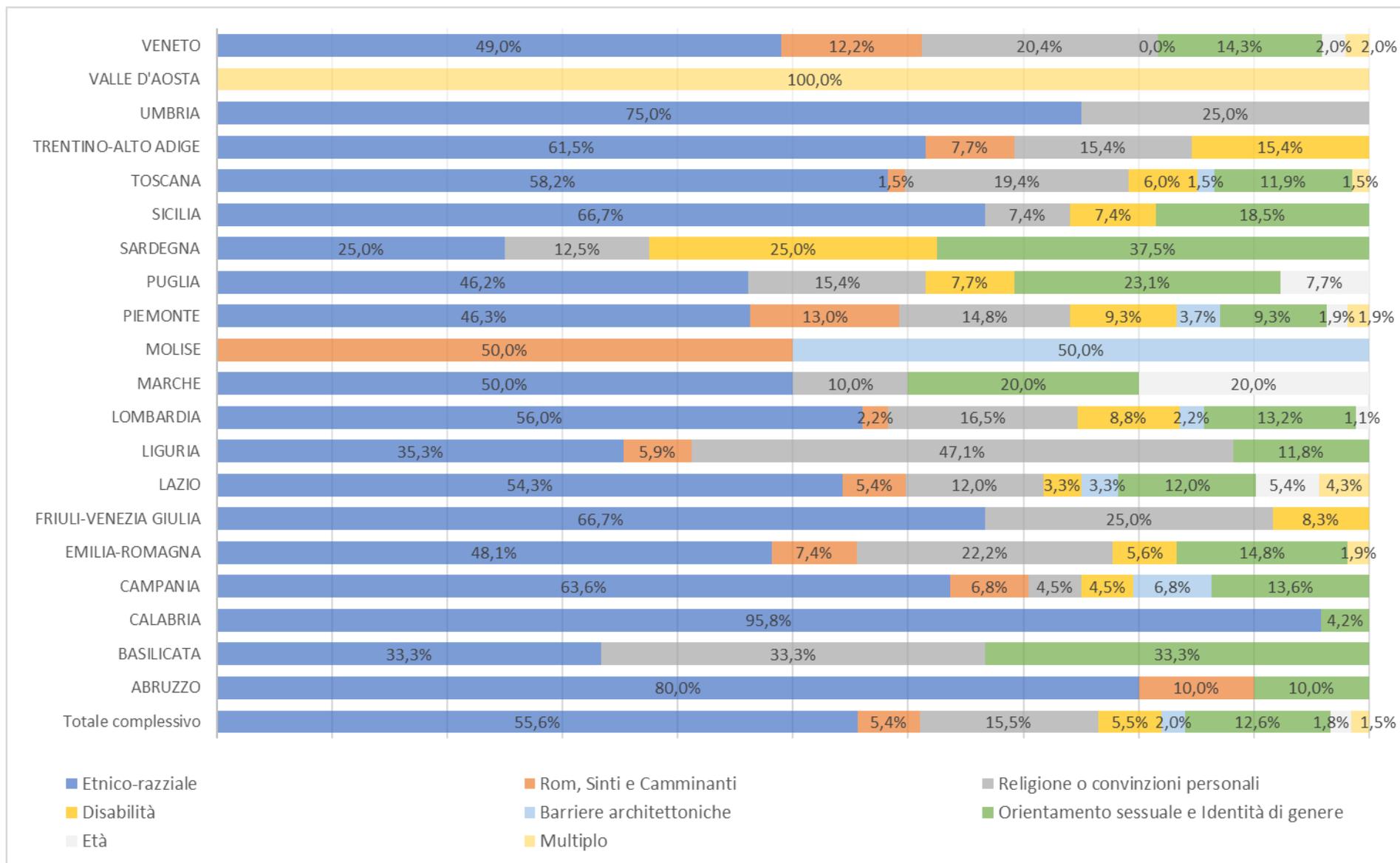
FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Tavola 9 - Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici, per regione e per ground (valori assoluti e percentuali)

| Regione/Ground | Etnico-razziale | | Rom, Sinti e Camminanti | | Religione o convinzioni personali | | Disabilità | | Barriere architettoniche | | Orientamento sessuale e id. di genere | | Età | | Multiplo | | Totale | |
|------------------------------|-----------------|-------------|-------------------------|------------|-----------------------------------|-------------|------------|------------|--------------------------|------------|---------------------------------------|-------------|-----------|------------|----------|------------|------------|--------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Abruzzo | 8 | 80,0 | 1 | 10,0 | - | - | - | - | - | - | 1 | 10,0 | - | - | - | - | 10 | 100,0 |
| Basilicata | 1 | 33,3 | - | - | 1 | 33,3 | - | - | - | - | 1 | 33,3 | - | - | - | - | 3 | 100,0 |
| Calabria | 23 | 95,8 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 4,2 | - | - | - | - | 24 | 100,0 |
| Campania | 28 | 63,6 | 3 | 6,8 | 2 | 4,5 | 2 | 4,5 | 3 | 6,8 | 6 | 13,6 | - | - | - | - | 44 | 100,0 |
| Emilia-Romagna | 26 | 48,1 | 4 | 7,4 | 12 | 22,2 | 3 | 5,6 | - | - | 8 | 14,8 | - | - | 1 | 1,9 | 54 | 100,0 |
| Friuli-Venezia Giulia | 8 | 66,7 | - | - | 3 | 25,0 | 1 | 8,3 | - | - | - | - | - | - | - | - | 12 | 100,0 |
| Lazio | 50 | 54,3 | 5 | 5,4 | 11 | 12,0 | 3 | 3,3 | 3 | 3,3 | 11 | 12,0 | 5 | 5,4 | 4 | 4,3 | 92 | 100,0 |
| Liguria | 6 | 35,3 | 1 | 5,9 | 8 | 47,1 | - | - | - | - | 2 | 11,8 | - | - | - | - | 17 | 100,0 |
| Lombardia | 51 | 56,0 | 2 | 2,2 | 15 | 16,5 | 8 | 8,8 | 2 | 2,2 | 12 | 13,2 | 1 | 1,1 | - | - | 91 | 100,0 |
| Marche | 5 | 50,0 | - | - | 1 | 10,0 | - | - | - | - | 2 | 20,0 | 2 | 20,0 | - | - | 10 | 100,0 |
| Molise | - | - | 1 | 50,0 | - | - | - | - | 1 | 50,0 | - | - | - | - | - | - | 2 | 100,0 |
| Piemonte | 25 | 46,3 | 7 | 13,0 | 8 | 14,8 | 5 | 9,3 | 2 | 3,7 | 5 | 9,3 | 1 | 1,9 | 1 | 1,9 | 54 | 100,0 |
| Puglia | 6 | 46,2 | - | - | 2 | 15,4 | 1 | 7,7 | - | - | 3 | 23,1 | 1 | 7,7 | - | - | 13 | 100,0 |
| Sardegna | 2 | 25,0 | - | - | 1 | 12,5 | 2 | 25,0 | - | - | 3 | 37,5 | - | - | - | - | 8 | 100,0 |
| Sicilia | 18 | 66,7 | - | - | 2 | 7,4 | 2 | 7,4 | - | - | 5 | 18,5 | - | - | - | - | 27 | 100,0 |
| Toscana | 39 | 58,2 | 1 | 1,5 | 13 | 19,4 | 4 | 6,0 | 1 | 1,5 | 8 | 11,9 | - | - | 1 | 1,5 | 67 | 100,0 |
| Trentino-Alto Adige | 8 | 61,5 | 1 | 7,7 | 2 | 15,4 | 2 | 15,4 | - | - | - | - | - | - | - | - | 13 | 100,0 |
| Umbria | 3 | 75,0 | - | - | 1 | 25,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 100,0 |
| Valle d'Aosta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 | 1 | 100,0 |
| Veneto | 24 | 49,0 | 6 | 12,2 | 10 | 20,4 | - | - | - | - | 7 | 14,3 | 1 | 2,0 | 1 | 2,0 | 49 | 100,0 |
| Totale complessivo | 331 | 55,6 | 32 | 5,4 | 92 | 15,5 | 33 | 5,5 | 12 | 2,0 | 75 | 12,6 | 11 | 1,8 | 9 | 1,5 | 595 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Grafico 9 - Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici, per regione e per ground (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici, per regione e per modalità di discriminazione

Prendendo in considerazione la modalità di discriminazione emerge che in quasi tutte le Regioni risultano prevalenti le “Discriminazioni dirette” come per il totale delle discriminazioni avvenute in luogo fisico (**Tavola 10**).

Tavola 10 - Casi pertinenti avvenuti in luoghi fisici, per regione e per modalità di discriminazione (valori assoluti e percentuali)

| Regione\Modalità di discriminazione | Diretta | | Diretta con molestie | | Indiretta | | Molestie | | Totale complessivo | |
|-------------------------------------|------------|-------------|----------------------|------------|-----------|------------|------------|-------------|--------------------|--------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Abruzzo | 7 | 70,0 | 1 | 10,0 | 1 | 10,0 | 1 | 10,0 | 10 | 100,0 |
| Basilicata | 1 | 33,3 | 1 | 33,3 | - | - | 1 | 33,3 | 3 | 100,0 |
| Calabria | 4 | 16,7 | 1 | 4,2 | 1 | 4,2 | 18 | 75,0 | 24 | 100,0 |
| Campania | 28 | 63,6 | 3 | 6,8 | 2 | 4,5 | 11 | 25,0 | 44 | 100,0 |
| Emilia-Romagna | 22 | 40,7 | 5 | 9,3 | 1 | 1,9 | 26 | 48,1 | 54 | 100,0 |
| Friuli-Venezia Giulia | 6 | 50,0 | - | - | - | - | 6 | 50,0 | 12 | 100,0 |
| Lazio | 38 | 41,3 | 5 | 5,4 | 4 | 4,3 | 45 | 48,9 | 92 | 100,0 |
| Liguria | 6 | 35,3 | 3 | 17,6 | 2 | 11,8 | 6 | 35,3 | 17 | 100,0 |
| Lombardia | 53 | 58,2 | 6 | 6,6 | 1 | 1,1 | 31 | 34,1 | 91 | 100,0 |
| Marche | 5 | 50,0 | 4 | 40,0 | 1 | 10,0 | - | - | 10 | 100,0 |
| Molise | 1 | 50,0 | - | - | - | - | 1 | 50,0 | 2 | 100,0 |
| Piemonte | 19 | 35,2 | 2 | 3,7 | 3 | 5,6 | 30 | 55,6 | 54 | 100,0 |
| Puglia | 3 | 23,1 | 2 | 15,4 | - | - | 8 | 61,5 | 13 | 100,0 |
| Sardegna | 2 | 25,0 | 1 | 12,5 | 1 | 12,5 | 4 | 50,0 | 8 | 100,0 |
| Sicilia | 11 | 40,7 | 4 | 14,8 | - | - | 12 | 44,4 | 27 | 100,0 |
| Toscana | 35 | 52,2 | 5 | 7,5 | 4 | 6,0 | 23 | 34,3 | 67 | 100,0 |
| Trentino-Alto Adige | 8 | 61,5 | 1 | 7,7 | - | - | 4 | 30,8 | 13 | 100,0 |
| Umbria | 1 | 25,0 | 1 | 25,0 | - | - | 2 | 50,0 | 4 | 100,0 |
| Valle D'Aosta | - | - | - | - | - | - | 1 | 100,0 | 1 | 100,0 |
| Veneto | 16 | 32,7 | 4 | 8,2 | - | - | 29 | 59,2 | 49 | 100,0 |
| Totale complessivo | 266 | 44,7 | 49 | 8,2 | 21 | 3,5 | 259 | 43,5 | 595 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi pertinenti per tipologia di segnalanti

Per quanto riguarda la tipologia dei segnalanti, sono stati 163 (17,9%) i casi di discriminazioni pertinenti riportati da parte di testimoni, 117 (12,8%) sono invece i casi segnalati direttamente dalle vittime, mentre 44 (4,8%) i casi inviati da Associazioni o Enti. Infine, gli eventi di cui l’Ufficio è venuto a conoscenza tramite la quotidiana attività di monitoraggio stampa sono 589 (64,5%) (**Tavola 11**).

Tavola 11 - Casi pertinenti per tipologia di segnalante (*valori assoluti e percentuali*)

| Segnalante | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---------------------------|-----------------|--------------------|
| Associazione/Ente | 44 | 4,8 |
| Testimone | 163 | 17,9 |
| UNAR | 589 | 64,5 |
| Vittima | 117 | 12,8 |
| Totale complessivo | 913 | 100,0 |

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Come evidenziato nell'introduzione alla Relazione, significativo è il dato che riguarda la provenienza delle vittime. La maggior parte delle vittime (42%), che hanno fornito informazioni sul paese di origine, è rappresentata da persone con nazionalità italiana (**Tavola 12**).

Tavola 12 - Vittime per area geografica di provenienza (*valori assoluti e percentuali*)

| Area geografica | Valori assoluti | Valori percentuali |
|----------------------------|-----------------|--------------------|
| Europa | 10 | 20,0 |
| Europa Orientale e Balcani | 1 | 2,0 |
| Italia | 21 | 42,0 |
| Africa | 2 | 4,0 |
| Africa del Nord | 7 | 14,0 |
| America Latina | 5 | 10,0 |
| Asia | 4 | 8,0 |
| Totale complessivo | 50 | 100,0 |

Valori mancanti: 76

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

Casi rappresentativi

Si riportano di seguito alcuni casi significativi trattati dall'Ufficio, per porre in evidenza differenti problematiche di discriminazione.

BOXE E DISCRIMINAZIONI PER ORIENTAMENTO SESSUALE (CASO 18412)

Tra le discriminazioni per orientamento sessuale in ambito sportivo trattate dall'UNAR nel corso del 2020, merita una particolare menzione la segnalazione pervenuta all'Ufficio da parte dell'amministratore delegato di un'azienda che si occupa di marketing e comunicazione nel mondo della boxe. Secondo la ricostruzione fornita dalla vittima durante un incontro con alcune società professionistiche di pugilato tenutosi presso la sede del Palazzo delle Federazioni del Coni, durante il quale si discute di alcuni aspetti operativi degli incarichi affidati alla sua società, egli viene aggredito verbalmente da uno dei partecipanti alla riunione. In particolare, riferisce il segnalante, alla presenza degli altri partecipanti, tra cui il Segretario Generale della Federazione Pugilistica Italiana e il Vicepresidente vicario, uno di essi lo apostrofa con una serie di ingiurie riferite al suo orientamento sessuale (tra queste: "Sei un frocetto, ti devi mettere la gonna"). A seguito della presentazione di un esposto da parte dell'avvocato della vittima, la Procura Federale apre un procedimento ma in assenza di riscontri l'avvocato stesso si rivolge all'UNAR per rappresentare l'accaduto ed ottenere un supporto qualificato nell'azione di denuncia dell'aggressione omofoba subita dal suo assistito. Dopo una serie di interlocuzioni intercorse con la vittima ed il suo legale per disporre di un quadro esauriente della vicenda e pianificare eventuali azioni da mettere in campo a sostegno della vittima, l'Ufficio si rivolge con una nota alla Federazione Pugilistica italiana per conoscere gli ulteriori sviluppi del procedimento disciplinare instaurato. A fine dicembre il Segretario Generale della Federazione stessa comunica che il Tribunale Federale si è pronunciato irrogando nei confronti dell'autore della discriminazione la sanzione della sospensione da ogni attività agonistica e federale per giorni 80.

DIDATTICA A DISTANZA MA NON PER TUTTI (CASO 18284)

Perviene all'UNAR una segnalazione relativa ad un Avviso pubblico regionale avente ad oggetto, quale misura straordinaria collegata all'emergenza epidemiologica in corso, l'erogazione di un contributo alle famiglie con figli minori in obbligo scolastico per l'acquisto di beni e dispositivi informatici (c.d. "bonus pc"). L'Avviso pubblico annovera la residenza tra i requisiti necessari, richiedendo espressamente che il genitore o il tutore legale che presenta la domanda sia residente nella Regione, escludendo pertanto le famiglie che pur in possesso dei requisiti reddituali richiesti (attestazione ISEE 2020 inferiore o pari a 10.000 EUR) non risultano iscritte all'anagrafe della popolazione residente e che quindi non potranno beneficiare dell'aiuto economico, essenziale per consentire a nuclei familiari in condizioni di indigenza di poter usufruire della didattica a distanza. L'UNAR, accertata la valenza discriminatoria della procedura, oggetto di attenzione anche da parte di due associazioni di settore, ASGI e LUNARIA, invita i vertici della Regione a rimuovere i riscontrati profili di illegittimità dell'Avviso pubblico, inviando un parere circostanziato in merito che evidenzia la sussistenza di una discriminazione diretta nei confronti di famiglie straniere con minori i cui componenti siano sprovvisti di regolare permesso di soggiorno e senza il quale non è possibile ottenere l'iscrizione all'anagrafe. A fronte delle giustificazioni addotte dalla Regione, ferma nel ritenere pienamente legittimi i requisiti fissati nell'Avviso, la questione del "bonus pc" è approdata nelle aule di giustizia a seguito di un ricorso presentato da ASGI e LUNARIA per conto di una famiglia di cittadini stranieri, in Italia dal 2011, tuttora in attesa di ottenere la residenza anagrafica. Il Tribunale adito ha stabilito con un'ordinanza che la Regione dovrà riaprire i termini per ottenere l'erogazione del contributo straordinario, consentendo la piena partecipazione a tutti, cittadini italiani, comunitari e stranieri, anche non regolarmente soggiornanti, nell'interesse superiore del minore appartenente al nucleo familiare.

IL NAVIGATORE DI RALLY (CASO 17798)

Un caso particolare di discriminazione per disabilità trattato nel corso del 2020 è stato quello posto all'attenzione dell'UNAR e dell'ass. LEDHA (Lega per i diritti delle persone con disabilità) da parte di una persona con disabilità visiva che, dopo una lunga carriera nel mondo del rally, non ha

più ottenuto, a partire dal 2016, il rinnovo della licenza come Navigatore H Rally e come Ufficiale di Gara, in esecuzione del nuovo Regolamento dell'ACI Sport che impone il possesso della patente di guida. Il caso ha richiesto un approfondimento documentale e giuridico, al cui esito è stato rilasciato un articolato parere giuridico al segnalante con il quale si rappresentava che ad avviso dell'Ufficio si potesse profilare "una discriminazione indiretta ai sensi del punto 3) dell'art. 2 della L. n. 67/2006 laddove il criterio della patente per il rilascio della licenza, seppure apparentemente neutro, in realtà sembra mettere in una situazione di svantaggio colui il quale non può ottenere la patente a causa della propria disabilità". L'UNAR concludeva ritenendo comunque utile una interlocuzione con ACI SPORT al fine di ottenere maggiori informazioni e, in caso di conferma di quanto denunciato, richiedere la rimozione del criterio discriminatorio in via conciliativa. All'esito quindi di vari interventi in cui l'UNAR ha prestato assistenza al segnalante è stato ottenuto un parziale risultato con il rilascio della licenza sportiva per poter svolgere il ruolo di Ufficiale di Gara.

BONUS BEBÈ SOLTANTO PER I CITTADINI ITALIANI (CASO WEB 18268)

Perviene all'UNAR una segnalazione relativa al Regolamento adottato da un'Amministrazione comunale per l'erogazione del c.d. "bonus bebè". Tra i requisiti per l'accesso a tale contributo è indicato il possesso della cittadinanza italiana da parte di uno dei genitori compresi nel nucleo familiare, in contrasto con quanto disposto dall'art. 43, comma 2) lett. c) del T.U. Immigrazione che vieta l'apposizione di condizioni più svantaggiose o il diniego "all'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali 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". Accertata la valenza discriminatoria del suddetto requisito che escluderebbe dalla fruizione del beneficio tutte le famiglie straniere prive della cittadinanza italiana ma pur sempre regolarmente soggiornanti sul territorio comunale, l'UNAR invita il Comune a modificare il regolamento considerato altresì che la cittadinanza non è ritenuta requisito essenziale per l'accesso alle prestazioni sociali e assistenziali. Dopo numerose interlocuzioni intercorse tra i collaboratori del Sindaco ed il Contact Center dell'UNAR, il regolamento viene modificato eliminando il requisito del possesso della cittadinanza italiana.

3.3 Il monitoraggio dei procedimenti giudiziari

L'UNAR, nella sua attività di monitoraggio dei casi di discriminazione razziale giunti innanzi alle autorità giudiziarie competenti, segue il procedimento durante tutto il suo svolgimento fino alla sua conclusione, anche grazie alla collaborazione con l'autorità giudiziaria procedente.

Si tratta di casi, la cui fonte è rappresentata prevalentemente dalla stampa attraverso un monitoraggio quotidiano, caratterizzati da una componente discriminatoria, di odio etnico, razziale o religioso attenzionati dall'UNAR e seguiti sino alla emissione di una sentenza, sia in sede civile che in sede penale, di condanna motivata proprio dal riconoscimento in capo all'autore di una matrice di fatti/atti a lui attribuiti di natura discriminatoria.

Nell'anno 2020 le richieste di informazioni sono state circa 130, alla maggior parte delle quali è stato fornito un riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria.

Nell'ambito dell'attività giudiziaria dell'anno di riferimento si evidenziano, in particolare, alcune sentenze emesse nell'ambito di procedimenti penali che, seppur nelle naturali differenze che verranno di seguito meglio specificate, si connotano per riguardare fatti penalmente rilevanti posti in essere da appartenenti alla pubblica amministrazione e per l'utilizzo dei social, nello specifico Facebook, quale strumento di diffusione di odio.

La prima riguarda la condanna di un Comandante della Polizia Municipale di un Comune della Provincia di Monza e Brianza per **apologia del fascismo**, art. 4 della L. n. 654/52 (legge Scelba), e ai sensi dell'art 604-bis c.p., per aver pubblicato sul suo profilo Facebook, aperto a tutti, una fotografia nella quale indossava la divisa delle Schutz-Staffen, meglio note come "SS", e aver nei commenti scritto le seguenti frasi: *"Basterebbe una compagnia di questi per sistemare alcune cose"* e *"proporrò al Sindaco di adottare questa divisa"*.

Il Tribunale di Monza nella propria motivazione ricostruisce la condotta sanzionata dall'art. 4 della Legge Scelba, in riferimento sia alle norme nazionali che sovranazionali, quali la Convenzione di New York e la Carta di Nizza. Infatti, proprio dall'esame dell'intero e articolato contesto normativo, si evince che quanto penalmente rilevante, e, pertanto, oggetto di incriminazione e sanzione, è la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico anche mediante *"manifestazioni esteriori"* tenute in pubbliche riunioni avente quale scopo l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 2 della L. n. 205/1993). La stessa Carta di Nizza (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) ha

riaffermato il divieto di discriminazione e il rispetto delle diversità culturali e religiose *“tra i valori fondanti delle tradizioni costituzionali dell’Unione”*: proprio a tutela e in attuazione del principio di non discriminazione, la libertà di espressione del pensiero deve trovare, come trova, una limitazione laddove sia espressione *“di ideali contrari a detti valori fondanti, nella loro dimensione storica ed effettuale”*. Pertanto, la libertà di manifestazione del pensiero trova la sua naturale limitazione laddove la condotta posta in essere risulti essere violatrice di altri interessi costituzionalmente protetti quale anche, afferma il Tribunale, la tutela dell’ordine democratico. L’uniforme nazista, tanto più se indossata da un soggetto che riveste il ruolo di vertice del Corpo di Polizia Locale, ha *“un inequivoco valore simbolico”*: secondo il Tribunale, quel simbolo rappresenta l’esaltazione di *“principi e valori antidemocratici propri del fascismo e del nazismo”* e veicola un *“messaggio di adesione a idee fondate sulla superiorità della razza e sulla discriminazione razziale, essendo le SS tristemente note nella memoria collettiva per la persecuzione agli ebrei e per i campi di concentramento”* e di conseguenza idonea a *“determinare una diffusa adesione dell’opinione pubblica a tali metodi, con concreto pericolo per la tenuta democratica delle istituzioni”*.

Maggiore attenzione attribuisce al ruolo dell’utilizzo dei social quale mezzo diffusione e dal ruolo rivestito dall’imputato la sentenza di condanna emessa dal Tribunale di Catania nei confronti di un Ispettore superiore della Polfer di Catania per il reato di cui all’art. 604-bis c.p., **“Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa”**, per aver pubblicato sul proprio profilo pubblico Facebook diversi commenti nei confronti del fenomeno migratorio, definendo i migranti *“rifiuti dell’umanità”*, invitando, tra l’altro, a *“bruciarli vivi o a rimpatriarli, a dar fuoco, a lasciarli nudi e buttarli a mare”* e di sentire *“la mancanza di Hitler”*.

Il Tribunale si sofferma nella sua motivazione sull’utilizzo del Facebook quale canale di comunicazione *“dotato di potenzialità diffusiva indefinita”* e della possibilità che post come quelli evidenziati possano essere di fatto accessibili a chiunque, tanto più se il profilo personale è privo di vincoli di accesso.

Non solo, ma le frasi, certamente attribuibili al titolare del profilo, secondo il Tribunale, *“proprio”* per il ruolo da questi rivestito di rappresentante delle istituzioni, al quale è demandato anche il compito di garantire l’ordine pubblico e il rispetto delle regole, *“rivestono in concreto una particolare forza istigatoria, giacché costituiscono una autorizzazione manifesta nei confronti dei cittadini a commettere gravi e violenti reati contro minoranze etniche e/o religiose”*. Il pericolo insito nelle parole scritte non può ritenersi neppure meramente teorico dato atto il contesto sociale e

politico del periodo temporale e dalla *“pervicacia con cui egli ha ripetuto nel tempo le esortazioni a porre in essere gravi atti di violenza contro minoranze etniche e/o religiose”*. Anche il Tribunale di Catania nella propria motivazione, come già il Tribunale di Monza, sottolinea che la libertà di manifestazione del pensiero *“finisce”* quando *“travalica in istigazione a commettere atti di violenza, non avendo valore assoluto e dovendo essere coordinata con altri valori costituzionali di pari rango”*. Il Tribunale, inoltre, meglio definisce la configurabilità del reato di propaganda di idee, che consiste per l'appunto nella divulgazione di idee aventi quale scopo quella di influenzare una vasta platea di persone nei comportamenti e nelle opinioni, nello specifico, su sentimenti contro i migranti, anche mediante l'adesione a dottrine, quale quella nazista, che professano la superiorità di alcune etnie su altre.

Da segnalare, in ragione del citato principio di libertà di manifestazione del pensiero, è il pronunciamento del Tribunale di Milano con il quale vengono condannati gli imputati ai sensi dell'art. 5 L. n. 654/1952 - **manifestazioni usuali del disciolto partito fascista** - in relazione a fatti commessi durante un raduno di commemorazione, diventato poi corteo non autorizzato, nel corso del quale si procedeva alla *“chiamata del presente”* e al *“saluto romano”*. La sentenza, in merito alla configurabilità del reato, chiarisce che la norma punisce il compimento in pubblico di *“manifestazioni usuali del partito fascista ovvero di organizzazioni fasciste”* quali pacificamente devono ritenersi sia la chiamata al presente che il saluto fascista.

La norma, dunque, necessita di una valutazione completa e complessiva dei fatti contestati ovvero delle circostanze di luogo, di tempo e di ambiente in cui il fatto è posto in essere, cioè di elementi idonei a sollecitare *“l'insorgenza della situazione di pericolo di ricostituzione del partito fascista”*; infatti, il reato di *“manifestazioni fasciste”* seppur non possa di per sé configurarsi come istigazione a riorganizzare il partito fascista, tuttavia ne *“rappresenta indubbiamente gli atti prodromici necessari”*. L'esecuzione ripetitiva, connotata da partecipazione emotiva, in contesti pubblici di riti e gesti tipici del partito fascista, al fine di evocare il periodo, ha il preciso scopo di *“provocare adesioni e consensi e di concorrere alla diffusione di concezioni favorevoli alla ricostituzione di organizzazioni fasciste”*.

Il Tribunale, poi, chiarisce l'attualità della norma incriminatrice che, seppur risalente nel tempo, è posta a tutela delle istituzioni democratiche e mai come in questo momento, dove si registrano episodi di intolleranza e di violenza per motivi razziali, necessaria; e neppure si può invocare la libertà di manifestazione del pensiero poiché *“non ha valore assoluto, ma deve essere coordinato*

con altri valori costituzionali di pari rango”, quale la tutela dell’ordine democratico cui è preposta la XII disposizione transitoria in tema di ricostituzione del partito fascista.

Come si è potuto leggere nei primi due casi sopra commentati dei Tribunali di Monza e Catania, Facebook si conferma uno dei social dove si annidano maggiormente i reati d’odio, in quanto l’autorità giudiziaria conferisce al post pubblicato sulla bacheca personale un canale di comunicazione “*dotato di potenzialità diffusiva indefinita*”. Sempre sull’impatto che tale social network può avere, e si vedrà nel caso di specie ha avuto, sul contesto sociale non solo in termini penali, e quindi di configurazione di reato, ma anche civilistici, si è pronunciato il Tribunale di Torino in merito ad un episodio che ha avuto vasta eco a livello nazionale all’epoca dei fatti, svoltisi nel 2018.

Si tratta del caso del post pubblicato da una personalità politica sul proprio profilo personale di un video di protesta contro l’iniziativa lanciata dal Museo Egizio denominata “*Fortunato chi parla arabo*”, valida per tre mesi e volta ad offrire ai cittadini di lingua araba la possibilità di visitare il museo in due persone al prezzo di uno con lo scopo di avvicinare proprio la comunità araba, particolarmente nutrita nella provincia di Torino. Il video era accompagnato dal testo “*Al Museo Egizio ingressi gratuiti per gli arabi. E gli italiani? Pagano*” e con la dicitura, inserita tra due banner a caratteri evidenziati “*Condividiamo questa vergogna*” e “*Facciamogli sentire cosa ne pensiamo!*”. Dalla ricostruzione in sede giudiziale, è stato accertato che l’esponente politico ha montato un video falso dove lo stesso simulava di telefonare al Museo Egizio per chiedere informazioni sulle agevolazioni in corso e alla notizia della promozione in favore delle persone di lingua araba accusava l’ente di “*rubare i soldi agli italiani*” commettendo una discriminazione a rovescio.

Nelle giornate successive l’ufficio prenotazioni riceveva centinaia di telefonate di insulti, minacce e offese rivolte al Museo e fomentate evidentemente dal video postato, che riceveva nel frattempo un milione di visualizzazioni. La Fondazione ha citato in giudizio l’uomo politico per il grave danno all’immagine, alla reputazione e al marchio del museo conseguito alla diffamazione perpetrata con evidente travalicamento dei confini del diritto di critica tramite la pubblicazione di un video contraffatto e chiedendo la condanna al risarcimento del danno, nonché l’ordine di rimozione dei contenuti video e testuali da ogni profilo riconducibile all’interessato, inibendo allo stesso la prosecuzione della condotta illecita. Il Tribunale ha accolto le richieste del Museo, fondando tale decisione su una consulenza tecnica di ufficio che ha accertato la falsità del video postato, e la sentenza, nell’approfondire i limiti che il nostro ordinamento pone al diritto costituzionale di critica,

si sofferma sul fenomeno degli *hate speech* e delle *fake news* offrendo interessanti spunti di riflessione giuridica su questi fenomeni.

In particolare, la sentenza, richiamando una consolidata giurisprudenza, identifica **nella verità dei fatti e nella continenza del giudizio i due criteri che delimitano i confini del diritto di cronaca**, libertà questa cui spesso gli *haters* on line si appellano per giustificare attacchi violenti, discriminatori e razzisti sui social.

Riconoscendo quindi ai social network la funzione di strumento di comunicazione di massa e in quanto tali potenzialmente idonei a veicolare messaggi ad un elevato numero di persone, il Tribunale ha esteso i limiti elaborati dalla giurisprudenza per l'esercizio dell'attività giornalistica agli utenti Facebook, seppure in forma attenuata, con la conseguenza che *“la pubblicazione di un messaggio o di un video a contenuto lesivo dell'onore e della reputazione di un soggetto sulla bacheca del profilo personale di un utente Facebook può certamente integrare il delitto di diffamazione aggravata dall'utilizzo di altro mezzo di pubblicità di cui all'art. 595 c.p., comma 3, tale da giustificare il diritto al risarcimento del danno”*.

Dunque, secondo l'autorità giudiziaria, il delicato equilibrio tra diritto di cronaca e tutela della dignità è stato infranto dall'esponente politico in quanto *“la condotta lesiva posta in essere non sta, difatti, nell'aver espresso il proprio giudizio valutativo sull'iniziativa assunta dalla Fondazione, rientrando ciò nel legittimo esercizio del diritto di critica quale espressione del diritto costituzionalmente garantito di manifestare liberamente la propria opinione (art. 21 Cost.) quanto nell'aver “postato” un video dal contenuto fasullo facendolo apparire come reale e riferibile al Museo ed averlo utilizzato al dichiarato fine di innescare e incentivare il pubblico dei potenziali visualizzatori a inondare l'ufficio prenotazioni del Museo di telefonate finalizzate a manifestare in toni violenti la protesta contro un'iniziativa del tutto legittima, se pur condivisibile o meno e come tale soggetta a possibili critiche”*.

L'Ufficio segue con attenzione i casi in cui è stata ritenuta sussistente l'aggravante generica della finalità di discriminazione o di odio razziale prevista dall'**art. 604 ter del codice penale**. La presente norma è stata inserita dall'art. 2 del D.lgs. 1/3/2018, n. 21.

L'aggravante in parola, sussiste non solo quando l'azione, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio e, comunque, a dar luogo, in futuro o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti,

nell'accezione corrente, ad un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente.

A tal proposito si vogliono commentare due provvedimenti, riguardanti condanne per reati contro la persona particolarmente violenti, lesioni personali e tentato omicidio, tutti commessi con l'aggravante della finalità di discriminazione razziale e/o etnica.

La **Corte di Cassazione, con pronuncia della Sezione V Penale in data 18 novembre 2020 (dep. il 7/1/2021) n. 307**, ha confermato la sentenza della Corte d'Appello di Palermo dell'11 luglio 2019, che, a sua volta, aveva confermato la sentenza del Gup del Tribunale di Termini Imerese. Il Giudice di prime cure aveva ritenuto l'imputato colpevole del delitto di lesioni personali aggravate dalla finalità di discriminazione o odio razziale, ai sensi degli artt. 582-585-604 ter c.p., per aver provocato alla vittima, colpendola con un crick, una ferita sul volto giudicata guaribile in giorni 10, apostrofandolo, nel contempo con la frase "*negro di merda*" e invitandolo, più volte, con tono ingiurioso, a "*tornare nel suo Paese*" non potendo, a suo dire, rimanere oltre nel territorio italiano. Nel caso giudicato dal Tribunale di Termini Imerese i due imputati, dei quali uno minorenni, hanno colpito la vittima fino a romperle la mandibola con il solo fine razziale, rivolgendole insulti prima e dopo l'aggressione del tipo "*negro di merda*", "*marocchino di merda*", "*clandestino*", "*vattene*", "*ritorna da dove sei venuto*", non avendo, tra l'altro, con la stessa alcun rapporto di conoscenza o di contatti pregressi. L'invito rivolto alla vittima dall'imputato a tornare nel proprio paese di origine esclusivamente per il colore della pelle ha reso manifesto un sentimento di odio e manifesto pregiudizio di inferiorità basato sulla razza.

Una sentenza del **Tribunale di Brescia** riguarda un tentato omicidio commesso da un cittadino bresciano in danno di una famiglia di etnia rom con l'aggravante di aver commesso il reato per finalità di discriminazione o di odio etnico razziale. In particolare, l'imputato ha dato fuoco, in piena notte, al mezzo dove dormiva il nucleo familiare e sparato ad uno dei componenti colpendolo alla spalla e al braccio con un fucile semiautomatico dopo aver apostrofato la vittima "*zingaro di merda*". Come nel caso di Termini Imerese, dove la vittima è stata aggredita solo perché aveva la pelle di colore nero senza aver alcun legame con i propri aggressori, anche in questo l'aggravante dell'odio razziale, questa volta indirizzata nei confronti di una famiglia di etnia Rom, è scatenata da un mero pregiudizio senza che vi fosse alcun legame con le vittime se non un elevato rancore serbato verso gli appartenenti a quella specifica etnia, ritenuti responsabili senza fondamento concreto di atti predatori all'interno di un capannone industriale di proprietà dell'imputato.

SECONDA PARTE

CAPITOLO QUARTO

NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI

Anche per l'anno 2020 l'UNAR, in continuità con gli anni precedenti, ha ritenuto opportuno dedicare una specifica sezione della presente Relazione alla disanima della giurisprudenza nazionale ed europea nonché all'analisi delle novità emerse nel contesto nazionale ed internazionale al fine di contestualizzare il quotidiano perimetro in cui l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Ufficio deputato dallo Stato italiano a garantire il diritto alla parità di trattamento di tutte le persone, indipendentemente dalla loro origine etnica o razziale, età, credo religioso, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, si trova ad operare.

I richiami giurisprudenziali sono stati riportati effettuando una selezione ragionata e distinta per argomento. Essi costituiscono un agevole strumento per una lettura critica e sistematica delle principali decisioni dell'ultimo anno, utile per cogliere tendenze e spinte evolutive seguite dai diversi collegi giudicanti e dalle varie Corti.

La definizione del quadro di riferimento quest'anno risente del forte impatto determinato dall'emergenza sanitaria in atto. L'Italia e l'Europa si sono trovate, e si trovano tuttora, dinanzi a molteplici e concomitanti esigenze. La tutela del bene primario della salute dei cittadini messa a dura prova dalla pandemia ha, in taluni casi, evidenziato casi di discriminazione censurati dalle Corti. L'Ufficio ha ritenuto di ricordare nel corpo della presente Relazione che nel corso del 2020 sono stati prodotti studi e indagini per approfondire gli effetti della pandemia, ad esempio, sulle persone RSC in diversi contesti europei. Si è fatto riferimento agli approfondimenti ed alle pubblicazioni sulla situazione dei minori, sul diritto all'istruzione, sull'accesso alle forme di didattica proposte durante il primo lockdown. Si è ritenuto opportuno dedicare ampio spazio all'attività svolta dalla Commissione Europea che ha raccolto informazioni e aggiornamenti dai Paesi Membri facendoli confluire nel documento pubblico *Overview of the impact of Coronavirus measures on the marginalised Roma communities in the Eu*, ponendo l'attenzione anche ai fenomeni di discriminazione e antiziganismo avvenuti e correlati alla pandemia nonché al report *Coronavirus Pandemic in the EU – Impact on Roma and Travellers* (Bulletin 5, 1 marzo 2020-30 giugno 2020), con specifici approfondimenti sulle problematiche di marginalità abitativa,

isolamento e sussistenza, sulla crisi di alcuni settori economici tradizionalmente praticati da RSC che hanno subito gravi conseguenze nel corso del 2020.

Tra le criticità di particolare attualità segnalate in questa Parte della Relazione si sottolinea il crescente fenomeno del c.d. *hate speech*. La sicurezza digitale e online è, infatti, diventata una delle principali preoccupazioni dei giornalisti, categoria spesso oggetto di istigazione all'odio. Le statistiche dimostrano che le giornaliste sono esposte a un numero maggiore di minacce rispetto ai loro colleghi maschi.

Nelle difficili fasi della gestione della pandemia e, ancor più, in quelle di ripresa che si dovranno affrontare dopo il superamento della situazione emergenziale, è auspicabile un radicale ripensamento dei sistemi e dei presidi posti a tutela del principio di non discriminazione. L'UNAR ritiene indispensabile valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali è possibile arginare i fenomeni discriminatori e ciò in linea con la politica del nostro Paese e dell'Unione che si muove verso misure sempre più incisive atte a contrastare la diffusione di qualsivoglia forma di razzismo e discriminazione.

Nel corso del 2020 il Parlamento è stato impegnato nell'esame di varie proposte di legge incidenti, a vario modo, sulle competenze proprie dell'UNAR. Di ciò si dà conto in questa sezione della Relazione con un apposito capitolo.

Si ricorda la proposta di legge A.C. 1794 volta ad istituire l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, con contestuale soppressione dell'UNAR.

Su altro piano, le proposte di legge A.C. 1323 e A.C. 855 dirette ad istituire la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Gli iter parlamentari di detti disegni di legge sono ad oggi in corso.

La legge 18 dicembre 2020, n. 173 ha convertito in legge con alcune modifiche il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. Decreto Immigrazione e Sicurezza o anche D.L. Lamorgese), pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 ottobre 2020 e recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali

di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale».

Il nuovo Decreto Sicurezza, sotto il profilo dell'immigrazione, è intervenuto superando quelli che erano gli aspetti più critici, anche sotto il profilo della compatibilità costituzionale, dei cosiddetti decreti Salvini (D.L. n. 113 del 2018 e D.L. n. 53 del 2019).

Nella presente Relazione relativa al 2020, giusto spazio è stato, infine, riconosciuto ad alcune pronunce ed atti resi dalle competenti Autorità nel corso del 2021 e ciò nell'evidente intento di comprendere le scelte assunte nelle competenti sedi Istituzionali nazionali ed internazionali su tematiche di precipuo interesse nonché per verificare se quanto auspicato con riferimento al 2020 si sia, poi, in concreto tradotto in decisioni, azioni e misure effettive in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali.

4.1 Le novità della giurisprudenza nazionale

4.1.1 Discriminazioni istituzionali

L'UNAR ha rilevato anche nel 2020 la permanenza del fenomeno delle discriminazioni istituzionali, ossia di quelle condotte realizzate dallo Stato e/o dalle pubbliche amministrazioni *lato sensu* intese, siano esse nazionali o territoriali, e che violano la parità di trattamento prescritta dal legislatore nei confronti di alcuni gruppi sociali o a causa di determinati fattori in settori della vita sociale quali l'accesso a beni e servizi pubblici.

La gravità di queste forme di discriminazione ha una duplice dimensione: per il soggetto da cui promanano, lo Stato e le sue espressioni, e per l'impatto su una potenzialità non quantificabile di soggetti, stante la natura collettiva degli atti e comportamenti messi in atto quali ad es. leggi, regolamenti, bandi e avvisi.

Sebbene il principio della parità di trattamento sia sancito dall'art. 3 della Costituzione e dall'art. 2 del Testo Unico sull'Immigrazione, con il riconoscimento della universalità dei diritti fondamentali e l'eguaglianza nell'esercizio dei diritti civili e sociali, l'applicazione nella realtà incontra numerosi ostacoli in settori fondamentali del vivere civile quali le prestazioni sociali e assistenziali, l'erogazione di benefit alle famiglie, l'accesso al lavoro e il diritto alla abitazione.

La ritrosia della Pubblica Amministrazione a includere gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia tra i beneficiari di importanti istituti sociali quali il reddito di cittadinanza, il bonus bebè o l'assegno di maternità per le donne disoccupate, sui quali ci si soffermerà tra breve, si manifesta al momento della scelta dei requisiti richiesti per accedere a tali prestazioni, restringendo la platea sulla base della cittadinanza italiana, della tipologia di titolo di soggiorno (preferendo quello di lungo periodo) e della durata della residenza.

A nulla è valso l'imponente contenzioso, in sede civile e comunitaria, portato avanti in questi anni dall'associazionismo che ha demolito, pezzo dopo pezzo, l'impianto normativo discriminatorio sotteso a tali scelte, rimanendo ancora in piedi lapalissiane discriminazioni istituzionali per l'erogazione di prestazioni strategiche per l'inclusione sociale.

Un simile meccanismo di coazione a reiterare da parte delle istituzioni impone una riflessione da parte di questo Ufficio che monitora i fenomeni discriminatori e ne analizza il loro manifestarsi al fine di elaborare strategie di contrasto efficaci. E tale riflessione deve partire dal dato del 2020 per il valore aggiunto di cui quest'anno è portatore: l'emergenza sanitaria e la pandemia hanno messo a dura prova la tenuta del sistema sociale italiano, facendo emergere le contraddizioni del Paese, dove, come si è ampiamente spiegato nel precedente paragrafo 2.1, da un lato lo Stato ha stanziato fondi straordinari, come i c.d. buoni alimentari Covid-19, per dare sollievo ai bisogni delle famiglie, dall'altro molti Comuni hanno tentato di restringere la platea dei beneficiari secondo criteri discriminatori quali la residenza e il permesso di lungo soggiorno. È necessario leggere questo dato in un più ampio contesto, altrimenti si corre il rischio di non cogliere il *trend* esistente a livello nazionale a limitare l'accesso a importanti prestazioni sociali ai soli cittadini italiani con esclusione di una grande fetta di popolazione, quali gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Si fa riferimento, in particolare, a due istituti strategici del welfare italiano quali il reddito di cittadinanza e l'assegno unico universale, il primo in fase di riforma e il secondo di imminente istituzione, per i quali nei prossimi mesi dovranno essere adottati i decreti delegati attuativi.

Alla luce anche della recente **sentenza della Corte di Giustizia Europea (C-350/20, O.D. e a. contro INPS del 2 settembre 2021)** - che ha dichiarato illegittima l'esclusione dei cittadini stranieri privi di permesso di lungo soggiorno dal bonus bebè e dalla indennità di maternità per le madri disoccupate (istituti che andranno a confluire nell'assegno unico universale) in quanto in contrasto con il diritto alla sicurezza sociale sancito dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla direttiva 2011/98/UE che sancisce il diritto alla sicurezza sociale per

tutti gli stranieri con un permesso di soggiorno, anche breve, di lavoro - in questa sede si vogliono evidenziare i profili discriminatori per i quali è necessaria una riflessione per interrompere “a valle” il corto circuito discriminatorio istituzionale.

I requisiti del permesso di soggiorno di lungo periodo, come si è visto cassato dalla CGUE per contrasto ai principi comunitari di parità di accesso alle prestazioni sociali, e della pregressa residenza decennale, cozzano con le finalità proprie di inclusione del reddito di cittadinanza che dovrebbe favorire l’inserimento dei soggetti più fragili, quali appunto i cittadini stranieri appena arrivati in Italia o che abbiano dei permessi di soggiorno unico di lavoro.

Nell’anno 2020 l’adozione di questi criteri ha avuto un impatto discriminatorio agevolmente desumibile dal dato INPS di accesso al RDC pari al 9 % di cittadini extra comunitari contro una percentuale di famiglie straniere in stato di povertà assoluta che rappresenta il 28,3 %.

Anche per l’assegno unico universale è la tipologia del titolo di soggiorno richiesto che genera profili discriminatori, che, sebbene nel testo della Legge delega n. 46/21 si abbandoni finalmente il requisito del permesso di lungo soggiorno, è ancora in contrasto con l’art. 12, comma 2 lett. b) della Direttiva 2011/98/UE che consente di limitare la parità di trattamento degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di lavoro nei soli casi di permesso inferiore a 6 mesi, richiedendo invece il legislatore italiano una durata del titolo almeno annuale.

Non può non farsi un accenno anche alle discriminazioni protratte in materia di servizi abitativi. Nel 2020, la **Corte costituzionale, con la sentenza n. 44 del 2020**, è tornata a pronunciarsi in materia, giungendo alla declaratoria di incostituzionalità della prescrizione di una legge regionale recante il requisito della residenza protratta sul territorio, al fine di accedere ai suddetti servizi. La Consulta ha, infatti, rilevato un contrasto sia con il principio di eguaglianza di cui all’art. 3, primo comma Cost. per l’ingiustificata disparità di trattamento, sia con il principio di eguaglianza sostanziale perché detto requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica.

In detta sentenza n. 44 del 2020, cui si ispira anche la successiva n. 9/2021, la Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 9 del 29 gennaio 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4.1, della L.R. n. 96 del 1996 della Regione Abruzzo ai sensi del quale, ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'art. 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro che sono in possesso dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000 e dell'art. 2 del d.P.R. n. 394 del 1999, la documentazione che attesta che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di origine o provenienza.

È inoltre previsto che la disposizione non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongono diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarano l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o provenienza.

La norma impugnata ha imposto un duplice onere documentale aggiuntivo a carico dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, per poter accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto devono presentare la documentazione che attesta che tutti i componenti della famiglia non possiedono adeguati alloggi nel Paese di origine o provenienza (comma 4.1) e la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della condizione economica del nucleo familiare.

La questione riguardante il comma 4.1 è stata dichiarata fondata sotto due distinti profili dalla Corte, perché, in primo luogo, l'onere procedimentale imposto risulta irragionevole in quanto non indicativo della situazione di bisogno del richiedente l'alloggio e, in secondo luogo, la disposizione risulta discriminatoria, dal momento che pone un onere a carico di cittadini extracomunitari, escludendo dal suo ambito d'applicazione cittadini italiani e di altri Paesi dell'Unione europea.

È stato, inoltre, impugnato l'art. 8 della stessa L.R. n. 96 del 1996 della Regione Abruzzo che dà rilevanza, ai fini dell'assegnazione di punteggi aggiuntivi, all'anzianità di residenza in Comuni della Regione Abruzzo.

La questione è stata dichiarata fondata dal momento che, pur essendo in questo caso il requisito richiesto solamente ai fini dell'assegnazione di una premialità aggiuntiva, il sistema complessivo sbilancia in modo sproporzionato l'assegnazione dei punteggi su un requisito che guarda al passato anziché al futuro, requisito che, peraltro, mantiene un legame debole con lo scopo del servizio pubblico.

La **Corte costituzionale, con la sentenza n. 281 del 23 dicembre 2020**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 88 della L.R. n. 9 del 2019 della Regione Friuli Venezia Giulia, che limitava la concessione di incentivi occupazionali alle imprese nelle ipotesi in cui i lavoratori risultassero residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni.

Il giudice delle leggi ha affermato che il requisito della residenza serve esclusivamente a determinare l'ente territorialmente competente per le prestazioni e che, a tale fine, è sufficiente l'indicazione della sede dell'impresa beneficiaria degli incentivi.

Diversamente il riferimento all'anzianità di residenza dei lavoratori finisce per essere irragionevole. Ne deriva una contraddizione di fondo rispetto alla *ratio* stessa della legge, finalizzata al reinserimento nell'ambiente aziendale del lavoratore che nell'impresa ha svolto la sua attività.

Inoltre gli anni di residenza nel territorio regionale non hanno alcun collegamento con lo scopo della misura.

La stessa **Corte costituzionale, con la sentenza n. 7 del 22 gennaio 2021**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 51, lett. b), della L.R. n. 13 del 2019 del Friuli Venezia Giulia, nella parte in cui ha previsto come requisito per l'accesso ad una misura di contrasto alla povertà il requisito della anzianità di residenza nel territorio della Regione.

In questa sede, confermando quanto già espresso dalla citata sentenza n. 44 del 9 marzo 2020, la Corte ha affermato che, mentre il requisito della residenza può servire a determinare il comune competente per l'erogazione delle prestazioni, il requisito della anzianità di residenza e, cioè, il tempo minimo di residenza in un Comune o in una Regione non può essere richiesto come requisito per l'accesso alle misure per numerose ragioni.

In primo luogo, il requisito non è in alcun modo legato allo scopo insito nel servizio pubblico e, cioè, predisporre delle misure idonee a soddisfare i bisogni essenziali del richiedente e, in secondo luogo, esso rischia di limitare in modo del tutto irragionevole l'esercizio di altri diritti fondamentali del soggetto, tra i quali il diritto alla libera circolazione.

Di precipuo interesse la pronuncia con la quale la **Corte costituzionale, con la sentenza n. 157 del 20 luglio 2021**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 (c.d. T.U. spese di giustizia), nella parte in cui non consente ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai

sensi dell'art. 79, comma 2, di produrre una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero.

In particolare l'art. 79, comma 2, del T.U. spese di giustizia richiede, per i soli cittadini non appartenenti all'Unione europea, che i redditi prodotti all'estero debbano essere certificati dall'autorità consolare competente, senza contemplare alcun rimedio nell'ipotesi in cui dette autorità dovessero assumere un comportamento non collaborativo.

Il diritto all'accesso alla giustizia è considerato un diritto fondamentale fondato sugli artt. 3 e 24 Cost.

Rispetto a tali parametri, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 rivela evidenti punti di contrasto. In primo luogo, circoscrive i soggetti passivi dell'obbligo solo sulla base del criterio della cittadinanza. Inoltre, pare richiedere la certificazione per qualunque reddito prodotto all'estero, compresi quelli realizzati in paesi facenti parte dell'Unione europea.

Infine, diversamente da quanto stabilito per il processo penale, in caso di procedimento amministrativo, tributario e civile l'impossibilità di produzione della documentazione non è controbilanciata da specifici rimedi a favore del richiedente. Ne risultano gravemente lesi il diritto al giudice ed il diritto di difesa.

La disposizione è stata dunque integrata dalla Corte costituzionale, mediante una pronuncia additiva, con la possibilità per l'istante di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di certificazione relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta di certificazione.

Di particolare rilevanza le **ordinanze interlocutorie n. 9378 e n. 9379 dell'8 aprile 2021 della Corte di Cassazione**.

La Suprema Corte ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, dopo la pronuncia della Corte di Giustizia del 25 novembre 2020 in C-302/19, la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 6-bis, del D.L. n. 68 del 1988, per violazione degli artt. 11 e 117 Cost., in reazione all'art. 12 della Direttiva 2011/98, nella parte in cui prevede che per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno unico lavoro, ai fini del pagamento degli assegni al nucleo familiare, sia calcolato sui soli familiari residenti in Italia mentre tale limitazione non è prevista per gli italiani.

Su tali questioni, come si vedrà passando in rassegna la giurisprudenza delle Corti supreme a livello sovranazionale, si è pronunciata la Corte di Giustizia UE.

4.1.2 Discriminazioni etnico-razziali

La citata **sentenza n. 307 del 18 novembre 2020 – 7 gennaio 2021 della Cassazione pen., sez. V**, ha riguardato un caso in cui un soggetto veniva ritenuto colpevole del delitto di lesioni personali aggravate dalla finalità di discriminazione od odio razziale, ai sensi degli artt. 582, 585 e 604-ter c.p., per aver colpito un cittadino extracomunitario al volto con un crick, apostrofandolo al contempo con l'epiteto sprezzante di “*negro di merda*” e, infine, invitandolo a tornare al suo paese d'origine.

In questo caso l'imputato ha proposto ricorso in Cassazione e, tra gli altri motivi, ha ritenuto scorretta l'applicazione dell'aggravante prevista dall'art. 604-ter c.p., in quanto le sue azioni non erano mosse da motivi razziali ma, piuttosto, le espressioni offensive erano state pronunciate solo nel corso della colluttazione e, a suo dire, in seguito alla provocazione subita.

La Cassazione ha confermato l'applicazione dell'aggravante in questione, dal momento che questa sussiste non solo quando l'azione, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio o comunque a dar luogo al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, ad un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente.

La **sentenza n. 1602 del 13 dicembre 2019 – 16 gennaio 2020 della Cassazione penale, sez. I**, ha annullato con rinvio il pronunciamento con cui i giudici di merito avevano condannato ai sensi dell'art. 604-*bis* c.p. due imputati che avevano esposto su un camion pubblicitario un manifesto raffigurante una ghigliottina insanguinata accanto all'immagine di un uomo nero decapitato ed un messaggio che invocava la pena di morte a carico di «*clandestini che uccidono italiani a picconate*».

Nel caso di specie la Cassazione ha rilevato il difetto di motivazione della sentenza di merito, non essendo stato chiaramente spiegato il motivo per cui il messaggio pubblicitario costituisse propaganda razziale, dal momento che la raffigurazione non manifestava *ictu oculi* il collegamento con lo stato soggettivo dell'individuo rappresentato, ma faceva riferimento a fatti precedentemente commessi dal soggetto straniero.

In tempi più recenti, la **Cassazione penale, sez. I, con la sentenza n. 10335 del 4 dicembre 2020 – 17 marzo 2021** ha confermato la condanna a carico del Sindaco del Comune di Alassio per il delitto

di cui all'art. 3 della Legge n. 654 del 1975 per aver diffuso, mediante un'ordinanza, idee fondate sulla superiorità razziale e aver compiuto atti di discriminazione razziale.

Il provvedimento faceva divieto a persone prive di fissa dimora, provenienti dall'area africana o sudamericana, se non munite di certificazione sanitaria attestante l'esenzione da malattie trasmissibili, di insediarsi sul territorio del Comune.

La Suprema Corte ha ritenuto sussistente il reato, dal momento che l'ordinanza non era giustificata da effettivi motivi igienico-sanitari ed era diretta, inoltre, solo ad una specifica cerchia di soggetti (africani e sudamericani), senza una giustificazione.

È stata richiesta peraltro una certificazione che l'ASL non avrebbe potuto rilasciare, con conseguente inesigibilità del comportamento imposto.

L'ordinanza non era stata assunta con lo scopo anzidetto (tutela di un interesse pubblico), ma per un fine diverso di esclusione di determinate categorie di soggetti (individuati sulla scorta della "razza"⁵) dalla possibilità di permanere sul territorio comunale.

La mancanza della condizione di esercizio del potere e della situazione di rischio per l'igiene e la sanità, pertanto, escludevano anche la possibilità di emissione dell'ordinanza d'urgenza con quella finalità.

Significativa l'**ordinanza n. 3842 del 15 febbraio 2021** con la quale la Corte di Cassazione, questa volta in sede civile, si è pronunciata sul ricorso proposto dal Comune di Civitanova Marche respingendolo.

Nel caso in esame il Comune in varie occasioni aveva assunto un atteggiamento fortemente ostruzionistico nei confronti di una famiglia rom che, a seguito dell'inizio della scuola della figlia, aveva chiesto di poter stanziare in un luogo tranquillo e vicino ai suoi punti d'interesse.

La Suprema Corte ha confermato la condanna a carico del Comune, rilevando che in vari momenti aveva posto in essere condotte di discriminazione indiretta tramite atti apparentemente legittimi (negazione dell'iscrizione anagrafica, continue visite delle forze dell'ordine, lo spostamento forzoso nella zona industriale del Comune, sino allo sgombero forzoso).

⁵ Poiché tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie, l'UNAR, seguendo la prassi del Comitato dei ministri e della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa, nel respingere le teorie basate sull'esistenza di "razze" diverse, nel presente documento utilizza il termine "razza" al fine di garantire che le persone che sono generalmente ed erroneamente percepite come appartenenti ad un'altra razza non siano escluse dalla protezione prevista dalla legislazione e dall'attuazione delle politiche antirazziste.

Sul piano della protezione internazionale, poi, si segnala l'**ordinanza n. 5022 del 24 febbraio 2021 della Cassazione**, la quale ha fissato i criteri per il riconoscimento della protezione umanitaria quando il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto all'esistenza dignitosa è posto a rischio a causa di una situazione di disastro ambientale (art. 453-quater c.p.), cambiamento climatico ed insostenibile sfruttamento delle risorse naturali.

Nel caso in esame, riguardante un cittadino proveniente dal delta del Niger, il Tribunale di merito ha accertato una situazione tale da integrare un disastro ambientale, comportando una compromissione della gestione e fruizione delle risorse naturali.

Il giudice di primo grado aveva infatti rilevato ed accertato l'esistenza di bande criminali e gruppi parastatali, l'insicurezza legata a sabotaggi e danneggiamenti, la gestione statale delle risorse naturali corrotta in collusione con le imprese straniere, ma aveva ritenuto che tale situazione non integrasse i requisiti della protezione sussidiaria e aveva quindi la possibilità di riconoscere la protezione umanitaria.

La Corte di Cassazione ha, tuttavia, richiamato la recente decisione del Comitato delle Nazioni Unite su un caso presentato da un cittadino delle Isole Kiribati, che aveva richiesto il riconoscimento del diritto di asilo, in quanto i cambiamenti climatici avvenuti nel suo paese avevano causato condizioni di vita così avverse da obbligarne la fuga.

Il Comitato Onu aveva sancito l'obbligo degli Stati ad assicurare e garantire il diritto alla vita e alla vita dignitosa e libera anche quando questo fosse messo in pericolo da condizioni quali il degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sviluppo insostenibile, dichiarando esistente anche in questi casi la piena operatività del principio di *non refoulement*. Pertanto, dato che nel caso sottoposto all'esame della Suprema Corte si configurava una situazione di degrado ambientale e di grave compromissione della gestione delle risorse, al fine di valutare se sono integrati i requisiti per la protezione umanitaria occorre verificare in che modo tale situazione concretizzi un rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa.

Infatti la compromissione dei diritti fondamentali dell'individuo può determinarsi anche quando un soggetto sia obbligato a vivere in un «*contesto socio – ambientale talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di veder azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile*».

La causa è quindi stata rinviata dalla Suprema Corte al giudice di primo grado, il quale dovrà verificare che il livello essenziale di vita dignitosa non sia superato nel caso di specie, anche quando

le situazioni di vulnerabilità derivino da condizioni di degrado ambientale, sociale o climatico o di sfruttamento delle risorse naturali.

Il Tribunale di Roma, con decreto del 21 dicembre 2020, ha disposto che il rifiuto opposto da Poste italiane s.p.a. all'apertura di un conto corrente di base per i richiedenti protezione internazionale muniti esclusivamente della ricevuta della richiesta di permesso, costituisce una discriminazione, dal momento che in questo modo il richiedente non può percepire uno stipendio e non può nemmeno accedere ai contributi statali previsti per l'emergenza pandemica.

A queste condizioni, per i richiedenti, diventa difficile poter altresì accedere alla protezione internazionale. In conseguenza di ciò il Tribunale ha ordinato a Poste italiane s.p.a. di cessare la condotta discriminatoria.

4.1.3 Discriminazioni religiose

Il 17 Gennaio il Consiglio dei Ministri ha approvato la **definizione⁶ operativa di antisemitismo formulata dall'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)***.

6 Nello spirito della Dichiarazione di Stoccolma che afferma: "Con l'umanità ancora segnata da antisemitismo e xenofobia la comunità internazionale condivide una solenne responsabilità di combattere questi fenomeni dannosi", la commissione sull'antisemitismo e sulla negazione dell'Olocausto chiese alla Plenaria dell'IHRA, che si teneva a Budapest nel 2015, di adottare la seguente definizione operativa (di lavoro) di antisemitismo.

Il 26 maggio 2016 la Plenaria, che si teneva a Bucarest, decise di **adottare la seguente definizione operativa non giuridicamente vincolante di antisemitismo:**

"L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto".

Per orientare l'operato dell'IHRA le seguenti spiegazioni possono servire come esempi:

Le manifestazioni possono avere come obiettivo lo Stato di Israele perché concepito come una collettività ebraica. Tuttavia, le critiche verso Israele simili a quelle rivolte a qualsiasi altro paese non possono essere considerate antisemite. L'antisemitismo spesso accusa gli ebrei di cospirare per danneggiare l'umanità, e se ne fa ricorso di frequente per dare la colpa agli ebrei quando "le cose non funzionano". L'antisemitismo si esprime nel linguaggio scritto e parlato, con immagini e con azioni, usa sinistri stereotipi e fattezze caratteriali negative per descrivere gli ebrei. Considerando il contesto generale, esempi contemporanei di antisemitismo nella vita pubblica, nei mezzi di comunicazione, nelle scuole, al posto di lavoro e nella sfera religiosa includono (ma non si limitano a):

- Incitare, sostenere o giustificare l'uccisione di ebrei o danni contro gli ebrei in nome di un'ideologia radicale o di una visione religiosa estremista.
- Fare insinuazioni mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate degli ebrei come individui o del loro potere come collettività – per esempio, specialmente ma non esclusivamente, il mito del complotto ebraico mondiale o degli ebrei che controllano i mezzi di comunicazione, l'economia, il governo o altre istituzioni all'interno di una società.
- Accusare gli ebrei come popolo responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un singolo ebreo o un gruppo di ebrei, o persino da azioni compiute da non ebrei.

La decisione allinea l'Italia ad altri Paesi europei ed avviene insieme all'ufficializzazione della nomina della professoressa Milena Santerini come coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Il Consiglio dei Ministri, in occasione della Giornata della Memoria, ha ribadito l'impegno a promuovere e a rafforzare la memoria dell'Olocausto e a contrastare l'antisemitismo in tutte le sue forme. A tale scopo il Governo fa riferimento al documento IHRA sull'antisemitismo quale punto di partenza per un percorso di ricognizione delle espressioni e delle condotte di antisemitismo, che ha chiesto di avviare alla Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

La Presidente del Senato ha nominato i 25 membri della **Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio**, proposta dalla Senatrice a vita e sopravvissuta dell'Olocausto Liliana Segre e approvata dal Parlamento nel 2019.

Il 10 febbraio 2020 il Tribunale di Roma ha condannato 24 appartenenti a un'associazione chiamata *Stormfront* a pene fino a 3 anni e 10 mesi di prigione per incitamento all'odio etnico e razziale, diffamazione e minacce ai danni di ebrei, immigrati e personaggi pubblici. Nel 2011 il gruppo aveva creato un forum sull'omonimo sito statunitense che promuove ideologie di nazionalismo bianco e suprematismo ed aveva pubblicato un elenco di comunità, scuole, negozi e

-
- Negare il fatto, la portata, i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l'intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania Nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto).
 - Accusare gli ebrei come popolo o Israele come stato di essersi inventati l'Olocausto o di esagerarne i contenuti.
 - Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione.
 - Negare agli ebrei il diritto dell'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è una espressione di razzismo.
 - Applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico.
 - Usare simboli e immagini associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani.
 - Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti.
 - Considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele.

Gli atti di antisemitismo sono considerati crimini quando vengono definiti tali dalla legge del paese (per esempio, negazione dell'Olocausto o la distribuzione di materiali antisemiti in alcuni paesi).

Gli atti criminali sono considerati antisemiti quando l'obiettivo degli attacchi, sia che siano persone o proprietà – edifici, scuole, luoghi di culto o cimiteri – sono scelti perché sono, o sono percepiti, ebrei, ebraici o legati agli ebrei.

La discriminazione antisemita è la negazione nei confronti degli ebrei di opportunità o servizi che sono disponibili agli altri ed è illegale in molti paesi.

ristoranti ebraici, completo di indirizzi e numeri di telefono, esortando i membri del gruppo ad “agire come credono” sulla base di queste informazioni.

Il 1° luglio 2020 il Tribunale amministrativo regionale (TAR) della Lombardia ha decretato che il Comune di San Giuliano Milanese ha limitato eccessivamente il principio costituzionale della libertà di religione quando ha negato, nel 2019, l’uso di due differenti strutture a una comunità musulmana e a una Chiesa cristiana evangelica. In seguito alla sentenza, le due comunità hanno potuto usare le loro strutture come luoghi di culto.

Il 15 luglio 2020 l’avvocato del Presidente della *Bangladesh Cultural and Welfare Association* ha annunciato che la **Corte europea per i diritti dell’uomo** aveva giudicato ammissibile il ricorso contro una condanna del 2019 inflitta per aver violato le normative comunali di Milano. L’uomo era stato condannato perché la sua associazione aveva assunto una ditta di costruzioni per convertire un magazzino in luogo di culto senza prima ottenere il benestare delle autorità. Il suo avvocato sostiene che la condanna costituisce una violazione della libertà di religione, in quanto la Regione Lombardia, Milano inclusa, ha adottato leggi che di fatto impediscono ai musulmani di costruire nuove moschee. La Corte di Cassazione nel 2019 aveva condannato il Presidente dell’associazione a sei mesi di carcere e al pagamento di una multa di 9.000 EUR; è stata la prima volta in cui un tribunale ha imposto sanzioni penali, e non soltanto amministrative, per una violazione di questo tipo. Sia la condanna che la multa sono state sospese in seguito al ricorso alla Corte EDU.

Il 17 aprile 2020 la Corte di Cassazione si è pronunciata contro il Comune di Milano per aver vietato all’Unione degli atei, agnostici e razionalisti di distribuire materiale propagandistico, con la motivazione che sarebbe risultato offensivo nei confronti di tutte le religioni. Il tribunale ha ribadito la necessità di rispettare non solo tutte le fedi, ma anche il diritto di non abbracciare nessuna fede e la libertà di coscienza, incluso il diritto di promuovere l’ateismo.

4.1.4 Discriminazioni nei confronti delle persone LGBTI

Nel 2020 la produzione giurisprudenziale in materia di filiazione di coppie omosessuali è stata piuttosto abbondante.

Tuttavia, in questa materia, la giurisprudenza di merito ha dimostrato una posizione differente rispetto a quella della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale e, per questo, l'orientamento espresso dalle sue pronunce è distante rispetto a quello, ormai piuttosto chiaro, delle due Corti.

Infatti, i giudici di merito hanno avuto, a più riprese, l'occasione di pronunciarsi sulla filiazione tramite ricorso a tecniche di p.m.a. e di esprimersi in senso favorevole rispetto alla stessa.

La Corte d'Appello di Trento (decreto del 16 gennaio 2020), il Tribunale di Rimini (decreto del 25 gennaio 2020), il Tribunale di Bergamo (decreto 20 aprile 2020), il Tribunale di Cagliari (decreto del 28 aprile 2020), il Tribunale di Genova (decreto del 4 novembre 2020) e il Tribunale di Brescia (decreto del 11 novembre 2020) hanno precisato che *“nell'ipotesi di nascita in seguito a fecondazione eterologa realizzata all'estero da parte di una coppia di donne che abbia espresso un consenso equivalente a quello previsto dall'art. 6 della legge n. 40 del 2004, debbono applicarsi le disposizioni fondamentali e generali in tema di genitorialità da p.m.a. contenute negli artt. 6, 8, 9 legge cit., che disciplinano lo status del minore nato da p.m.a. stabilendo che il medesimo è figlio della coppia che ha espresso il relativo consenso, le quali ben possono operare anche con riferimento alle coppie omosessuali che abbiano fatto ricorso a pratiche di p.m.a. all'estero”*.

Sempre in tema di procreazione medicalmente assistita e omogenitorialità, la **Corte di Cassazione** ha, nel 2020, confermato il proprio orientamento contrario al riconoscimento nell'atto di nascita del c.d. “genitore intenzionale”. Infatti, con le **sentenze nn. 7668/2020 e 8029/2020** ha precisato come non possa essere accolta la domanda di rettificazione dell'atto di nascita di un minore nato in Italia al fine di inserire il nome della madre intenzionale accanto a quello della madre biologica. L'impossibilità di procedere in questo senso deriva, nel ragionamento della Suprema Corte, dal fatto che nell'ordinamento italiano vige il divieto di ricorso a questo genere di tecniche per le persone dello stesso sesso e, dunque, a nulla rileva il fatto che la madre intenzionale abbia espresso il suo consenso alla procedura di fecondazione effettuata all'estero.

Nello specifico, nel caso della **sentenza n. 7668/2020**, la **Corte di Cassazione** chiamata ad esprimersi in merito alle sentenze con le quali i giudici di merito, il Tribunale di Treviso prima e la Corte di Appello di Venezia di seguito, avevano ritenuto legittimo il rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile di indicare due madri sull'atto di nascita di una minore nata in Italia, a seguito di pratiche di procreazione medicalmente assistite effettuate all'estero, la Suprema Corte ha sostenuto,

in aderenza a quanto già deciso, che per gli atti di nascita formati o da formare in Italia, possa essere menzionata una sola persona come madre, in virtù del rapporto biologico e/o genetico con il nato.

La Corte di Cassazione, richiamandosi alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 221/2019 in tema di procreazione medicalmente assistita, ha chiarito che nel nostro ordinamento non esiste un “*diritto a procreare con metodi diversi da quello naturale*”.

Neppure può invocarsi il differente trattamento in tema di adozioni da parte di omosessuali e di riconoscimento degli atti dello stato civile formati all'estero (in particolare di atti di nascita in cui erano indicati come genitori due persone dello stesso sesso). Infatti, nel caso delle adozioni a prevalere è l'interesse del minore ad avere una famiglia e a coltivare relazioni affettive già instaurate e consolidate, mentre nel secondo prevale la volontà del legislatore di predisporre per un minore non ancora nato quelle che sono, secondo le sue valutazioni, le migliori “*condizioni di partenza*”.

Per quanto, invece, riguarda la possibilità del riconoscimento in Italia di atti di nascita redatti all'estero e recanti l'indicazione di due genitori dello stesso sesso, la Corte ha precisato che in quel caso si applica un diverso parametro normativo, - quello dell'ordine pubblico - e a venire in rilievo sono i principi di continuità e conservazione dello *status filiationis*, oltre che quello di circolazione degli atti giuridici formati all'estero.

Sul punto, però, è apparso necessario alla Corte precisare che è trascrivibile in Italia un atto di nascita di un minore che reca l'indicazione di due genitori, ma solo se questi sono entrambi di sesso femminile; mentre ciò non è possibile se si tratta di due genitori uomini.

In questo caso, infatti, è necessario il ricorso a tecniche di gestazione surrogata, tecnica in contrasto con disposizioni imperative del nostro ordinamento, ritenute espressive del principio di ordine pubblico e del rispetto di principi fondamentali quali la tutela della dignità della gestante e l'istituto dell'adozione.

L'orientamento del Giudice di legittimità è stato, poi, confermato anche dalla Corte Costituzionale. Infatti, con la sentenza n. 230/2020, la Corte Costituzionale ha stabilito che non viola i parametri costituzionali invocati (artt. 2, 3 c.1, 30 e 117 c.1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24, paragrafo 3, della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea) l'impossibilità di procedere all'indicazione di due madri (tra loro unite civilmente) nell'atto di nascita formato in Italia. Questo perché, con riguardo al riconoscimento del diritto ad essere genitori di entrambe le

donne unite civilmente, il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto di questo tipo non è imposto dai precetti costituzionali considerati.

La Corte, in questa occasione, precisa come le norme adottate a parametro di costituzionalità non siano neppure chiuse a soluzioni di segno opposto rispetto a quella da lei adottata ma ritiene che sia compito del legislatore intervenire a sanare quello che è un evidente vulnus normativo in materia.

La Corte, poi, conclude considerando la questione dello status filiationis del minore nato all'interno di una coppia omosessuale tramite tecniche di p.m.a. a cui entrambe le donne hanno prestato consenso: in questo senso la Corte ha precisato che l'interesse del minore a riconoscere entrambe le donne come genitore è già soddisfatto mediante il ricorso all'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della Legge 4 maggio 1983, n. 184.

Anche in questo caso, la Corte non ritiene che l'ordinamento sia chiuso alla possibilità di introdurre soluzioni che apprestino una maggiore tutela giuridica al rapporto tra il minore e la madre intenzionale, ma ritiene che anche la regolamentazione di questo aspetto debba essere rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Tra le pronunce della Corte di Cassazione significativa appare quella con la quale è stato affermato che non configura diffamazione augurare che qualcuno abbia figli omosessuali (**Corte di Cassazione, sez. V Penale, sentenza n. 7 febbraio – 11 giugno 2020, n. 17944**).

La diffamazione consiste, infatti, nella lesione della reputazione, che può essere realizzata in qualsiasi modo. Quando è realizzata mediante espressioni verbali, deve trattarsi di parole attributive di qualità negative alla persona offesa, ovvero di espressioni che gettano, comunque, una luce negativa su quest'ultima. L'augurio ad avere figli omosessuali non è attributivo di qualità negative, esprimendo solo un auspicio, la cui verifica dipende dalla volontà e dalle inclinazioni dei soggetti interessati.

Con **ordinanza del 17 febbraio 2020, n. 3877 la sezione Prima della Corte di Cassazione** ha riconosciuto il diritto alle persone che hanno effettuato il percorso di transizione di scegliere liberamente il nome, purché ciò non violi le disposizioni normative o i diritti di terzi.

Secondo la Corte, infatti, non sussiste l'imposizione di cambiare il nome da maschile e femminile e viceversa, anche in quanto esistono prenomi maschili non traducibili al femminile e viceversa ovvero prenomi che, possono essere percepiti come maschili o femminili, con conseguente incertezza dovuta ad una conversione spesso non univoca.

Dunque, non sussistono obiezioni al fatto che la stessa parte interessata, persona adulta, se lo voglia, possa scegliere ed indicare il nuovo nome, quando ciò non si ponga in contrasto con disposizioni normative o diritti di terzi.

A ciò si aggiunga che, con **sentenza n. 120/2001, la Corte Costituzionale**, ha precisato che il nome, essendo il primo ed immediato segno distintivo, costituisce uno dei diritti inviolabili della persona protetti dalla Carta ex art. 2 Cost., cui si riconosce il carattere di clausola aperta; pertanto, dalla lettura combinata dell'art. 6 c.c., comma 3, e degli artt. 2 e 22 Cost., è possibile desumere la natura di diritto soggettivo insopprimibile della persona.

Dunque, il riconoscimento del primario diritto alla identità sessuale, sotteso alla rettificazione dell'attribuzione di sesso di parte ricorrente, comporta, di conseguenza, la rettificazione del prenome, che non va necessariamente convertito nel genere scaturente dalla rettificazione, dovendo il giudice tener conto del nuovo prenome, indicato dalla persona, anche se diverso dal prenome precedente, se tale scelta sia legittima e conforme al nuovo stato.

Il Tribunale di Milano con ordinanza del 12 novembre 2020 ha riconosciuto l'esistenza di un vuoto normativo sulla possibilità di riconoscere cittadinanza, nel nostro ordinamento, alla genitorialità delle coppie omosessuali, ed in particolare al genitore cd. "intenzionale" o "sociale", presente in quelle coppie di donne che hanno fatto ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita. In questo contesto, la giurisprudenza si è espressa in senso negativo in relazione ai casi che in concreto si sono presentati, anche sulla base del fatto che la legge n. 76/2016 sulla regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso, nel selezionare le norme relative al matrimonio che si applicano alle unioni civili, non contiene disciplina relativa ai profili della filiazione, con ciò escludendo le stesse in modo implicito.

Per questa ragione, la giurisprudenza si è mostrata in generale contraria a riconoscere un pieno diritto – nei termini che si vedranno - alla genitorialità alle coppie omosessuali (in questo senso **C. Cost. 237/2019; SSUU 12193/2019; Cass. 8029/2020**).

Infatti, non esiste una disposizione legislativa di rango primario che garantisca la genitorialità delle coppie dello stesso sesso, e ciò non costituisce una violazione della Carta Costituzionale.

Al contempo però, se è vero che il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente, non è imposto dai precetti costituzionali, è altrettanto vero che tali parametri non sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare alla fenomenologia considerata (**C. Cost. 221/2019**).

Pertanto, è del tutto ammissibile che la documentazione anagrafica attestante il legame genitoriale tra la madre cd. intenzionale ed il minore possa essere valorizzata nel trarre le conseguenze di tutela derivanti dall'esistenza di tale rapporto, non essendo il predetto riconoscimento vietato da norme di rango superiore.

Ed infatti la trascrivibilità in Italia di certificati di nascita formati all'estero, relativi a una duplice genitorialità femminile, è assolutamente ammessa nel nostro ordinamento, in quanto non contraria a principi di ordine pubblico, secondo le disposizioni di diritto internazionale privato (**cfr. SSUU 12193/2019 e C. Cost. 230/2020**).

Il legame tra il minore e la madre sociale risultava dall'atto di riconoscimento posto in essere davanti all'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Milano e tale riconoscimento è, poi, richiamato nell'atto di nascita del minore, pertanto: *“Data l'evidenza documentale di un legame genitoriale tra la ricorrente e XXX (il minore), nella sua veste di datore di lavoro YYY avrebbe dovuto limitarsi a prendere atto dell'attestazione fornita e a riconoscere il congedo parentale richiesto, senza entrare nel merito del diritto alla genitorialità della ricorrente. D'altronde, a fronte di analoga documentazione fornita da parte di un genitore eterosessuale, non lo avrebbe certo fatto: ergo la natura discriminatoria del suo comportamento”*.

In altri termini, i presupposti per ottenere il congedo sono semplicemente lo *status* di genitore del dipendente richiedente e la richiesta di un congedo.

Nell'ipotesi in cui il/la dipendente fosse stato genitore in una coppia eterosessuale, i congedi sarebbero stati riconosciuti; nell'ipotesi della ricorrente, che è madre in una famiglia omogenitoriale, i congedi sono stati negati. Il datore di lavoro ha così trattato in modo differente due situazioni che sono invece identiche, e ciò solo a causa dell'orientamento sessuale della lavoratrice.

Sulla base di queste considerazioni il Tribunale di Milano ha riconosciuto la natura discriminatoria della decisione del datore di lavoro, con ordine di concedere alla ricorrente il congedo parentale e il risarcimento del danno patrimoniale subito per la mancata retribuzione nel periodo in cui ha concesso, invece del congedo parentale, l'aspettativa non retribuita alla lavoratrice.

In materia di diritti delle persone transessuali, invece, si deve sottolineare come il **23 settembre 2020** l'**Agenzia italiana per il farmaco (AIFA)** ha adottato le **Determine nn. 104272/2020 e 104273/2020** con cui ha stabilito l'erogabilità delle terapie ormonali sostitutive per persone trans a totale carico del Servizio sanitario nazionale a partire dal 1° ottobre 2020.

A livello locale, invero, vi erano delle realtà che già avevano stabilito la gratuità della terapia ormonale sostitutiva da diverso tempo: basti pensare che la Regione Toscana dal 2006 aveva adottato normative regionali che prevedevano l'erogabilità della terapia a carico dello stato; tuttavia, di fianco a realtà come questa, ve ne erano diverse che ancora non avevano preso posizione sul tema. Per questa ragione, la decisione dell'AIFA è servita ad omologare i diversi contesti presenti sul territorio nazionale e, dunque, a rendere concreto il diritto delle persone trans di accedere a un trattamento medico spesso indispensabile per la tutela del loro diritto alla salute (art. 32 Cost.) e all'identità personale e di genere (art. 2 Cost.).

Inoltre, questa decisione ha permesso all'Italia di mettersi in linea con i suggerimenti della Risoluzione 2048 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 22 aprile 2015 sulla discriminazione contro le persone transgender in Europa, che incitava gli Stati membri a garantire "l'accesso a terapie ormonali sostitutive, supporto psicologico e intervento chirurgico a carico del servizio sanitario pubblico".

4.1.5 Discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità

Il 2020 è stato un anno particolarmente rilevante in materia di discriminazione in base alle disabilità.

Infatti, se da un lato le modalità con cui la pandemia ha costretto a riorganizzare la vita sociale e lavorativa hanno, se possibile, accentuato il divario tra persone con disabilità e persone prive di disabilità, dall'altro, in questo anno, si è registrato un orientamento giurisprudenziale chiaro e lineare, volto a promuovere la piena integrazione sociale delle persone con disabilità e a condannare duramente qualsiasi forma di discriminazione nei loro confronti.

Non sorprende, dunque, che l'oggetto principale delle pronunce (di merito e legittimità) adottate in questo periodo sia la discriminazione sul luogo di lavoro e nel contesto scolastico; infatti, è cosa nota che la piena integrazione sociale passi, inevitabilmente, per l'integrazione lavorativa e, prima ancora, scolastica.

A proposito di discriminazione sul luogo di lavoro, si ricorda la **sentenza del 19 marzo 2020 del Tribunale di Firenze**. In questa occasione il Giudice delinea chiaramente cosa debba intendersi per "accomodamenti ragionevoli" sul posto di lavoro.

Tale concetto è introdotto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata in Italia con Legge n. 18/2009) e sta ad indicare l'obbligo che il datore di lavoro ha di modificare, senza produrre uno sconvolgimento dell'assetto organizzativo dell'impresa, la propria organizzazione, al fine di salvaguardare il diritto dei dipendenti a svolgere mansioni compatibili con il proprio stato di salute.

Nel caso di specie, proprio alla luce di questo concetto, il Giudice – ribadendo quanto già sostenuto nella fase sommaria del procedimento – ha ritenuto che la condotta della cooperativa opponente dovesse considerarsi illegittima, poiché discriminatoria nei confronti del lavoratore opposto.

Infatti, la vicenda riguardava un lavoratore con un'invalidità del 75% causata da una grave patologia polmonare che, a seguito di un peggioramento delle condizioni di salute, su indicazione del medico curante, aveva chiesto alla cooperativa per cui lavorava di modificare la fascia oraria dei suoi turni. La società aveva ritenuto di non poter assecondare la richiesta del dipendente e, dunque, lo aveva licenziato.

Il Tribunale di Firenze ha ritenuto che la posizione della cooperativa non potesse essere considerata legittima poiché essa non aveva rispettato l'obbligo positivo impostole dalla normativa vigente di adottare ragionevoli accomodamenti nel rispetto della condizione di salute del dipendente. Proprio alla luce di questo obbligo, infatti, la società avrebbe dovuto ricollocare il lavoratore presso altri appalti, modificando i suoi orari di lavoro e non licenziarlo. Una modifica di questo tipo non avrebbe sconvolto in alcun modo l'assetto organizzativo dell'impresa stessa, configurando, dunque, la concretizzazione di un ragionevole accomodamento.

Medesime valutazioni sono state poste in essere, poi, circa un mese dopo dal **Tribunale di Pavia (sent. del 29 aprile 2020)**.

Sempre in materia di discriminazione sul luogo di lavoro, la **Corte di Cassazione** ha precisato, con la **sentenza n. 14075 del 7 luglio 2020**, come l'esclusione di un lavoratore disabile dalla turnazione per lo straordinario leda il principio di parità di trattamento dettato dall'art. 2 della Legge n. 67/2006. Infatti, nel caso considerato, la Suprema Corte ha confermato la sanzione irrogata al Ministero dei Trasporti per non aver incluso un dipendente disabile nella turnazione prevista per il lavoro straordinario. Il Giudice di legittimità, infatti, ha ritenuto che questa condotta configurasse una forma di discriminazione indiretta nei confronti delle persone disabili.

Con la **sentenza del 12 febbraio 2020**, il **Tribunale di Rieti** ha stabilito come laddove il piano educativo elaborato congiuntamente tra insegnanti della scuola e operatori della sanità pubblica

abbia individuato un numero di ore necessarie per il sostegno dell'alunno che presenta gravi disabilità, l'amministrazione didattica è priva del potere discrezionale di rimodulare (o sacrificare) in via autoritativa, a causa della scarsità delle risorse, la misura del supporto così come stabilita dal piano. Infatti, l'omissione o l'inefficienza nell'apprestamento di questo servizio da parte dell'autorità scolastica si traduce in un'indubbia contrazione del diritto del disabile ad un intervento confacente alle sue specifiche caratteristiche e, dunque, del venir meno della condizione imprescindibile che gli permetterebbe di realizzare il diritto ad avere pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico.

Il Tribunale, dunque, conclude che un comportamento di questo tipo da parte della struttura scolastica concretizza una discriminazione indiretta vietata dall'art. 2 della L. n. 67/2006.

Alla stessa posizione, con le medesime argomentazioni, ha aderito pochi mesi dopo anche il **T.A.R. Molise, con la decisione n. 295 del 29 ottobre 2020.**

Le pronunce appena analizzate, in materia di ragionevoli adattamenti sul posto di lavoro e di piano didattico individualizzato nell'ambito della formazione scolastica, sono chiare nell'individuare queste due misure come strumenti idonei ed imprescindibili a garantire, rispettivamente, il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) delle persone disabili. L'ordinamento, infatti, pone sul datore di lavoro e sulla struttura scolastica l'obbligo positivo di attivarsi, predisponendo e garantendo condizioni idonee a permettere alle persone con disabilità di esercitare i propri diritti alla stregua delle persone prive di disabilità. Si può concludere, dunque, che previsioni di questo tipo rappresentino la concretizzazione del principio di uguaglianza sostanziale posto dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione e che non assicurarle inevitabilmente configura una violazione dell'art. 2, L. n. 67/2006.

Tra le decisioni in materia di diritto allo studio e disabilità si segnalano **due sentenze del Consiglio di Stato, la n. 1331/2020 e la n. 4741/2020**, con le quali è stato affermato che l'integrazione delle persone con disabilità costituisce un dovere dello Stato; l'interesse che è ad esso sotteso è da considerarsi come preponderante anche di fronte ad esigenze di bilancio. Nello specifico, il Consiglio di Stato ha ritenuto discriminatorio il taglio, effettuato dal MIUR, delle risorse destinate ai soli studenti disabili stabilendo che, qualora il contenimento delle spese si fosse reso necessario, sarebbe stato opportuno operarlo in modo proporzionale nei confronti di tutti i fruitori del servizio scolastico.

In questa materia, poi, è intervenuta, il **10 settembre 2020**, una pronuncia della Corte di **Strasburgo** che ha sottolineato come il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, di cui il diritto all'integrazione scolastica è parte fondamentale, è strettamente connesso al principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e, proprio in virtù di questo, è onere dell'ordinamento creare le condizioni affinché le persone disabili possano godere del diritto di cui sono titolari allo stesso modo delle persone non disabili.

Sul tema all'esame si segnala, infine, l'adozione di diverse norme contenenti disposizioni che, tra le altre cose, mirano a promuovere l'integrazione sociale delle persone disabili, eliminando qualsiasi forma di discriminazione nei loro confronti; si fa riferimento, più nello specifico, alla **Legge n. 178/2020**, al **Decreto Legislativo n. 39/2021** e al **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 gennaio 2021**.

4.2 Le novità emerse dal contesto europeo e internazionale

Casi emblematici in ambito etnico-razziale

Nel **caso EZ (C-238/19, sentenza del 19 novembre 2020)** la Corte di Giustizia UE, nell'esaminare una fattispecie avente ad oggetto il caso di un cittadino siriano riconosciuto meritevole della protezione sussidiaria, ma al quale era stata rigettata l'istanza di asilo in Germania fondata sull'esigenza di sottrarsi al servizio militare per timore di dovere partecipare alla guerra civile in corso nel suo Paese d'origine, è stato affermato che i motivi di persecuzione (art. 10) sono concettualmente distinti dagli atti di persecuzione (art. 9).

Conseguentemente, ad avviso della Corte, l'autorità competente non può, automaticamente, ritenere che il collegamento tra motivi e atti di persecuzione sia *in re ipsa*, occorrendo un'apposita valutazione avente come punto di partenza le dichiarazioni del richiedente asilo. Posto che, tuttavia, sarebbe contrario alle modalità di valutazione sancite dall'art. 4 della Direttiva 95/2011 gravare il richiedente dell'onere di una prova così difficile, la Corte ha evidenziato che, pur in mancanza di un collegamento automatico, è molto ragionevole presumere che il rifiuto di prestare servizio militare

alle condizioni precisate all'art. 9, par. 2, lett. e), della Direttiva 95/2011 si ricollegli a uno dei cinque motivi ricordati all'articolo 10.

Nel caso **Commissione c. Ungheria (C-808/18, sentenza del 17 dicembre 2020)**, la Corte di Giustizia UE ha dichiarato la responsabilità dello Stato membro in esito a una procedura di infrazione attivata a causa di violazioni del diritto UE in materia di migrazioni evidenziando numerosi profili di incompatibilità tra il diritto ungherese e il diritto UE.

In sintesi, la Corte ha affermato che il diritto UE non ammette lo sviluppo di una prassi amministrativa, quale quella ungherese, che limiti drasticamente il numero giornaliero di individui che possono presentare una richiesta di protezione internazionale, per giunta in poche zone di transito. Ad avviso della Corte le limitazioni applicate dall'Ungheria appaiono troppo rigide, in particolare laddove si impone al richiedente di rimanere nelle "zone individuate" fino al termine dell'esame della domanda, pena il rischio di subire conseguenze negative di vario tipo.

Non risulterebbe rispettoso dei principi UE "il trattenimento" correlato allo *status* di richiedente protezione internazionale. Detto trattenimento non risulterebbe riconducibile alla pericolosità degli interessati, risultando scollegato da qualsivoglia esame individualizzato del singolo richiedente, nonché sproporzionato e non ricollegabile ai motivi tassativi previsti dall'art. 8, par. 3, della Direttiva 33/2013.

Il trattenimento automatico operato dalle autorità ungheresi in zone di frontiera non permetterebbe, inoltre, di soddisfare le esigenze di «*sostegno adeguato*».

Oltre alle molteplici violazioni (anche con riferimento, per esempio, al trattamento dei minori) riscontrate in ordine alla Direttiva 2013/32, la Corte ha altresì ravvisato la violazione da parte dello stato ungherese degli obblighi contenuti nella Direttiva 115/2008 (c.d. direttiva rimpatri), in particolare laddove i rimpatri risultino essere stati effettuati senza la previa constatazione dell'irregolarità del soggiorno, in assenza di un provvedimento scritto e motivato o non consentendo agli interessati l'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo. La Corte ha, infine, ritenuto non meritevoli di accoglimento le eccezioni formulate dallo stato ungherese fondate sull'art. 72 TFUE (e sull'art. 4, par. 2, TUE) in nome dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

Nel caso di **M.S., M.W., G.S. (C-616/19, sentenza del 10 dicembre 2020)** la Corte di Giustizia UE si è occupata della possibilità, per le autorità competenti di uno Stato membro, di pronunciare l'irricevibilità di una domanda di protezione internazionale contro il richiedente che stia già beneficiando della protezione sussidiaria in un altro Stato membro.

M.S., M.W., G.S., cittadini di Stati terzi, si trovavano infatti in questa situazione. La loro richiesta di protezione internazionale era stata respinta dalle autorità irlandesi perché era emerso che essi avevano ottenuto lo *status* di beneficiari di protezione sussidiaria in Italia.

Nel procedimento instaurato dagli interessati per ricorrere contro le decisioni di diniego, si rendeva necessario verificare se ciò fosse conforme o meno con il diritto UE.

Il punto era che, sebbene la Direttiva 32/2013 (direttiva procedure) ammetta l'adozione di simili provvedimenti in forza dell'art. 33, par. 2, l'Irlanda non partecipa all'adozione e all'applicazione di quest'atto, anche se è vincolata dal regolamento 604/2013 (Dublino III); nei suoi confronti si applica solo la direttiva 85/2005, abrogata proprio dalla Direttiva 32/2013.

La Corte di Giustizia, cui si era rivolto il giudice nazionale adito dai tre ricorrenti, è chiamata a fare luce su questo aspetto, interpretando l'art. 25, par. 2, della Direttiva 85/2005.

Il nucleo del ragionamento della Corte è contenuto nei passaggi finali della sentenza.

Dopo avere analizzato le varie ipotesi che consentono a uno Stato membro di giudicare una domanda di asilo irricevibile, la Corte ne isola due: si tratta di quelle previste alle lettere b) e c) dell'art. 25, par. 2. In base a queste ipotesi, è consentito rigettare la domanda di asilo se, in relazione alla posizione del richiedente, esiste un Paese terzo di primo asilo o un Paese terzo che possa essere considerato sicuro.

Come si vede, non ci sono riferimenti alla protezione sussidiaria, della quale beneficiano *M.S., M.W., G.S.* Tuttavia, facendo leva sull'appartenenza dell'Irlanda al sistema eretto dal regolamento Dublino III, la Corte chiama in causa (esplicitamente o implicitamente) i principi di mutua fiducia, coerenza ed effetto utile. Dalla loro applicazione risulta che se è possibile dichiarare irricevibile una domanda presentata nelle situazioni prefigurate dall'art. 25, par. 2, lett. c) e d) della direttiva 85/2005, occorre che lo stesso valga nel caso di specie.

Pertanto, la normativa irlandese che autorizza la dichiarazione di irricevibilità di domande di protezione internazionale presentate da cittadini di Stati terzi che già beneficiavano della protezione sussidiaria in un altro Stato membro, deve ritenersi in armonia anche con l'art. 25, par. 2, della Direttiva 85/2005.

Il caso JP (C-651/19, sentenza del 9 settembre 2020) verte sui tempi e sulle modalità di notifica del provvedimento con cui viene rigettata una domanda di protezione internazionale perché ritenuta reiterata. Al centro del caso vi è il diritto a un ricorso effettivo.

Nel giudizio interno attivato da *JP* sono stati sollevati profili di incompatibilità tra l'art. 46 della Direttiva 32/2013, letto alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, e un insieme di disposizioni del diritto belga che regolavano la notifica di simili provvedimenti, specie nei confronti di chi, come *JP*, non aveva eletto domicilio in Belgio.

Di fronte alle richieste del giudice del rinvio, la Corte di Giustizia chiarisce due aspetti.

Il primo è che la notifica del provvedimento sfavorevole verso il richiedente che non abbia eletto domicilio nel territorio dello Stato membro interessato può essere effettuata presso la sede dell'autorità nazionale competente ad esaminare la domanda di cui trattasi.

D'altronde, l'art. 46 della Direttiva 32/2013 non fissa modalità particolari per tale notifica; e, in tutti i casi, il luogo alternativo individuato dalla normativa belga per ovviare alla mancanza di un domicilio eletto dal richiedente è pur sempre strumentale al corretto esercizio del diritto di difesa dell'interessato. L'importante è che siano rispettati i principi di equivalenza ed effettività.

In particolare, occorre che la persona sia informata del fatto che, in assenza di elezione di domicilio ai fini della notifica della decisione relativa alla domanda, si presumerà che abbia eletto domicilio presso la sede della predetta autorità; inoltre, è necessario che le condizioni di accesso a quella sede non rendano eccessivamente difficile per l'interessato la ricezione delle decisioni che lo riguardano.

Il secondo punto attiene al termine di decadenza per presentare il ricorso contro la decisione che dichiara la domanda irricevibile ed esamina la questione se sia conforme all'art. 46 della direttiva procedure un termine di dieci giorni, comprensivo dei giorni festivi.

Ancora una volta, la Corte fa dipendere la risposta dal controllo del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, controllo che il giudice del rinvio dovrà realizzare.

I casi *R.N.N.S.* e *K.A.* (cause riunite C-225/19 e C-226/19, sentenza del 24 novembre 2020) hanno per oggetto alcune garanzie previste dal Regolamento 810/2009 (c.d. Codice dei visti).

Le autorità competenti olandesi avevano rigettato le domande di visto a due cittadini di Stati terzi in forza dell'art. 32, par. 1, lett. a), punto vi).

Tale disposizione autorizza il rifiuto di un visto se l'interessato sia considerato *«una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica [...] o per le relazioni internazionali di uno degli Stati membri e, in particolare, sia segnalato nelle banche dati nazionali degli Stati membri ai fini della non ammissione per gli stessi motivi»*.

Nei casi in esame, il rifiuto del visto era stato determinato anche da obiezioni sollevate da altri Stati membri ed era stato comunicato con decisione contenuta in apposito modulo uniforme.

Tuttavia, gli interessati hanno sostenuto che le procedure condotte dalle autorità competenti avessero violato i loro diritti di difesa, in quanto le informazioni fornite a giustificazione del diniego erano sommarie.

I giudici interni investiti dei ricorsi contro quelle decisioni hanno quindi chiesto alla Corte un supporto circa l'interpretazione dell'art. 32 del Codice visti, anche alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali. La Corte propone un'interpretazione estensiva delle garanzie a favore dell'interessato.

In particolare, conclude che questi deve essere messo a conoscenza anche di elementi quali l'identità dello Stato membro che ha sollevato l'obiezione, il motivo specifico di rifiuto basato su questa obiezione (corredato, se del caso, del contenuto essenziale dei motivi), nonché l'autorità alla quale il richiedente può rivolgersi per conoscere i mezzi di ricorso disponibili in questo altro Stato membro.

Nel merito, la Corte fa presente che, anche se nelle caselle preimpostate del modulo uniforme non vi è uno spazio specifico per indicare lo Stato membro che abbia manifestato l'obiezione alla concessione del visto, informazioni come queste possono essere specificate in una sezione separata del modulo, rubricata alla voce «Osservazioni». Analogamente, l'interessato deve poter sapere come ricorrere contro il provvedimento sfavorevole in base all'art. 32, par. 3, del Codice dei visti.

Inoltre, e sempre in ossequio al diritto fondamentale a un ricorso effettivo, in caso di esperimento del ricorso il controllo non potrà essere limitato ad un esame formale dei motivi previsti all'articolo 32, par. 1, del Codice dei visti, dovendo riguardare anche la legittimità della decisione contestata.

Lo stesso però non vale per la legalità sostanziale dell'obiezione al rilascio del visto sollevata da un altro Stato membro; ma le autorità competenti dello Stato membro che ha adottato la decisione definitiva di rifiuto di visto devono indicare l'autorità alla quale il richiedente può rivolgersi per conoscere i mezzi di ricorso (contro la suddetta obiezione) disponibili in questo altro Stato membro.

Nei casi ***UQ*** e ***SI*** (cause riunite **C-503/19** e **C-592/19**, sentenza del 3 settembre 2020), gli interessati sono cittadini di Stati terzi ai quali era stato negato lo *status* di soggiornante di lungo periodo in Spagna per il solo fatto di avere precedenti penali.

Entrambi hanno impugnato i provvedimenti sfavorevoli e i giudici nazionali si sono rivolti alla CGUE per sapere se quel diniego, fondato sulla normativa spagnola e su un'interpretazione consolidata nella giurisprudenza interna, fosse conforme all'art. 6, par. 1, della direttiva 109/2003/CE, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

La Corte dichiara che nella fattispecie vi è incompatibilità tra diritto nazionale e diritto UE.

È vero che l'art. 6, par. 1, della Direttiva 109/2003 consente agli Stati membri di negare lo *status* di soggiornante di lungo periodo ad un cittadino di un Paese terzo per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Ma è anche vero che il secondo comma dello stesso art. 6 stabilisce che per adottare tale decisione occorre considerare una serie di fattori: rilevano, in particolare, la gravità o del tipo di reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica o del pericolo rappresentato dalla persona in questione, e devono essere debitamente valutati anche la durata del soggiorno e l'esistenza di legami con il Paese di soggiorno. Perciò, la decisione di cui all'art. 6, par. 1, della direttiva non può che conseguire a una valutazione caso per caso, e non può essere presa automaticamente soltanto sulla base di precedenti penali di qualsiasi tipo.

Di peculiare interesse il **caso VR (C-303/19, sentenza del 25 novembre 2020)**, avente ad oggetto il diritto del cittadino di Stato terzo soggiornante di lungo periodo di ottenere l'assegno per il nucleo familiare nonostante i suoi familiari fossero residenti fuori dal territorio dell'Unione.

Nello specifico, la normativa italiana, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, prende in considerazione solamente i familiari del soggiornante di lungo periodo che risiedono in Italia.

La Corte di cassazione, adita dall'INPS nell'ambito del procedimento instaurato a suo tempo da VR, rivolgeva la questione alla Corte di Giustizia UE.

La Corte di giustizia ritiene che non sia legittima una restrizione di questo tipo, giudicandola contraria all'art. 11, par. 1, lett. d) alla Direttiva 109/2003, che impone agli Stati membri di assicurare ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali ai sensi della legislazione nazionale.

Il tema della parità di trattamento nel campo della sicurezza sociale è altresì al centro del **caso WS (C-302/19, sentenza del 25 novembre 2020)**: poiché era in dubbio se il ricorrente, lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, avesse diritto ad un assegno per il nucleo familiare per il quale fossero computati anche i familiari non residenti in Italia, la Corte di cassazione chiedeva alla Corte se la soluzione negativa, avallata dalla normativa italiana, fosse in linea con l'art. 12, par. 1, lett. e), della Direttiva 2011/98.

La Corte di Giustizia UE conclude che la normativa italiana non soddisfa le esigenze di parità di trattamento espresse dalla Direttiva 2011/98.

Va segnalata anche la recentissima **sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 settembre 2021, in C-250/2020**, sull'assegno di natalità e sull'assegno di maternità in Italia.

Le autorità italiane hanno rifiutato la concessione di un assegno di natalità e di un assegno di maternità a diversi cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in Italia, titolari di un permesso unico di lavoro. Tale rifiuto è stato motivato dal fatto che queste persone non sono titolari dello *status* di soggiornanti di lungo periodo. L'Inps, infatti, ha finora versato tali assegni, oltre ai cittadini italiani, anche a quelli di Paesi membri dell'UE residenti in Italia e a cittadini extra-UE, ma con permesso di lunga durata. Ma ha negato lo stesso trattamento alle migliaia di lavoratori stagionali o di breve durata.

Secondo i giudici europei, tale esclusione, che ha riguardato il bonus bebè, istituito nel 2015, e l'indennità di maternità per le madri disoccupate, è illegittima poiché in contrasto con l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e con la Direttiva 2011/98, la quale riconosce il diritto alla sicurezza sociale a tutti gli stranieri con un permesso di soggiorno, anche breve, purché consenta di lavorare.

Sempre in tema di legislazione antidiscriminatoria, si segnalano due specifiche pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel **caso R.R. e R.D. c. Slovacchia (Corte Edu, sentenza del 1° dicembre 2020)** due ricorrenti di origine Rom lamentavano molteplici violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in ragione dei maltrattamenti subiti dalla polizia nell'ambito di un'operazione condotta in un quartiere caratterizzato da una forte presenza della comunità Rom e delle lacune emerse nella conduzione delle indagini per accertare eventuali responsabilità.

In particolare, veniva lamentata una violazione dell'art. 14 Cedu, letto in combinato al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 3 Cedu), poiché ad avviso dei ricorrenti sia i maltrattamenti sia il discutibile approccio delle autorità nella conduzione delle indagini successive erano motivati dalla loro origine Rom.

Dopo aver ritenuto non giustificato l'utilizzo di misure implicative la forza nei confronti dei ricorrenti e non adeguate le indagini sui maltrattamenti da loro subiti, in violazione dell'art. 3 Cedu letto in senso sia sostanziale sia procedurale, la Corte si concentra sulla parte del ricorso relativo al divieto di discriminazione.

In linea con la giurisprudenza precedente, la Corte ricorda come la violenza basata sull'odio razziale rappresenti un grave affronto alla dignità umana e richieda una reazione vigorosa da parte

delle autorità statali (Corte EDU, 27.01.2015, Ciorcan e altri c. Romania, Lingurar e altri c. Romania).

Ciò significa che gli Stati parti debbano attivarsi per chiarire il ruolo di eventuali motivi d'odio nel caso in cui siano presentate denunce che possono ritenersi credibili alla luce del contesto in cui si collocano. Dinanzi le autorità interne i ricorrenti avevano sollevato dubbi sulla pianificazione dell'operazione di polizia come sostanzialmente diretta nei confronti della comunità Rom presente nell'area e non per le dichiarate ragioni di ordine pubblico.

Tuttavia, contrariamente ai denunciati motivi d'odio per il ricorso ingiustificato alla forza nei confronti dei ricorrenti che erano stati esaminati nell'indagine aperta a livello interno con appositi interrogatori e perizie psicologiche, i denunciati dubbi in merito alla pianificazione dell'operazione non erano stati considerati. Pertanto, in relazione a questo specifico aspetto, nel caso dei ricorrenti le autorità interne sono venute meno agli obblighi positivi derivanti dalla Cedu dando origine a una violazione dell'art. 14, letto in combinato all'art. 3 Cedu.

Nel caso *A.I. c. Italia*, con la sentenza del 1° aprile 2021 in ric. 70896/17 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di affrontare la posizione di una madre, cittadina nigeriana, giunta in Italia come vittima di tratta, privata temporaneamente della responsabilità genitoriale.

Dopo aver rigettato le obiezioni avanzate dal Governo italiano in merito alla irricevibilità del ricorso, la Corte ha ribadito come il contatto tra genitori e figli sia un elemento fondamentale della vita familiare protetta dall'art. 8 Cedu e che ogni interferenza nel godimento di tale diritto debba essere prevista dalla legge, perseguire fini legittimi e qualificarsi come necessaria in una società democratica (cfr. Corte Edu, 23.06.2020, *Omorefe c. Spagna*).

La predetta Corte, anche in considerazione della lunghezza dei tempi dell'intero procedimento, ha ritenuto che le autorità italiane non avessero realmente bilanciato i vari interessi in gioco, inclusi quelli dei minori a mantenere un rapporto con la madre, la cui rottura può essere giustificata solo da circostanze eccezionali, non rilevate nel caso di specie. Peraltro, ad avviso della Corte non risultavano non essere state adottate dallo Stato Italiano tutte le misure necessarie per facilitare la ricostituzione della famiglia della ricorrente, tenendo anche conto della sua identità culturale e della sua condizione di vulnerabilità in Italia. Conseguentemente, è stata dalla Corte ravvisata una violazione dell'art. 8 Cedu.

Anche nel **caso *Terna c. Italia* la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza del 14 gennaio 2021 in ric. 21052/18**, ha esaminato la presunta violazione del diritto al rispetto della vita familiare generata dall'allontanamento di una minore dalla sua famiglia di origine.

Contro i rapporti iniziali di esperti e dei servizi sociali che evidenziavano la solidità dei rapporti tra la minore e la ricorrente, cioè la nonna di origine Rom, il giudice competente ha disposto il collocamento della minore in una struttura dedicata e avviava il procedimento volto a verificare lo stato di abbandono e conseguente adozione.

Dopo aver sostenuto dinanzi al giudice la situazione di disagio economico, culturale ed emotivo in cui versava a suo avviso la minore, la tutrice chiedeva anche di vietare ogni contatto tra la minore e la ricorrente, “essendo noto che le famiglie di origine Rom avrebbero potuto sottrarre i minori nel caso in cui avessero scoperto il luogo in cui venivano ospitati”. Accolta tale richiesta con la possibile eccezione di organizzare incontri molto protetti, la minore veniva poco dopo dichiarata adottabile.

Secondo la valutazione di un ulteriore esperto nell'ambito di un procedimento tuttora pendente, l'allontanamento – a suo avviso non giustificato – dalla famiglia di origine aveva segnato profondamente la minore e raccomandava la ripresa dei contatti.

Rigettata l'argomentazione dell'Italia circa l'irricevibilità del ricorso, la Corte nota innanzitutto come non esista differenza, ai fini del godimento del diritto di cui all'art. 8 Cedu, tra il rapporto tra madre e figli e, come nel caso di specie, tra nonna e nipote, tenuto conto che la minore era stata da sempre accudita dalla ricorrente, alla quale era stata affidata informalmente poco dopo la nascita.

Devono quindi applicarsi anche nei loro confronti gli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 Cedu, specie quelli volti a facilitare lo sviluppo dei rapporti familiari alla luce del principio dell'interesse preminente del minore.

Per quanto dichiarati di valutare una situazione complessa rispetto alla quale le autorità interne sono meglio collocate, la Corte osserva come in diverse occasioni sia stato raccomandato alle autorità interne di ripristinare il diritto di visita della ricorrente nell'interesse della minore.

Anziché adottare tutte le misure necessarie per organizzare a tal fine incontri protetti in tempi ragionevolmente brevi, le autorità hanno lasciato che la situazione si consolidasse senza tenere conto degli effetti che ciò avrebbe prodotto sul benessere della minore nel lungo periodo.

Ciò basta per far dire alla Corte che vi è stata una violazione dell'art. 8 Cedu.

Non vi è stata, invece, violazione del divieto di discriminazione (art. 14), letto in combinato al diritto al rispetto della vita familiare, in relazione al lamentato trattamento discriminatorio che la ricorrente avrebbe subito in ragione della sua origine etnica.

Infatti, secondo la Corte europea, l'allontanamento della minore è stato essenzialmente motivato dalla necessità di garantire a quest'ultima sia figure che un ambiente più adatti al suo sviluppo personale.

La Legge di delegazione europea 2019-2020 del 22 aprile 2021, n. 53 e la Direttiva UE 2018/1808

La giurisprudenza europea pone particolare attenzione al tema della protezione dei minori e ad affrontare il tema dell'odio e della discriminazione in modo più efficace.

La **legge di delegazione europea 2019-2020 del 22 aprile 2021, n. 53 (GU n. 97 del 23/4/2021)** consta di 29 articoli, che recano disposizioni di delega riguardanti il recepimento di 38 direttive europee inserite nell'allegato A, nonché l'adeguamento della normativa nazionale a 17 regolamenti europei.

In particolare l'art.3 reca principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva UE 2018/1808, mediante modifiche al Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (decreto legislativo n. 177 del 2005). La direttiva apre la strada a un contesto normativo più equo per il settore audiovisivo, rafforza la tutela dei minori e la lotta contro l'incitamento all'odio anche nelle piattaforme di *videosharing*, promuovendo le produzioni europee e garantendo l'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione del settore. La norma è stata modificata nel corso dell'esame al Senato, nell'ottica di una maggiore tutela dei minori dai contenuti potenzialmente nocivi presenti sulla rete Internet, contro l'utilizzo dei media per la diffusione di *fake news*, per contenere il livello sonoro delle comunicazioni commerciali e per adeguare le disposizioni sanzionatorie.

È all'esame lo schema di **decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808, recante modifica della direttiva 2010/13/UE**, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

La Direttiva UE 2018/1808 stabilisce, tra l'altro, che “nell'adottare le misure appropriate per tutelare i minori dai contenuti nocivi e per tutelare il grande pubblico da contenuti che istigano alla violenza, all'odio e al terrorismo, dovrebbero essere attentamente bilanciati i diritti fondamentali

applicabili, quali stabiliti nella Carta”. Si tratta in particolare, a seconda dei casi, del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare e alla protezione dei dati personali, della libertà di espressione e d’informazione, della libertà d’impresa, del divieto di discriminazione e dei diritti del minore.

Quanto alla pubblicità audiovisiva, la direttiva in parola si prefigge l’obiettivo di escludere contenuti che comportino o promuovano la discriminazione.

Discriminazioni religiose

L’anno 2020 è stato caratterizzato purtroppo anche dalla recrudescenza di attacchi terroristici da parte di individui o gruppi estremisti contro persone di diverse religioni. Una serie di eventi tragici iniziata con l’uccisione di dieci persone, molte delle quali di origine musulmana, da parte un estremista di estrema destra ad Hanau, in Germania, nel febbraio 2020.

Il brutale assassinio di un insegnante di scuola da parte di un militante islamista in ottobre nella regione di Parigi in Francia e l’attentato in una basilica cattolica a Nizza, nonché l’attentato terroristico in Austria, proprio nel centro di Vienna, hanno provocato proteste pubbliche e hanno accresciuto l’ansia in tutta Europa.

Quello che sta succedendo potrebbe essere descritto come una pericolosa spirale di forme interconnesse di razzismo.

L’intolleranza e la discriminazione contro i musulmani, siano esse reali o percepite, costituiscono paradossalmente il terreno fertile per la radicalizzazione tra alcuni giovani musulmani, che a sua volta costituisce il terreno più fertile per nuove intolleranze e discriminazioni dirette alla popolazione musulmana.

Il razzismo anti-musulmano contrasta gli sforzi di integrazione e inclusione e può ulteriormente radicalizzare un numero crescente di giovani musulmani in Europa.

Sebbene molti governi europei si siano impegnati nell’invitare a non cedere all’odio islamofobo, i sentimenti anti-musulmani già presenti in molti Paesi sono stati ulteriormente esacerbati dagli attacchi dei militanti islamisti. Anche la polarizzazione sociale ne è una diretta conseguenza. Per quanto riguarda l’Italia basta fare riferimento al ritorno di Silvia Romano, cooperante italiana liberata dopo 18 mesi di rapimento in Kenya e alle reazioni scatenatesi al suo ritorno in Italia dovute alla sua fede musulmana e al conseguente abbigliamento indossato nel maggio 2020.

Allo stesso tempo, anche gli ebrei in Europa hanno continuato a sperimentare l'odio antisemita, compresa la violenza.

I gruppi estremisti, in particolare i neonazisti e gli islamisti, rappresentano una minaccia particolare per la sicurezza delle comunità ebraiche e dei loro membri. I luoghi religiosi ebraici, come sinagoghe e cimiteri, rimangono i principali obiettivi di vandalismo. Certamente, i tragici attacchi antisemiti ad Halle, in Germania, nell'ottobre 2019 hanno rivelato agli occhi del grande pubblico che la violenza antisemita è un tema non più procrastinabile. Nel corso del 2020 sono stati numerosi gli incidenti antisemiti negli Stati membri.

L'ECRI, inoltre, ha osservato che le critiche alle politiche del governo israeliano sono ancora utilizzate da alcuni antisemiti per fomentare l'odio contro tutti gli ebrei in Israele e altrove, comprese le accuse di una "cospirazione ebraica" a livello globale.

Se dal punto di vista legislativo il 2020 non vede avanzamenti o nuove determinazioni da parte degli organismi istituzionali, il 18 settembre, tramite una comunicazione, la Commissione Europea ha presentato il **Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, intitolato "Un'Unione nell'uguaglianza" (cfr. Par. 5.3).

La Commissione afferma che "l'UE dispone di strumenti giuridici e di una politica generale che possono permetterle di costruire un'autentica Unione dell'uguaglianza e che sono in via di rafforzamento in alcuni ambiti specifici. La Commissione integrerà questi sforzi settoriali presentando una strategia globale mirante a garantire che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE sia effettivamente applicata negli Stati membri e che i diritti sanciti da tale Carta, comprese l'uguaglianza e la non discriminazione, siano una realtà per tutti. Il piano d'azione definisce una serie di misure volte ad intensificare gli interventi, ad aiutare le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche a far sentire la loro voce e a riunire i soggetti interessati a tutti i livelli in uno sforzo comune mirante a contrastare il razzismo in modo più efficace e a costruire, per tutti, una vita libera dal razzismo e dalle discriminazioni."

Tra le varie forme di razzismo è menzionata anche quella legata alla religione o alle convinzioni personali ponendo l'attenzione sul fatto che, come tutte le altre forme, la realtà in comune è sempre la stessa: sminuire il valore dell'individuo dagli stereotipi basati sul pregiudizio. Questo denominatore comune deve essere preso in considerazione adottando un approccio intersezionale.

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere definisce l'"intersezionalità" come uno "strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con

altre caratteristiche/identità personali e ai modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche”. Questa definizione si applica anche a qualsiasi forma di discriminazione.

Il piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025 definisce una serie di misure volte ad intensificare gli interventi e a riunire i soggetti interessati a tutti i livelli per contrastare in modo più efficace il razzismo nell’UE.

Uno dei punti principali consiste nel disegnare un percorso per l’elaborazione di piani d’azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione in tutti gli Stati membri entro la fine del 2022, preceduta dall’organizzazione, nella primavera 2021, di un vertice contro il razzismo con la partecipazione delle istituzioni dell’UE, degli Stati membri, della società civile, degli organismi per la parità e delle organizzazioni di base.

Pronunce significative in ambito LGBTI

Come emerge chiaramente dal resoconto annuale redatto dal FRA – Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, il 2020 è stato un anno nel quale, all’interno del contesto europeo, si è potuto osservare un andamento ondulatorio e disomogeneo rispetto alla discriminazione delle persone appartenenti alla comunità LGBTI.

Infatti, sebbene in diversi Stati si siano registrati interventi favorevoli alla piena affermazione dei diritti delle persone appartenenti a questa categoria, in altri sono emerse gravi forme di discriminazione, indubbiamente accentuate dalla situazione di crisi globale che la diffusione del Covid-19 ha causato.

In particolare, nuove e grandi criticità si sono manifestate con l’avvento della pandemia, che ha generato nuove cause di esclusione tra la popolazione LGBTI.

La condizione delle persone LGBTI nel mondo è ancora fortemente connotata da disagio, fenomeni di violenza verbale, fisica, morale, disparità di trattamento in ambito lavorativo, dall’assenza di adeguate tutele legali.

L’amplificazione del fenomeno dei migranti LGBTI, le manifestazioni di piazza anti LGBTI, il verificarsi di forme di violenza ad opera delle forze dell’ordine, hanno contribuito a generare insicurezza.

Non si possono negare una serie di importanti acquisizioni, in particolare con riferimento alle famiglie arcobaleno, ad una nuova attenzione all'integrità fisica delle persone intersessuali, nonché alle terapie di conversione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

In questo contesto frammentato e disomogeneo, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla giurisprudenza sovranazionale.

In tal senso, infatti, di fondamentale importanza è stata la **sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea “Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18)”, pronunciata il 23 aprile 2020**. Con questa decisione, adottata quando l'intera Europa era immobilizzata dalla diffusione del virus, la Corte di Giustizia stabilisce che dichiarare che non si assumerebbe mai o non ci si avvarrebbe mai della collaborazione di una persona omosessuale rappresenta un'indubbia violazione della Direttiva 2000/78 (Direttiva antidiscriminazioni) e, più precisamente, della nozione di “condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro”, contenuta nell'art. 3, paragrafo 1, lettera a) della citata direttiva.

La pronuncia in questione è stata di centrale rilevanza dal momento che la Corte ha precisato come dichiarazioni di questo tipo da parte di un professionista o di un'impresa siano illecite anche qualora non sia in corso (e non sia programmata) alcuna procedura di selezione del personale, purché vi sia un collegamento concreto tra le dichiarazioni e le condizioni e le possibilità di accesso all'occupazione in seno a detta impresa per tali persone.

Al fine di valutare l'esistenza di questo collegamento, il giudice nazionale deve considerare le circostanze concrete in cui dette dichiarazioni vengono poste in essere; più precisamente, si dovrà verificare il contenuto effettivo delle stesse, l'influenza che l'autore della dichiarazione è in grado di esercitare sulla politica di assunzione del datore di lavoro e, infine, la pubblicità o meno delle stesse.

Nella stessa pronuncia, la Corte di Giustizia ha, inoltre, posto un fondamentale principio di diritto. Infatti, ha ricordato come la libertà di espressione non sia un diritto assoluto e che il suo esercizio incontra, chiaramente, delle limitazioni. Nel caso di specie tali limitazioni derivano direttamente dalla Direttiva antidiscriminazioni e operano al fine ultimo di garantire il principio di parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro e la realizzazione di alti livelli di occupazione e protezione sociale. Dunque, affermazioni di questo tipo non rappresentano legittimo esercizio della propria libertà di espressione ma un chiaro esempio di *hate speech*.

Nell'ottica considerata, di precipuo interesse risulta essere la sentenza **1 giugno 2021 (ACCEPT and Others v. Romania, Application n. 19237/16) della Corte di Strasburgo** con la quale la Corte Europea dei diritti dell'uomo si è espressa in materia di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale rilevando l'incapacità dello Stato convenuto di assicurare lo svolgimento pacifico di eventi LGBTI.

La pronuncia originava da un avvenimento del febbraio 2013, che aveva coinvolto l'associazione ricorrente: durante un evento organizzato dalla stessa presso il Museo Nazionale del Contadino Romeno di Bucarest, alcuni protestanti si introdussero nella struttura interrompendolo, ritenendo che lo stesso fosse poco rispettoso dei loro valori religiosi e morali.

L'autorità di polizia romena, prontamente contattata dall'associazione ricorrente, tardò ad intervenire e l'evento fu sospeso.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto che questo episodio avesse configurato una violazione da parte dello Stato convenuto dell'art. 8 Cedu (diritto al rispetto della vita privata e familiare), dell'art. 11 (libertà di riunione ed associazione) e dell'art. 14 Cedu (divieto di discriminazione).

In altra pronuncia (**Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - Sentenza Beizaras e Levickas contro la Lituania del 14 gennaio 2020 - ricorso n. 41288/15**) è stato affermato l'obbligo dello Stato di proteggere gli individui contro i discorsi d'odio omofobi.

Significativa anche la decisione adottata dalla **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sentenza del 17 novembre 2020** in relazione al comportamento tenuto dalla Svizzera nei confronti di un giovane omosessuale del Gambia: a seguito del rigetto della domanda di asilo, il Tribunale Federale aveva disposto l'allontanamento del giovane dal territorio svizzero. La Corte EDU ha ritenuto la decisione violativa del divieto alla tortura sancito nell'articolo 3 della Convenzione, censurando il comportamento dello Stato per non aver verificato con la dovuta attenzione il pericolo imminente sul giovane richiedente in relazione alla sua omosessualità prima di rinviarlo al suo paese d'origine.

Si sottolinea che per la prima volta, nel 2020, la Commissione Europea ha adottato la c.d. "**LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025**": si tratta di una strategia che nasce con lo scopo specifico di creare e promuovere un'Unione in cui la diversità venga accolta e protetta, celebrata come parte del suo patrimonio collettivo. La strategia, nella pratica, fissa quattro obiettivi chiave che, a tale scopo, dovranno essere raggiunti entro il 2025: combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ; garantire l'incolumità delle persone LGBTIQ; costruire società

inclusive per le persone LGBTIQ; guidare la lotta a favore dell'uguaglianza delle persone LGBTIQ nel mondo.

Provvedimenti e studi rilevanti in ambito RSC

Nel corso del 2020, a livello internazionale, si concretizzano provvedimenti e disposizioni rilevanti per la definizione di piani strategici nazionali sul tema dell'inclusione sociale, il contrasto alle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone RSC.

Si ricorda a tal proposito la **pubblicazione, da parte della Commissione Europea, della Comunicazione 620 del 7 ottobre 2020 e la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, Racc. 12/03/2021, n. 2021/C93/01, pubblicata nella G.U.U.E. 19 marzo 2021, n. C 93**, che danno avvio e impulso all'elaborazione dei nuovi piani da parte degli Stati Membri dell'Unione.

La Raccomandazione promuove il rafforzamento delle competenze e il partenariato tra tutti gli attori interessati, compresi i Punti di contatto nazionali per l'attuazione delle Strategie Nazionali RSC, la società civile e gli attori regionali e locali. Inoltre, fornisce una guida per garantire un migliore utilizzo dei fondi dell'UE e nazionali e per il monitoraggio, la rendicontazione e una più efficace valutazione dei quadri strategici nazionali per i RSC. Il Piano si definisce su sette settori chiave di intervento: uguaglianza e contrasto alla marginalità, inclusione e antidiscriminazione, partecipazione, istruzione, occupazione, sanità e problematiche abitative.

Di enorme interesse è quanto il Consiglio osserva, anzitutto, nel *Considerando* n. 14 della Raccomandazione. Rileva il Consiglio che nel contesto attuale, con un incremento del populismo e del razzismo all'interno dell'Unione, è necessario concentrarsi sulla lotta alla discriminazione e sulla prevenzione della stessa anche affrontando l'antiziganismo, che è una causa fondamentale di discriminazione ed esclusione che inasprisce tali fenomeni.

Il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 del 18 settembre 2020 definisce pertanto una serie di azioni concrete per combattere il razzismo.

L'antiziganismo è una forma di razzismo insolitamente diffusa che trae origine dal modo in cui la società in generale vede e tratta coloro che sono considerati come «zingari» in un processo storico di «alterizzazione» fondato su stereotipi e atteggiamenti negativi che a volte possono essere non intenzionali o inconsci.

Dal 2005 il Parlamento europeo utilizza il termine antiziganismo nelle sue relazioni e risoluzioni del 28 aprile 2005, 15 aprile 2015, 25 ottobre 2017 e 12 febbraio 2019.

Diverse organizzazioni internazionali e della società civile hanno riconosciuto il fenomeno, noto anche come razzismo anti Rom, fobia dei Rom e antiziganismo.

Nelle conclusioni dell'8 dicembre 2016 il Consiglio ha affermato la necessità di «lottare contro tutte le forme di razzismo nei confronti dei Rom, a volte definite antiziganismo, dal momento che è una causa profonda della loro esclusione sociale e discriminazione».

L'8 ottobre 2020 l'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA) ha adottato una definizione giuridicamente non vincolante di antiziganismo/discriminazione contro i Rom, accettata a livello internazionale. L'UNAR, che ha contribuito alla costruzione della definizione, ha evidenziato l'importanza del lavoro svolto dall'IHRA per raggiungere questo obiettivo, sottoscritto dai 34 paesi aderenti all'organismo internazionale, sottolineando come vi sia l'esigenza di un riconoscimento più efficace di questa forma specifica di razzismo e discriminazione che colpisce con forza le comunità RSC.

Secondo il § 1 della Raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero adottare quadri strategici nazionali per i Rom nell'ambito delle loro politiche più generali di inclusione sociale con l'obiettivo di migliorare la situazione dei Rom, e comunicarli alla Commissione europea, preferibilmente entro settembre 2021.

In conformità del diritto nazionale e dell'Unione, delle risorse disponibili e delle circostanze nazionali, gli Stati membri dovrebbero, se del caso, esaminare la pertinenza, rispetto al contesto nazionale, delle misure illustrate nella presente raccomandazione e attuarle in modo proporzionato e selettivo, in stretta cooperazione con tutti i pertinenti portatori di interessi.

Nel quadro della valutazione di tale pertinenza, gli Stati membri sono incoraggiati a prendere in considerazione la possibilità di aderire a impegni volontari minimi e, in funzione del contesto nazionale, di approvare eventuali sforzi aggiuntivi, come previsto nella comunicazione.

Come sopra ricordato, la Raccomandazione prevede tra gli obiettivi orizzontali l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione.

Più in particolare, secondo il § 2 della Direttiva, gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per adottare e attuare misure volte a promuovere l'uguaglianza e a prevenire e combattere efficacemente la discriminazione, l'antiziganismo e l'esclusione sociale ed economica, nonché le loro cause profonde.

Tali sforzi dovrebbero includere misure quali quelle volte a:

a) lottare efficacemente contro la discriminazione diretta e indiretta, anche contrastando le molestie, l'antiziganismo, gli stereotipi, la retorica anti-Rom, l'incitamento all'odio, i reati generati dall'odio e la violenza nei confronti dei Rom, compresa l'istigazione a tali comportamenti, sia online che offline, in particolare nel contesto del recepimento, dell'attuazione e dell'applicazione della direttiva 2000/43/CE, della decisione quadro 2008/913/GAI e della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

b) sviluppare e promuovere un sistema completo di sostegno alle vittime, in linea con la direttiva 2012/29/UE, e fornire assistenza alle vittime Rom di reati generati dall'odio e di discriminazione;

c) combattere la discriminazione multipla e strutturale nei confronti dei Rom e, in particolare contro le donne, i bambini, le persone LGBTI, gli anziani, le persone con disabilità, gli apolidi e coloro che si spostano all'interno dell'UE;

d) sensibilizzare il pubblico sul fatto che l'impegno per combattere le pratiche discriminatorie è legato agli sforzi volti a contrastare l'antiziganismo e l'esclusione sociale ed economica, nel quadro di un impegno comune inteso a promuovere l'obiettivo generale dell'uguaglianza;

e) analizzare e riconoscere l'esistenza dell'antiziganismo e della discriminazione nei confronti dei Rom e aumentare la consapevolezza di tali fenomeni, delle forme che assumono e delle loro conseguenze nefaste, per il tramite dei mezzi di comunicazione, di curricoli scolastici e altri mezzi, ad esempio sensibilizzando i funzionari pubblici e altri portatori di interessi in merito alla necessità di individuare e affrontare tali fenomeni;

f) promuovere azioni e campagne di sensibilizzazione multiculturali nelle scuole;

g) promuovere la conoscenza delle culture, della lingua e della storia dei Rom, compresa la memoria dell'Olocausto dei Rom e dei processi di riconciliazione nella società, tra l'altro impartendo una formazione specifica agli insegnanti e progettando curricoli scolastici adeguati, dal momento che tale consapevolezza è fondamentale per ridurre il pregiudizio e l'antiziganismo quali importanti cause di discriminazione;

h) promuovere narrazioni positive sui Rom e modelli di riferimento Rom nonché una migliore comprensione delle sfide che i Rom devono affrontare, anche sostenendo l'incontro tra comunità e l'apprendimento interculturale.

Di particolare rilievo anche il successivo § 23, secondo cui gli Stati membri dovrebbero sostenere la società civile nel riferire sui reati generati dall'odio e sull'incitamento all'odio nonché sugli altri reati commessi nei confronti dei Rom e ad assicurarne il monitoraggio, e dovrebbero assistere le vittime nel denunciare i reati generati dall'odio e dall'incitamento all'odio.

Il 1° luglio del 2020, in occasione della 1380a riunione dei Deputati dei Ministri, è stata pubblicata una **Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa sull'inclusione della storia dei RSC nei programmi scolastici e nei materiali didattici** (*Recommendation CM/Rec (2020)2 of the Committee of Ministers to member States on the inclusion of the history of Roma and/or Travellers[1] in school curricula and teaching materials*). La Raccomandazione invita gli Stati Membri ad attuare i principi e le proposte enunciate e di porre gli stessi all'attenzione dei Ministri dell'Istruzione e degli altri organi competenti. L'UNAR ha contribuito alla discussione e alla definizione del documento attraverso la partecipazione ai meeting e alle visite tematiche organizzati dal Consiglio d'Europa, al fine di costruire nelle scuole una cultura della tolleranza e del rispetto, di sviluppare la sensibilizzazione alla coscienza storica degli studenti, di contribuire all'affermazione dell'identità dei RSC e di accrescere la consapevolezza del fatto che le comunità RSC sono parte integrante delle nostre società.

Nel corso del 2020, a seguito della diffusione della pandemia da Covid-19, sono stati prodotti studi e indagini per approfondire gli effetti della pandemia sulle persone RSC in diversi contesti europei. Vi sono stati approfondimenti e pubblicazioni sulla situazione dei minori, il diritto all'istruzione l'accesso alle forme di didattica proposte durante il primo lockdown. La Commissione Europea ha raccolto informazioni e aggiornamenti dai Paesi Membri confluiti nel documento pubblico **“Overview of the impact of Coronavirus measures on the marginalised Roma communities in the EU”**, ponendo l'attenzione anche ai fenomeni di discriminazione e antiziganismo avvenuti e correlati alla pandemia.

Inoltre, la Fundamental Rights Agency ha pubblicato il report **“Coronavirus Pandemic in the EU – Impact on Roma and Travellers”** (Bulletin 5, 1 marzo 2020-30 giugno 2020), con specifici approfondimenti sulle problematiche di marginalità abitativa, isolamento e sussistenza, sulla crisi di alcuni settori economici tradizionalmente praticati da RSC che hanno subito gravi conseguenze nel corso del 2020.

La Raccomandazione n. 2021/1534/UE in ambito *hate speech*

Di particolare rilievo quanto al contrasto contro il crescente fenomeno c.d. *hate speech*, è la **Raccomandazione della Commissione europea, relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'*empowerment* dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea, Racc. 16/09/2021, n. 2021/1534/UE**, pubblicata nella G.U.U.E. 20 settembre 2021, n. L 331.

Il *Considerando 22* della Raccomandazione osserva che la sicurezza digitale e online è diventata una delle principali preoccupazioni dei giornalisti. Le campagne diffamatorie e la denigrazione online dei giornalisti sono frequenti. Questa situazione è particolarmente preoccupante quando ad avviare tali attacchi sono i politici o personaggi pubblici influenti.

Gli attacchi sincronizzati nei confronti dei giornalisti da parte di troll e bot, la pirateria elettronica, le restrizioni a internet o il bullismo online sono alcuni esempi di attacchi online contro i giornalisti e le loro fonti.

Particolare preoccupazione desta la sicurezza delle giornaliste. Giornalisti e altri professionisti dei media non solo sono oggetto di istigazione all'odio e minacce di violenza fisica online, ma possono anche essere soggetti a sorveglianza illegale, anche nel contesto di indagini di polizia che possono compromettere la protezione delle fonti giornalistiche.

Garantire la sicurezza dei dispositivi di comunicazione mobile e assicurare che i giornalisti e gli altri professionisti dei media non siano oggetto di tracciamento o sorveglianza online illegali è pertanto fondamentale per tutelare la riservatezza delle comunicazioni dei giornalisti.

Le autorità degli Stati membri responsabili dei media, dell'applicazione della legge online e della cibersicurezza dovrebbero essere coinvolti nell'azione volta a garantire la sicurezza digitale.

Di particolare interesse è quanto si rileva nei *Considerando 25 e 26* della Raccomandazione.

Le statistiche, si osserva in detti *Considerando*, dimostrano che le giornaliste sono esposte a un numero maggiore di minacce rispetto ai loro colleghi maschi, in particolare sotto forma di molestie online, stupri e minacce di morte, nonché di incitamento all'odio basato sul genere.

Questi attacchi sono talvolta il risultato di campagne organizzate volte a screditare o a mettere a tacere le giornaliste e possono indurle all'autocensura, al ritiro dalle comunità online e persino alla decisione di abbandonare la professione.

La ricerca dimostra inoltre che tali forme di molestie, minacce e istigazioni all'odio online si rivolgono in modo sproporzionato anche ai giornalisti appartenenti a gruppi minoritari, provenienti da un contesto di migrazione o che riferiscono su questioni correlate a tali tematiche.

Le giornaliste che si occupano di temi legati al genere e alla parità sono particolarmente esposte a minacce e ritorsioni.

Dai dati disponibili emerge che la violenza di genere continua a essere diffusa in tutta Europa.

Tuttavia sono ancora limitate la disponibilità di dati dettagliati e la trasparenza sulle segnalazioni dei casi di violenza contro le giornaliste, i giornalisti appartenenti a gruppi minoritari o i giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità.

Gli Stati membri, l'industria, la società civile e i ricercatori dovrebbero cooperare per acquisire maggiori conoscenze su tale violenza.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto anche incoraggiando gli organismi nazionali per la parità a riferire regolarmente sulla situazione di tali giornalisti.

Il punto 24 della Raccomandazione prevede che gli Stati membri dovrebbero assicurare che le autorità o gli organismi di regolamentazione nazionali e dei media e le altre autorità o organismi di regolamentazione competenti responsabili dell'applicazione della legge online e della cibersecurity istituiscano gruppi di lavoro dedicati, specializzati nella raccolta di informazioni e migliori prassi relative alla prevenzione degli attacchi e delle minacce online ai giornalisti.

Gli Stati membri dovrebbero prevedere che tali autorità presentino relazioni periodiche sui risultati conseguiti, valutando l'efficacia delle misure nazionali volte a contrastare gli attacchi informatici contro i giornalisti.

Tali relazioni dovrebbero prestare particolare attenzione alla situazione delle giornaliste, dei giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e dei giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità e comprendere, ove disponibili, statistiche disaggregate per genere.

Gli Stati membri dovrebbero promuovere il dialogo costante tra tali autorità e gli organismi di autoregolamentazione dei media, le associazioni di giornalisti, nonché i rappresentanti del settore e della società civile, in particolare al fine di promuovere la sensibilizzazione in materia di cibersecurity e le competenze digitali tra i giornalisti per consentire loro di adottare misure di autoprotezione.

Al fine di promuovere l'*empowerment* delle giornaliste, dei giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e dei giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità, il punto 27 della Raccomandazione auspica che gli Stati membri sostengano progetti o iniziative volti a promuovere

l'*empowerment* delle giornaliste, dei giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e dei giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità.

Nell'elaborazione di tali iniziative, gli Stati membri sono incoraggiati a tenere in debita considerazione il punto di vista della società civile, del mondo accademico, degli organi di informazione e del settore dei media.

Ancora, al punto 28 della Direttiva, gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare misure volte ad aumentare la trasparenza nella comunicazione e nella raccolta di dati sugli attacchi e sulle discriminazioni nei confronti delle giornaliste, dei giornalisti appartenenti a gruppi minoritari e dei giornalisti che riferiscono su questioni relative alla parità.

Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare i rispettivi organismi nazionali per la parità a presentare periodicamente relazioni sulla situazione di tali giornalisti.

Altre misure adottate dall'Unione Europea

Va qui ricordato anche il **Regolamento (CE) 28/04/2021, n. 2021/692/UE, pubblicato nella G.U.U.E. 5 maggio 2021, n. L 156**, che istituisce il programma "*Cittadini, uguaglianza, diritti e valori*" e abroga il regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 390/2014 del Consiglio.

Sulla base dell'esperienza positiva dei programmi precedenti, e sviluppandola ulteriormente, il programma dovrebbe permettere di creare sinergie per affrontare le sfide comuni a livello di promozione e protezione dei valori dell'Unione e per raggiungere la dimensione critica necessaria per ottenere risultati concreti in tale ambito.

Ciò consentirà di sfruttare appieno il potenziale delle sinergie, al fine di sostenere in modo più efficace i settori strategici interessati e incrementare la capacità delle relative politiche di raggiungere i cittadini e la società civile, puntando a una distribuzione geografica equilibrata.

Per poter essere efficace, il programma dovrebbe tenere conto della natura specifica delle differenti politiche, delle loro peculiari esigenze e della diversità dei gruppi di destinatari, mediante approcci personalizzati e mirati.

Di particolare rilievo è quanto si osserva nei *Considerando* 10, 11 e 12 del Regolamento n. 2021/692/UE.

La parità di genere è un valore fondamentale e un obiettivo dell'Unione. Tuttavia, nel complesso, i progressi compiuti in materia di parità di genere sono in fase di stagnazione.

La discriminazione e la disparità di trattamento nei confronti delle donne e delle ragazze, nonché le varie forme di violenza nei loro confronti, violano i loro diritti fondamentali e impediscono la loro piena partecipazione politica, sociale ed economica alla società.

Inoltre, l'esistenza di barriere politiche, strutturali e culturali ostacola il raggiungimento di una reale parità di genere.

La promozione della parità di genere e dell'integrazione della dimensione di genere in tutte le attività dell'Unione è quindi per l'Unione un compito centrale oltre che un fattore di crescita economica e sviluppo sociale, e dovrebbe essere sostenuta dal programma. La lotta attiva contro gli stereotipi e la discriminazione silenziosa e intersezionale riveste particolare importanza.

La parità di accesso al lavoro, la parità di partecipazione al mercato del lavoro e l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo della carriera in tutti i settori, ad esempio quello giudiziario e i settori relativi a scienza, tecnologia, ingegneria e matematica, sono pilastri della parità di genere.

È inoltre opportuno concentrarsi sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata e sull'equa condivisione tra uomini e donne dei carichi non retribuiti di lavoro domestico e cura dei bambini, degli anziani e di altre persone a carico, fattori che sono intrinsecamente connessi al conseguimento della parità di indipendenza e partecipazione economica e al conseguimento della parità tra donne e uomini.

La violenza di genere e quella contro i gruppi a rischio (minori, giovani e altri gruppi a rischio come le persone LGBTIQ e le persone con disabilità) costituiscono una grave violazione dei diritti fondamentali e permangono in tutta l'Unione, in tutti i contesti sociali ed economici, con gravi ripercussioni sulla salute fisica, mentale e psicologica delle vittime e sulla società nel suo insieme.

La violenza e le molestie di genere colpiscono maggiormente le donne, sia in ambito domestico che pubblico. La lotta contro tali forme di violenza e di molestie è pertanto un'azione fondamentale per promuovere la parità di genere. La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) definisce la violenza nei confronti delle donne come tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare alle donne danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata.

La lotta contro la violenza di genere richiede un approccio multidimensionale e affronta anche gli aspetti giuridici, economici, educativi e sanitari ad essa associati.

È altresì necessario contrastare attivamente, fin dalla prima infanzia, gli stereotipi legati al genere, nonché tutte le forme di incitamento all'odio e la violenza online. In tale contesto resta essenziale sostenere le organizzazioni che tutelano i diritti delle donne e gli altri soggetti che operano in tale settore. I minori, i giovani e altri gruppi a rischio, come le persone LGBTIQ e le persone con disabilità, corrono a loro volta un rischio maggiore di subire violenza, in particolare nel contesto delle relazioni familiari e intime.

Notevoli sono gli obiettivi che il *Considerando* 12 si prefigge.

Si ritiene infatti opportuno intervenire per promuovere i diritti delle persone a rischio - in particolare i diritti dei minori, compresi i minori rimasti orfani in esito a reati domestici o in altro modo e altri gruppi di minori particolarmente vulnerabili - e contribuire a proteggerle e a garantirne il diritto allo sviluppo e alla dignità.

Contrastare tutte le forme di violenza, in particolare la violenza di genere, promuoverne la prevenzione e proteggere e sostenere le vittime sono priorità dell'Unione che aiutano i singoli al godimento dei diritti fondamentali della persona e alla parità di genere. Il programma dovrebbe sostenere tali priorità.

Si sottolinea l'importanza di concedere finanziamenti nell'ambito del programma alle organizzazioni della società civile che promuovono la parità di genere, lottano contro la violenza di genere e promuovono i diritti delle donne, compresi i diritti e la salute in ambito sessuale e riproduttivo e i diritti delle persone LGBTIQ, in tutti gli Stati membri.

Tutte queste attività mirano a promuovere i valori fondamentali dell'Unione ed è pertanto auspicabile che siano sostenute in tutta l'Unione, senza eccezioni.

L'art 1, par. 1, del Regolamento prevede che l'obiettivo generale del programma è proteggere e promuovere i diritti e i valori sanciti nei trattati, nella Carta e nelle convenzioni internazionali in materia di diritti umani applicabili, in particolare sostenendo le organizzazioni della società civile e altri portatori di interessi che operano a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale e incoraggiando la partecipazione civica e democratica, al fine di sostenere e sviluppare ulteriormente società aperte, basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive che sono fondate sullo Stato di diritto.

Secondo l'art. 1, par. 2, nell'ambito dell'obiettivo generale di cui al par. 1, il programma persegue gli obiettivi specifici seguenti, corrispondenti a delle sezioni:

- a) salvaguardare e promuovere i valori dell'Unione (sezione valori dell'Unione);

b) promuovere i diritti, la non discriminazione e l'uguaglianza, compresa la parità di genere, e promuovere l'integrazione della dimensione di genere e l'integrazione della non discriminazione (sezione uguaglianza, diritti e parità di genere);

c) promuovere il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e gli scambi tra i cittadini di diversi Stati membri nonché sensibilizzarli in merito alla loro storia comune europea (sezione coinvolgimento e partecipazione dei cittadini);

d) contrastare la violenza, compresa la violenza di genere (sezione Daphne).

Infine, sempre a livello delle misure adottate dall'Unione, non va trascurato che la Commissione Europea ha proposto una **“riforma orizzontale della disciplina europea in materia di responsabilità delle piattaforme per diffusione di contenuti illeciti”** (c.d. *Digital Services Act*) consistente in una serie di norme sugli obblighi e la responsabilità degli intermediari all'interno del mercato unico.

Inoltre, nel dicembre 2020 è stato pubblicato dalla Commissione europea il ***Democracy Action Plan (EDAP)***, anche esso innovativo per la disciplina europea del mercato dell'informazione digitale.

Oltre a volersi implementare il Codice di condotta, si propone per il 2021 una modifica dell'art. 83, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): Parlamento e Consiglio potrebbero deliberare, con direttiva, norme minime intorno alla definizione dei reati e delle sanzioni; verrebbero ivi inclusi (fra i reati dell'UE) anche i crimini d'odio e l'incitamento all'odio.

Si profilano interessanti problematiche circa le modalità di filtraggio/circa i rischi di potenziale “censura collaterale”, anche a causa dell'utilizzo di algoritmi e di intelligenza artificiale utilizzati come “moderatori artificiali”.

A livello di giurisprudenza, infine, si segnala l'importante **sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 febbraio 2021, in ric. 12567/1**, relativa al mancato adempimento, da parte dei tribunali nazionali (in quel caso bulgari), di risarcire alcuni membri della comunità ebraica e rom per le dichiarazioni discriminatorie rese da un politico.

Secondo il giudice europeo, infatti, violano l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e l'art. 14 Cedu (divieto di discriminazione) le dichiarazioni denigratorie nei confronti dei rom rilasciate da un membro del Parlamento.

Non possono, pertanto, ricondursi nell'alveo della libertà di espressione tutte quelle forme di opinione che, superando il limite della continenza, risultano denigratorie di una specifica origine

etnica, in quanto dall'art. 14 Cedu deriva un obbligo positivo di perseguire tutte quelle manifestazioni lesive del diritto a non essere discriminati, anche qualora non sussista una ricaduta diretta sul ricorrente che si ritenesse parte lesa.

Una dichiarazione denigratoria per essere considerata in grado di incidere sul senso di identità di un gruppo etnico o sociale e sui sentimenti di autostima e fiducia in sé stessi dei membri di quel gruppo, al punto da far scattare l'applicabilità dell'art. 8 della Cedu, deve superare una certa "soglia di gravità". Il raggiungimento di questo limite può essere deciso solo sulla base dell'insieme delle circostanze del caso specifico.

La Corte ha sempre sostenuto che le affermazioni che attaccano o mettono in cattiva luce interi gruppi etnici, religiosi o di altro tipo non meritano alcuna protezione o una protezione molto limitata ai sensi dell'art. 10 della Cedu.

Le Corti bulgare, attribuendo un peso maggiore alla libertà di espressione degli esponenti politici rispetto al divieto di non discriminazione, non hanno così rispettato il loro obbligo positivo di rispondere adeguatamente alla discriminazione in ragione dell'origine etnica dei ricorrenti e di garantire il rispetto della loro "vita privata".

I due ricorrenti, rispettivamente appartenenti alla comunità rom ed ebraica della Bulgaria, sostenevano che il leader di un partito politico aveva fatto dichiarazioni pubbliche che costituivano incitamento alla discriminazione nei confronti dei loro gruppi etnici di appartenenza.

CAPITOLO QUINTO

CRITICITÀ E PROSPETTIVE

5.1 Verso una Autorità indipendente di garanzia per i diritti umani

Nel corso del 2020, così come nei mesi successivi, il Parlamento è stato impegnato nell'esame di varie proposte di legge incidenti, a vario modo, sulle competenze proprie dell'UNAR.

In primo luogo, la **proposta di legge A.C. 1794** volta ad istituire l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, con contestuale soppressione dell'UNAR.

Su altro piano, le **proposte di legge A.C. 1323 e A.C. 855** dirette ad istituire la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Su detti disegni di legge, il 7 luglio 2020 il Direttore dell'UNAR è stato chiamato a svolgere una audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, nell'ambito della quale sono state richiamate le previsioni internazionali circa i requisiti degli *Equality Bodies* e sugli impegni presi dall'Italia per l'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, ma soprattutto si sono svolte osservazioni in merito alla compatibilità tra UNAR (o eventuale Autorità) e una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, aspetti che è opportuno ribadire anche in questa sede.

Preliminarmente, va ricordato che le cosiddette «direttive europee sulla parità» prevedono l'istituzione da parte degli Stati membri di uno o più organismi, che svolgano le loro funzioni in modo indipendente, per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sui motivi indicati nelle rispettive direttive.

Il tema dell'indipendenza degli organismi di parità a livello europeo è stato riaffermato ultimamente con la Raccomandazione della Commissione europea sugli standard per gli *Equality Bodies* del 22 giugno 2018, per consentire agli organismi per la parità di funzionare correttamente e uniformemente in tutta l'Unione e rendere omogeneo nell'UE l'intervento di protezione dalle discriminazioni.

La Raccomandazione fissa norme in materia di mandato, indipendenza, efficacia, accessibilità e coordinamento degli organismi per la parità e sull'accesso a tali organismi, allo scopo di assicurare che possano svolgere efficacemente i propri compiti.

In particolare, il tema dell'indipendenza e dei poteri dell'UNAR è stato sottolineato in modo reiterato dall'ECRI del Consiglio d'Europa. Nel report del V Ciclo di monitoraggio del 2016, l'ECRI raccomandava all'Italia di assicurare la piena indipendenza dell'UNAR, sia sul piano normativo che di fatto, nonché di estendere i suoi poteri in modo da coprire non solo il fattore etnico-razziale, ma anche fattori quali il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità e origine nazionale, consentendo l'azione in giudizio.

Con la proposta di legge A.C. 1794, si intende istituire l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, trasferendo i compiti dell'UNAR alla nuova Autorità e disciplinando la composizione e organizzazione di quest'ultima.

L'intenzione appare essere quella di costituire un organismo riconducibile, a pieno diritto, nell'alveo delle autorità amministrative indipendenti. In tal senso depongono, in particolare, i seguenti elementi: la denominazione quale "Autorità garante"; la previsione di funzioni svolte, non solo in modo autonomo e imparziale, come già previsto dalla normativa vigente riguardante l'UNAR, ma anche in modo indipendente; i meccanismi di nomina e il potere di autoregolamentazione.

Pertanto, la proposta, nelle sue finalità, sembra tesa a superare le perplessità espresse, tanto nelle sedi europee, quanto nel dibattito nazionale, in merito all'indipendenza dell'UNAR.

Le proposte di legge, sopra richiamate, che intendono invece istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, hanno, come già accennato, la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993. Entrambe queste due proposte prevedono che la Commissione abbia lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, e in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

Pertanto, la Commissione, come previsto dai Principi di Parigi adottati dalla Commissione ONU per i diritti umani del 1991, sarebbe istituita quale organismo indipendente e godrebbe di autonomia organizzativa, funzionale e contabile; inoltre opererebbe in piena indipendenza amministrativa, di giudizio e di valutazione, e sarebbe dotata di personale e sede propri.

A quest'ultimo riguardo, per quanto maggiormente rileva rispetto al ruolo e alle competenze dell'UNAR o della istituenda Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, preme sottolineare come non vi sarebbero sovrapposizioni di competenze, residuando, invece, aree di possibili interazioni e collaborazioni.

I due organismi, infatti, opererebbero su piani differenti, per quanto fra loro, sotto alcuni aspetti, connessi. E non vi è dubbio che la presenza dell'uno non escluderebbe la necessaria presenza dell'altro, al fine di adempiere agli impegni assunti dal nostro Paese, in un caso, in ambito europeo e nell'altro rispetto alle Nazioni Unite.

Come già anticipato, infatti, la Commissione avrebbe lo scopo di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, ed in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte, mentre l'UNAR (o la eventuale Autorità garante) continuerebbe ad avere le tipiche funzioni degli *equality bodies* nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con “funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela”.

In particolare, la istituenda Commissione, quale organismo di derivazione parlamentare, avrebbe il compito principale di monitorare il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e, a tal fine, a titolo esemplificativo: promuovere la cultura dei diritti umani e la loro divulgazione; formulare pareri, raccomandazioni e proposte al Governo e alle Camere anche in presenza di negoziati per la conclusione di accordi multilaterali o bilaterali; contribuire alla redazione dei rapporti che l'Italia è tenuta a sottoporre ai competenti organismi internazionali e al Comitato interministeriale per i diritti umani; cooperare con gli organismi internazionali e con le istituzioni di altri Stati europei ed extraeuropei che operano nei settori della promozione e della protezione dei diritti umani, nonché della lotta ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra.

5.2 La Direttiva 54 e la Legge europea

Come noto, vi è molta attenzione da parte della Giurisprudenza europea alla tematica relativa alla libera circolazione dei cittadini e, più specificatamente, dei lavoratori europei all'interno del territorio dell'Unione.

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

Nel 2020, e nei mesi successivi, è proseguito l'impegno dell'UNAR nell'attività volta al recepimento di detta direttiva che, ad oggi, non risulta recepita con un provvedimento dedicato.

In un primo momento, in realtà, si era ritenuto l'ordinamento italiano già conforme a quello sovranazionale.

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

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

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

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

Nei termini suddetti è la proposta contenuta nello schema di **disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020**, già approvata da un ramo del Parlamento (**atto Camera 2670**).

In particolare, in detto disegno di legge si prevede di inserire, unitamente ad altre previsioni di attuazione della direttiva e di coordinamento, disposizioni che declinano le nuove competenze dell'UNAR, all'interno del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 - al fine di consentirgli di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea - che vanno a sommarsi a quelle previste dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

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

La stessa Direttiva 2014/54/UE stabilisce “lo stanziamento di risorse sufficienti per tale organismo già esistente affinché questo possa espletare in modo efficace ed adeguato i compiti di cui è già responsabile e i suoi compiti supplementari”.

Coerentemente, la proposta di legge prevede che siano apportate, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le opportune modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003 che reca le disposizioni di organizzazione dell'UNAR, al fine di integrare il 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, con ulteriori tre unità, di cui due di area A ed una unità di area B.

Si prevede, infine, la necessaria copertura finanziaria della novella normativa che potrà comportare oneri per la finanza pubblica pari a un limite massimo di 382.000 EUR per l'anno 2021 e di 302.000 EUR annui a decorrere dall'anno 2022.

5.3 Il piano di azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025

L'adozione, nel 18 settembre 2020, del Piano d'azione UE contro il razzismo (“*Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*”), rappresenta un'ottima opportunità per rilanciare la discussione sui temi dell'antidiscriminazione, sia a livello comunitario che a livello interno, posto che diversi Stati membri non si sono ancora dotati di una strategia nazionale in materia. Il Piano d'azione definisce le principali priorità politiche, presentando, allo stesso tempo, un quadro politico-strategico di individuazione degli strumenti e delle misure di sostegno operativo e finanziario.

Nello specifico, il Piano si compone di quattro direttrici principali (rafforzare la legislazione europea già esistente sul tema, aumentare il dialogo con le minoranze e gli organismi di parità, richiedere una maggiore collaborazione agli Stati membri e verificare la diversità all'interno delle istituzioni stesse). A tal fine, vengono definite le misure che la stessa Commissione Europea intraprenderà nel periodo 2020-2025 per contrastare il razzismo, che comprendono azioni in campo legislativo - concentrate soprattutto sull'attuazione e sulla verifica dell'efficacia della normativa esistente - ma anche azioni concrete nei settori principali (occupazione, istruzione, sanità e alloggio). Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione Europea incoraggia gli Stati Membri a

“elaborare e adottare piani d’azione nazionali contro il razzismo e piani di azione individuali”. Tali piani dovrebbero essere adottati entro il 2022, secondo le linee guida che la Commissione presenterà entro il 2021.

Nel contesto di tale processo anche l’Italia si appresta a promuovere un **“Piano Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l’intolleranza”**.

Peraltro, oltre al Piano di azione UE contro il razzismo e altri strumenti di *soft law* internazionale, il lavoro che UNAR sarà chiamato a svolgere si baserà su un’esperienza precedente di elaborazione e adozione del Piano nazionale d’azione contro il razzismo, la xenofobia e l’intolleranza per il periodo 2013-2015.

5.4 Il diritto all’abitare

Premessa

Il tema dell’abitazione nell’ambito della Strategia Nazionale dei Rom, Sinti e Caminanti è indubbiamente complesso e necessita opportune sinergie per l’attuazione e l’implementazione di politiche tese a salvaguardare, innanzitutto, la salute delle persone RSC che vivono in contesti degradati e un’attenzione alla mediazione di conflitti e tensioni nei territori a rischio. La condizione abitativa degli abitanti degli insediamenti - in particolare di quelli collocati nelle periferie delle grandi aree metropolitane - è un fattore che acuisce la persistente discriminazione di cui sono vittime le persone RSC, con conseguenze nel diritto allo studio e alla salute, nell’accesso al lavoro e ai servizi territoriali.

All’interno della programmazione 2014-2020 dei fondi europei si è individuata l’opportunità di intraprendere alcune fondamentali iniziative per il processo di superamento dei c.d. “campi rom”. Negli ultimi anni e anche nel corso del 2020, l’UNAR, in virtù della attività di *accountability* verso la Commissione Europea, ha promosso un coordinamento interistituzionale per garantire:

- il corretto impiego delle risorse per gli interventi sviluppati per tutte le tipologie di strumento finanziario (PON Inclusion; PON Metro; PO Regionali);
- il principio di complementarità che deve regolare gli interventi;
- il monitoraggio delle attività proposte, con il coinvolgimento attivo dei RSC e in linea con la Strategia.

Transizioni abitative e insediamenti

L'UNAR ha dato avvio nel 2018 ad una progettualità affidata a Istat e volta all'indagine pilota sulle persone RSC che dagli insediamenti sono transitati verso altre forme abitative. Il progetto, finanziato con i fondi del PON Inclusione (2014-2020), ha previsto il supporto di un gruppo di lavoro interministeriale e la presenza di una rappresentanza della Piattaforma Nazionale RSC.

L'indagine, elaborata all'interno del progetto e pubblicata nel corso del 2020, ha l'obiettivo di fornire ai *policy maker* informazioni sulle condizioni di vita e l'inclusione delle persone RSC in condizioni di vulnerabilità per implementare quanto previsto dalla Strategia.

L'Istat ha inizialmente condotto un'indagine di sfondo, che ha coinvolto i comuni italiani con popolazione superiore ai 15mila abitanti, per raccogliere informazioni sulle iniziative di transizione abitativa in favore delle persone RSC.

La fase di raccolta dati, effettuata con tecnica CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) è iniziata a settembre 2019 e si è conclusa a gennaio 2020. L'85,3% dei comuni interpellati ha completato la compilazione del questionario (pari a 635). Il tasso di risposta delle regioni è stato del 62% (pari a 13 regioni), mentre per quanto riguarda le associazioni è stato del 43%. I principali risultati mostrano che alla fine del 2019 i comuni che dichiarano di aver attivato progetti di transizione abitativa successivamente al 2012 sono 42, per un totale di 96 progetti. I comuni con il maggior numero di progetti attivati sono risultati: Sesto Fiorentino (16 progetti), Trento (15), Moncalieri (9) e Roma (4). Seguono i comuni di San Lazzaro di Savena, Lucca, e Cerea (ciascuno con 3 progetti). Gli individui già transitati in alloggi stabili sono in totale 3120. Le quote più consistenti si riscontrano in Piemonte (870 individui transitati), Sardegna (843), Toscana (436), Emilia-Romagna (250) e Trentino Alto-Adige (205 individui transitati, di cui 176 nella provincia autonoma di Trento e 29 in quella di Bolzano).

Nel 52,8% dei progetti sono state messe in atto azioni volte a favorire l'accesso ad alloggi di edilizia popolare e l'inserimento nelle graduatorie per l'emergenza abitativa, nel 42,7% dei progetti è stato previsto il reperimento di alloggi rintracciati sul mercato immobiliare. Tra i criteri di accesso ai progetti più frequenti, la residenza nel comune risulta essere una delle vie prescelte da 73 progetti su 96, seguita dal permesso di soggiorno (indicata 44 volte) e dalla permanenza documentabile nel comune (38, inclusi l'abitare in insediamento o area di sosta), nonché dall'iscrizione scolastica dei minori (24). 40 progetti hanno previsto il sostegno alla regolarizzazione dello *status* legale. Le azioni di prevenzione e mediazione dei conflitti con il vicinato sono state pianificate in 44 progetti.

Tra le criticità riscontrate nell'attuazione dei progetti di transizione abitativa sono emerse la difficoltà a sostenere le spese per l'abitazione (canone d'affitto, utenze etc.), il reperimento di alloggi da destinare alla transizione abitativa (52 progetti su 89). I problemi di convivenza con il vicinato caratterizzano 31 progetti, mentre gli episodi di contestazione da parte della cittadinanza sono stati riscontrati in 20 progetti.

Inoltre, nel questionario inviato ai comuni, alcune domande erano rivolte ad indagare l'esistenza di insediamenti monoetnici all'interno dell'area comunale. Gli insediamenti RSC sul territorio sono in totale 373, dichiarati da 126 comuni. Su 146 insediamenti vengono effettuate rilevazioni statistiche, su 64 vengono effettuate delle stime, mentre 69 insediamenti non vengono sottoposti a nessun tipo di indagine (per un totale di 277 risposte pervenute). Negli insediamenti per i quali sono stati forniti dati sulle presenze, risultano essere presenti oltre 14 mila persone. Quasi la metà degli insediamenti risulta essere di tipo non autorizzato o spontaneo. Gli insediamenti autorizzati o riconosciuti risultano essere 144, su 279 risposte pervenute. Ben il 73% sul totale degli insediamenti dichiarati esiste da oltre 10 anni, e quasi il 17% esiste da 5-10 anni. Di minore entità sono le percentuali di insediamenti più recenti: 13 insediamenti insistono sul territorio da 2-5 anni, 10 insediamenti da 1 o 2 anni, e solo 4 esistono da meno di un anno.

Prospettive

Oltre a colmare il *gap* informativo, le recenti indagini intendono elaborare e mettere a disposizione un sistema di indicatori per valutare il divario in termini di inclusione tra gli RSC che vivono nelle abitazioni pubbliche o private e quelli che vivono ancora negli insediamenti, dati e informazioni fondamentali per la PA e gli stakeholders coinvolti. In un'ottica di programmazione e pianificazione, si elencano di seguito alcune proposte e linee di intervento progettuali, elaborate nel corso del 2020 anche nell'ambito del processo di consultazione per la costruzione della nuova Strategia Nazionale (2021-2030).

Le proposte includono:

- azioni di supporto e di *capacity building* degli enti locali coinvolti nei progetti di *housing first*, *housing led*, di transizione abitativa rivolte a persone RSC in situazione di disagio abitativo;
- azioni di supporto all'innovazione delle politiche per l'abitare in riferimento alla popolazione RSC attraverso progetti di transizione abitativa e progetti di cooperazione transnazionale rivolti alla popolazione RSC di più recente migrazione;

- la proposta di definizione di una unità interistituzionale di promozione dell'accesso all'alloggio a supporto dell'attuazione delle politiche pubbliche locali, regionali e nazionali, la qualità ed efficacia degli interventi di accompagnamento e transizione dagli insediamenti alle abitazioni e a forme di *co-housing*, il miglioramento delle condizioni abitative negli insediamenti RSC;
- la promozione di campagne informative e di sensibilizzazione per il superamento di pregiudizi, discriminazioni e conflitti nella definizione di politiche integrate di cooperazione interistituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC;
- il consolidamento dell'informazione e delle modalità di accesso alle risorse economiche e agli strumenti amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, nonché alle opportunità immobiliari non ghettizzanti per le famiglie RSC, anche mediante un supporto alla progettazione tecnica.

Tali proposte si collocano nell'area del diritto all'abitare e sono di possibile sviluppo nell'ambito della Programmazione dei Fondi Europei 2021-2027. Il principio chiave resta, in continuità con la vecchia programmazione, la riduzione di pregiudizi, discriminazioni e conflitti sociali nell'accesso alle opportunità abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici, attraverso lo sviluppo di opportunità fondate sull'equa dislocazione.

5.5 La modifica dei “Decreti Sicurezza”

La legge 18 dicembre 2020, n. 173 ha convertito in legge con alcune modifiche il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. Decreto Immigrazione e Sicurezza o anche D.L. Lamorgese), pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 ottobre 2020 e recante «*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*».

Il nuovo Decreto Sicurezza, sotto il profilo dell'immigrazione, è intervenuto superando quelli che erano gli aspetti più critici, anche sotto il profilo della compatibilità costituzionale, dei cosiddetti decreti Salvini (D.L. n. 113 del 2018 e D.L. n. 53 del 2019).

Lo stesso Presidente della Repubblica, al momento della promulgazione della conversione in legge del secondo decreto Salvini, aveva espresso, all'interno di una missiva inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, rilevanti perplessità in ordine a taluni profili, auspicando un nuovo intervento da parte del legislatore affinché si conformasse in tema di limitazione e/o divieto di ingresso delle navi delle ONG *«agli obblighi internazionali dell'Italia e, dunque, alla Convenzione di Montego Bay»*.

Dal canto suo era anche intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza del 31 luglio 2020, n. 186, ha dichiarato illegittima la normativa prevista in materia di esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione anagrafica.

La Corte ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, per come introdotto dall'art. 13 del D.L. n. 113 del 2018 (cosiddetto "*Decreto Sicurezza*",) giacché in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Più in particolare, la disposizione censurata prevedeva che il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo non costituisse titolo per l'iscrizione anagrafica.

Tale norma – secondo quanto si evince dalla lettura della sentenza in esame – viola l'art. 3 della Costituzione per due differenti motivi: in primo luogo, per "*irrazionalità intrinseca*" dal momento che la suddetta norma anziché agevolare il controllo del territorio, così come avrebbe voluto la *ratio* della stessa, ne *«limiterebbe le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica su una categoria di stranieri»*.

D'altro canto – rileva sempre la Corte – *«la natura obbligatoria dell'iscrizione anagrafica sarebbe finalizzata ad assicurare la puntuale conoscenza dei soggetti presenti sul territorio italiano e, dunque, anche la sicurezza pubblica»*, finalità queste che sarebbero vanificate dalla stessa norma in esame la quale, al contrario, renderebbe *«maggiormente problematica l'individuazione degli stranieri esclusi dalla registrazione»*.

In secondo luogo la norma censurata viola l'art. 3 Cost. avendo la stessa riservato agli stranieri richiedenti asilo un *«trattamento irragionevolmente differenziato rispetto ad altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che ai cittadini italiani, contravvenendo al principio di pari dignità sociale»*.

Riservando un dettagliato approfondimento al prosieguo della trattazione, si noti, in via del tutto preliminare, che i sedici articoli del D.L. n. 130 del 2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 173 del 2020, modificano la disciplina vigente non solo in materia di condizione giuridica dello straniero, ma consentono, tra le altre cose, la convertibilità di talune tipologie di permessi di

soggiorno in permessi di lavoro e intervengono in materia di protezione internazionale, punto, quest'ultimo, di notevole rilevanza e attraverso le cui modifiche l'Esecutivo ha inteso bilanciare l'esigenza dello Stato di mantenere il rigore e il rispetto delle regole con quella dei cittadini stranieri di ottenere il riconoscimento di garanzie e tutele.

A ben vedere, ad essere mutato rispetto al previgente testo normativo di cui al Decreto Sicurezza e Sicurezza-bis è, altresì, il quadro normativo relativo ai divieti e ai limiti di navigazione delle ONG per il soccorso in mare nonché il sistema di accoglienza e integrazione – cosiddetto SAI di cui all'art. 4 del D.L. n. 130 del 2020 – che sostituisce il SIPROIMI, ritornando a un sistema simile ai vecchi SPRAR.

Chiariti, dunque, i termini generali delle questioni, occorre procedere alla disamina approfondita di quanto previsto dal nuovo *'Decreto Sicurezza e Immigrazione'* in materia di cittadinanza e immigrazione precisando, altresì, che il suddetto decreto non ha abrogato le disposizioni del suo predecessore, essendosi limitato a rimodellarne il contenuto in un'ottica fortemente garantista, fino ad ottenere un potenziamento della disciplina originale della protezione umanitaria.

Anzitutto, come preventivamente anticipato, l'articolo 1 del decreto in commento interviene in materia di permesso di soggiorno e di controlli di frontiera recando modifiche al D.lgs. n. 286 del 1998 (di qui in avanti, per brevità, anche c.d. T.U.I., Testo Unico sull'Immigrazione).

Più in particolare, attraverso un emendamento, approvato in Commissione Affari Costituzionali, viene di fatto reintegrata – ai sensi del comma 1, lett. a) – la facoltà che i decreti di programmazione delle quote di ingresso per ragioni lavorative, in assenza di una programmazione triennale – benché adottati in via provvisoria ai sensi del art. 3, comma 4, del T.U.I. – risultino comunque *"adeguati al fabbisogno lavorativo"* del paese, sopprimendo il farraginoso termine fisso e il relativo vincolo del numero massimo di quote precedentemente vigenti.

Così operando, il D.L. n. 130 del 2020 dà al Governo la possibilità di modificare siffatta quota in qualsiasi momento dell'anno, rendendo senz'altro più concrete oltre che adeguate le quote dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato o, anche, stagionale.

Successivamente, come in parte anticipato, il decreto in commento – sulla scorta delle osservazioni avanzate in sede di promulgazione della Legge n. 132 del 2018 dal Presidente della Repubblica – alla lettera a), comma 1, ha modificato l'articolo 5, comma 6, del T.U.I., ripristinando il divieto di rifiuto e/o revoca del permesso di soggiorno allorquando ricorrano seri motivi derivanti dal *"rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato"*; divieto questo precedentemente abrogato ad opera del D.L. n. 113 del 2018.

Detto in altri termini, la disposizione viene a stabilire che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

Peraltro, come si evince dal prosieguo della norma in commento, ad essere introdotta è stata anche una disposizione atta a regolare i soggiorni di breve durata – intendendosi per tale il soggiorno che differisca per un periodo non superiore a centocinquanta giorni – degli studenti di uno specifico tipo di struttura educativa, ovvero le filiazioni in Italia di università o istituti superiori di insegnamento a livello universitario aventi sedi nel territorio di Stati esteri ed ivi riconosciuti giuridicamente quali enti senza scopo di lucro.

Per i soggiorni brevi degli studenti di tali strutture, la novella prevede inoltre l'applicazione della Legge n. 68 del 2007, la quale disciplina alcuni profili dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visita, affari, turismo, studio.

Nondimeno, l'aspetto senz'altro più rilevante del decreto si rinviene nella lettera b) del primo comma dell'articolo in esame che, novellando l'art. 6 del T.U.I. e introducendovi il comma 1-bis, riconosce, allorquando ne ricorrano i requisiti, la convertibilità di alcune tipologie di permessi di soggiorno in permessi di lavoro.

Si viene in tal modo ad ammettere la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro dei permessi di soggiorno per protezione speciale; per calamità; per residenza elettiva straniero (titolare di una pensione percepita in Italia); per acquisto della cittadinanza (o dello stato di apolide); per attività sportiva; per lavoro di tipo artistico; per motivi religiosi; per assistenza di minori e, in ultimo, per cure mediche dovute a gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie.

Al fine di una maggiore comprensione delle disposizioni in commento appare utile approfondire talune delle suddette tipologie di 'permessi speciali' per i quali il legislatore ha previsto all'art. 1, comma 1, lett. b), la convertibilità.

In particolare, ai sensi della lettera f) della summenzionata disposizione, con riferimento al permesso di soggiorno per calamità, questo viene attualmente riconosciuto in caso di "grave" calamità e non più allorquando il Paese verso il quale lo straniero deve fare ritorno si trovi in una situazione di "contingente ed eccezionale" calamità, come richiedeva il previgente "Decreto Salvini".

La suddetta modifica accorda, perciò, il riconoscimento di tutte quelle situazioni connotate da una durevole durata come quelle determinate dai mutamenti climatici e non solo da catastrofi quali terremoti o inondazioni.

La norma, tuttavia, precisa che tali permessi hanno una durata di soli sei mesi e possono essere rinnovati esclusivamente se permangono le condizioni di grave calamità e laddove il soggetto versi nelle condizioni di fare rientro nel proprio Paese.

In merito alla convertibilità del permesso di soggiorno per calamità in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, il Governo ha poi avuto modo di chiarire che non è previsto alcun automatismo e che la conversione avviene esclusivamente nel caso in cui il soggetto abbia un regolare contratto di lavoro.

Ulteriore novità rilevante concerne, inoltre, i soggetti stranieri che svolgono attività di ricerca scientifica nel territorio italiano e che, ultimata l'attività di ricerca, abbiano un permesso di soggiorno per la ricerca giunto a scadenza.

Per tali soggetti, il nuovo decreto, alla lett. g) della norma in esame, applica le regole generali in materie di assistenza sanitaria per gli stranieri regolarmente soggiornanti.

Nella specie, lo straniero che versi nelle condizioni di cui si è detto e che intenda trattenersi nel territorio italiano può dichiarare la propria immediata *“disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro”* presso i servizi per l'impiego, come previsto dalla normativa vigente, e richiedere un permesso di soggiorno di durata non inferiore a nove mesi e non superiore a dodici mesi, così da ricercare un'occupazione o avviare un'impresa coerente con l'attività di ricerca compiuta.

Proseguendo poi nella lettura della norma, con riferimento al permesso di soggiorno per minori stranieri non accompagnati, invece, la lett. h) reintroduce la previsione per cui il mancato rilascio del parere da parte del Comitato per i minori stranieri – previsto dall'articolo 33 del D.lgs. n. 286 del 1998 – non possa legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno, ripristinando, altresì, la previsione dell'applicazione a tale procedimento del silenzio assenso precedentemente soppresso dal D.L. n. 113 del 2008.

Il permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolidia, invece disciplinato dall'art. 11, lett. c), del d.P.R. n. 394 del 1999, viene accordato – come noto – allo straniero che risulti essere già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi e per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento.

Tuttavia, la nuova normativa, alla lettera b) della disposizione in commento, precisa che tale permesso è convertibile in permesso di lavoro, purché lo straniero non sia stato precedentemente in possesso di un permesso per richiesta asilo.

Proseguendo nella disamina del decreto oggetto della trattazione, di notevole pregio appare la modifica ivi prevista dall'art. 1, comma 1, lett. e), all'articolo 19 – rubricato “*Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*” – del T.U.I. per ciò che concerne l'ambito di applicazione del divieto di espulsione.

Invero, il comma 1, lett. e), tra l'altro, pone il divieto di respingimento e di espulsione verso Paesi nei quali lo straniero corra un rischio di persecuzione in ragione di finalità discriminatorie per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

In sede di conversione in legge del decreto è stata introdotta, peraltro, una modificazione della suddetta norma, atta a ricomprendere, tra i motivi della persecuzione, anche “*l'orientamento sessuale*” e “*l'identità di genere*”.

Inoltre, la lettera in commento, a seguito dell'inserimento del comma 1.2., accorda allo straniero per il quale valga il divieto di espulsione di cui ai c. 1 e 1.1. del medesimo art. 19 e al quale venga negata la protezione internazionale, la possibilità di vedersi riconosciuto un permesso di soggiorno per “*protezione speciale*” rilasciato dal Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale [26].

Permesso, quest'ultimo, che, giacché rinnovabile previo parere della Commissione territoriale, riconosce la possibilità di svolgere attività lavorativa ai sensi delle modifiche di cui si è detto in precedenza in materia di convertibilità e con cui è stata abrogata la precedente normativa che prescriveva, di contro, l'impossibilità della conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Infine, sempre in materia di divieto di espulsione, giova dar atto delle ulteriori modifiche dell'articolo 19 del D.lgs. n. 286 del 1998, contenute nel comma 2, lettera d-bis).

Nella specie, dalla lettura del dispositivo si evince che quanto testé esposto in tema di permesso di ‘*protezione speciale*’ trova applicazione anche per gli stranieri che versino in “*gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie*” dicitura, quest'ultima, che è andata a sostituire quella “di particolare gravità” propria del D.L. n. 113 del 2018.

Anche in tal caso, il Questore è tenuto al rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, valido solamente nel territorio nazionale, rinnovabile fintanto che persistano le attestate condizioni di salute e – è bene ricordarlo – convertibile in permesso per motivi di lavoro in virtù dell’anzidetta novella di cui all’art. 1, comma 1, lett. b).

Sul punto, appare oltremodo evidente che un simile ampliamento normativo sia esplicazione dell’intento del legislatore di rievocare la vecchia protezione umanitaria.

Occorre adesso esaminare, per completezza di esposizione, il secondo e ultimo comma dell’art. 1, i quali intervengono in ordine alla disciplina relativa alla possibilità di limitazione o divieto di transito e di sosta delle navi mercantili nel mare territoriale allorquando ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità a quanto previsto dalle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982.

La nuova disciplina – sostitutiva di quella introdotta nell’art. 11 del T.U.I. dal D.L. n. 53 del 2019 (c.d. decreto Sicurezza-bis) – dispone che *“fermo restando quanto previsto dall’articolo 83 del Codice della navigazione”* per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, in conformità con la Convenzione di Montego Bay del 1982, il Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, detiene la facoltà di limitare o comunque vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale.

Contemporaneamente – precisa la disposizione – viene disposta l’esclusione per le operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare.

Le indicazioni sono emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché – come precisato durante l’esame presso la Camera – della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo.

Vengono, inoltre, rimodellate le previsioni inserite dal predetto D.L. n. 53 del 2019 agli articoli 11 e 12 del D.lgs. n. 286 del 1998 che prevedevano, in particolare, una sanzione amministrativa da 150.000 EUR a 1.000.000 EUR, la responsabilità solidale dell’armatore con il comandante e la confisca obbligatoria della nave utilizzata nel caso di violazione del provvedimento di divieto o

limitazione di ingresso, transito o sosta delle navi, sostituendovi – l’attuale normativa – la multa da 10.000 EUR a 50.000 EUR, che va ad aggiungersi alla reclusione fino a due anni prevista ai sensi dell’art. 83 del codice della navigazione.

L’art. 1-bis, poi, introduce la possibilità di assegnare i beni sequestrati nel corso delle operazioni di contrasto all’immigrazione clandestina anche agli enti del terzo settore.

Sempre nell’ambito della protezione internazionale, è necessario, altresì, esaminare quanto disposto dall’art. 2 del nuovo Decreto Sicurezza e Immigrazione – rubricato “*Disposizioni in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*” – il quale interviene in ordine alla procedura di esame delle domande di protezione internazionale, sulla corrispondente decisione e sulle procedure di impugnazione, modificando il D.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

In particolare, sono stati sostituiti nella loro totalità l’art. 28 del D.lgs. n. 25 del 2008 sull’esame prioritario, l’art. 28-bis del D.lgs. n. 25/2008 in materia di procedure accelerate nonché l’art. 29-bis del D.lgs. n. 25 del 2008 in materia di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

Alla luce delle suddette modifiche apportate dalla normativa in commento si evince che la decisione di prevedere l’applicabilità della procedura accelerata, anziché quella prioritaria, per talune categorie di richiedenti risponde ad esigenze di opportunità e funzionalità giacché rivolta a soggetti che potrebbero essere sospettati di voler accedere a forme di protezione, pur essendo sprovvisti delle caratteristiche richieste.

L’intento si sostanzia, dunque, nell’agevolare i soggetti maggiormente bisognosi di protezione mediante una procedura prioritaria, mantenendo, invece, per i restanti richiedenti l’applicabilità della procedura accelerata.

Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. a), le Commissioni territoriali sono legittimate a disporre l’audizione dell’interessato, laddove effettivamente realizzabile, utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, anche “*mediante collegamenti audiovisivi a distanza*”, nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati che riguardano l’identità e le dichiarazioni del richiedente.

La successiva lett. a) dell’art. 2, comma 1, in esame impone poi alla Commissione territoriale l’obbligo di informare il richiedente della protezione internazionale in ordine alla procedura

prescelta (se prioritaria o accelerata) in modo tempestivo – si legge nel testo normativo – e non già “*all’avvio del colloquio*” come, invece, precedentemente previsto.

Secondo quanto previsto dall’art. 2, comma 2, lettere, a), b), c), la domanda deve essere esaminata in via prioritaria allorquando, ad una prima valutazione, appare “*verosimilmente fondata*”; quando viene presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone “*vulnerabili*”, ovverosia da un minore non accompagnato o che, comunque, necessita di garanzie procedurali particolari; e ancora, allorquando, possa presumibilmente ritenersi di avere sufficienti motivi per riconoscere lo *status* di protezione sussidiaria sulla base degli elementi in possesso.

Ai sensi del comma 1, lett. c), è prevista l’inapplicabilità ai richiedenti “*portatori di esigenze particolari*” quali minori, disabili, anziani, etc., della disciplina in materia di domande manifestatamente infondate.

Sono, altresì, esclusi dall’esame prioritario i casi di domanda presentata da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in uno *hotspot* o all’interno di un centro di permanenza per i rimpatri o da richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, i quali vengono attualmente ricondotti esclusivamente nella procedura accelerata.

Ebbene, proprio con riferimento all’esame accelerato delle domande di asilo l’articolo – contrariamente alla formulazione previgente per cui la decisione della Commissione territoriale doveva essere adottata entro cinque giorni nel caso di richiedenti provenienti da Paesi di origine sicura e di reiterazione della domanda – mantiene fermo, nella sua nuova formulazione, il compito delle Commissioni territoriali di decidere entro cinque o nove giorni (sette giorni entro cui svolgere l’audizione più due per la decisione), in base alle fattispecie rispettivamente enucleate al comma 1, lett. a) e b), e comma 2, lett. a) b) c) d) ed e).

Sul punto merita di essere citata la nuova fattispecie di domanda prevista al comma 1, lett. b), per la quale la decisione deve essere assunta entro il termine di cinque giorni.

Si tratta delle domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale o condannata con sentenza anche non definitiva, per uno dei gravi reati la cui condanna preclude l’acquisizione dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Infine, il comma 6 della disposizione precisa che la procedura accelerata non trova applicazione nei confronti di “*stranieri portatori di esigenze particolari*”, persone vulnerabili, quali minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o

connessa all'orientamento sessuale o all'identità di genere, nonché, infine, vittime di mutilazioni genitali.

Per ciò che riguarda, invece, la frequente ipotesi di riproposizione della domanda di ingresso in Italia ad opera di un soggetto straniero che abbia già ricevuto il provvedimento di allontanamento, la norma prevede che il presidente della Commissione territoriale competente – sulla scorta di quanto previsto dall'emendamento approvato in Commissione Affari costituzionali – è tenuto a considerare anche i rischi di respingimento tanto diretti e quanto indiretti.

La modifica incide sulla norma che permette allo straniero di reiterare la domanda di ingresso, *“nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento”*, ovvero l'espulsione.

La seconda domanda dovrà essere trasmessa con *“immediatezza”* al presidente della Commissione che procede all'esame preliminare entro il termine di tre giorni.

Il riferimento alla necessità di valutare i rischi di respingimento diretti e indiretti è un richiamo all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra ed è volto a garantire una concreta ed efficace tutela all'incolumità dell'immigrato richiedente la protezione internazionale, evitando l'allontanamento forzato verso un paese non sicuro (art. 2, comma 1, lett. d).

Infine, per ciò che qui rileva, di notevole importanza appare il dettato normativo di cui all'art. 2, comma 1, lett. e), che – come parzialmente anticipato – aumenta da uno a due anni la durata del permesso di soggiorno per *“protezione speciale”* rilasciato, sulla scorta della sussistenza di specifiche condizioni, a colui che ha visto respingere la domanda di protezione internazionale per ragioni di *“carattere umanitario o nel rispetto di obblighi internazionali dello Stato italiano”*.

In tal senso – come si è accennato – ad essere assicurata è non solo la protezione dello straniero da eventuali torture ma anche da eventuali trattamenti inumani o degradanti o violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare e, ancora, persecuzione per motivi di *“orientamento sessuale”* e di *“identità di genere”*.

Ebbene, in una simile circostanza il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, è chiamato a rilasciare il permesso di soggiorno per protezione speciale che si è già detto essere convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Nell'ipotesi in cui la domanda di protezione internazionale relativa ad un minorenne non venga accolta e nel corso del procedimento emerga la presenza di gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore, la Commissione

territoriale è tenuta a darne conoscenza al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni competente, per l'eventuale attivazione delle misure di assistenza in favore del minore. Infine, il nuovo decreto all'art. 2, comma 1, lett. f) interviene sulla disciplina delle controversie sulle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, e in particolare sulle ipotesi di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, prevedendo, tra l'altro, che il provvedimento di sospensione, adottato per gravi motivi, deve essere emanato dal tribunale in composizione collegiale.

Conclusivamente, sul punto, di particolare rilievo appare il disposto normativo di cui all'art. 3, comma 2, lett. a) attraverso il quale il legislatore ha modificato il cosiddetto "*Decreto accoglienza*". Invero, l'articolo in parola – conformandosi alla già citata declaratoria di illegittimità costituzionale, resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 186 del 2020 – prescrive l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nonché il contestuale rilascio della carta d'identità della durata di tre anni.

Più in particolare, l'art. 5-bis D.lgs. n. 142 del 2015, così come sostituito, prevede che il richiedente protezione internazionale, a cui sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta di asilo ovvero la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale, venga iscritto nell'anagrafe della popolazione residente.

Inoltre, ai richiedenti protezione internazionale che abbiano ottenuto l'iscrizione anagrafica, è rilasciata, sulla base delle norme vigenti, una carta d'identità, di validità limitata al territorio nazionale e della durata di tre anni.

Disposizione, questa, che – come anticipato – era stata abrogata ad opera del dettato dal previgente art. 13 del D.L. n. 113 del 2018, il quale aveva fatto venir meno la facoltà di tale iscrizione anagrafica.

A ciò si aggiunga, peraltro, quanto disposto dai commi 5-7 dell'art. 4 che, così come modificati dalla Camera dei deputati, riducono da quarantotto mesi a ventiquattro mesi – prorogabili fino a trentasei – il termine massimo per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione.

Occorre in ultimo esaminare le modifiche normative introdotte degli artt. 3 e 4 del D.L. n. 130 del 2020 in materia di trattamento e sistema di accoglienza.

Il comma 1 dell'art. 3 apporta modifiche all'art. 10-ter del D.lgs. n. 286 del 1998 in materia di disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare e all'art. 14 del

medesimo D.lgs. n. 286 del 1998 in materia di esecuzione dell'espulsione. In particolare, all'interno dell'art. 10-ter, comma 3, viene attualmente aggiunto un ulteriore periodo per cui lo straniero, che si trovi all'interno di un centro di permanenza, deve essere informato dei diritti e delle facoltà derivanti dal procedimento di convalida del decreto di trattenimento in una lingua da lui conosciuta oppure, ove non sia possibile, in francese, inglese o spagnolo. Mentre con riferimento all'art. 14 sono stati modificati i commi 1 e 5, in forza dei quali il termine di centottanta giorni precedentemente previsto è stato ridotto a novanta giorni prorogabili per altri trenta giorni.

Più nel dettaglio, la norma così come modificata prescrive che il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri passa da centottanta giorno ad un massimo di novanta giorni, prorogabili per altri trenta giorni allorché lo straniero risulti essere cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri. Per di più, emerge che lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di novanta giorni può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di trenta giorni, prorogabile per altri trenta giorni qualora lo straniero risulti essere cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

L'art. 4 del D.L. n. 130 del 2020 riforma, come si è premesso, il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Viene, infatti, previsto che la prima assistenza sia svolta nei centri governativi; l'accoglienza si effettui, nei limiti dei posti disponibili, presso strutture del "*Sistema di accoglienza e integrazione*", gestite dagli enti locali, il quale è tenuto ad erogare: servizi di primo livello a cui hanno accesso i richiedenti protezione internazionale e servizi di secondo livello – diretti all'integrazione – a cui hanno accesso le ulteriori categorie di beneficiari nonché assistenza sanitaria, sociale e psicologica, mediazione linguistico-culturale, e, infine, somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale.

5.6 La semplificazione normativa antidiscriminatoria

Nel periodo più recente è tornato in primo piano, nell'agenda politica, il tema della semplificazione, intesa sia come razionalizzazione e semplificazione normativa che come semplificazione amministrativa e organizzativa.

Nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** si trovano numerose e convinte enunciazioni sulla necessità di semplificare.

Non a caso “Semplificazione e Concorrenza” costituiscono l’oggetto di una delle riforme abilitanti del Piano, ossia rientrano tra quegli *“interventi funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati”*, volti a supportare in modo trasversale tutte le riforme previste, tra le quali quella *“finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione”*.

Quest’ultima riforma si pone l’obiettivo di abrogare o modificare *“leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi”*.

Si tratta di un disegno ambizioso, che investe leggi, norme e regole, sia pure circoscritte ad ambiti definiti: pubbliche amministrazioni, contratti pubblici, concorrenza, contrasto alle frodi e anticorruzione.

Per quanto riguarda, più nello specifico, la pubblica amministrazione, il Piano prevede appositi investimenti destinati all’organizzazione e alla digitalizzazione, che offrono *“l’opportunità di superare i limiti fino ad oggi incontrati nell’azione di semplificazione normativa, in modo che le riforme di semplificazione e razionalizzazione della legislazione possano contribuire alla realizzazione degli investimenti e delle riforme, entro i tempi e con le modalità previsti dal Piano, e a innovare l’ordinamento a regime”*.

In altre parole, gli investimenti dedicati all’organizzazione e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione sono funzionali a garantire effettività alle riforme di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e, al tempo stesso, consentono, da un lato di realizzare le riforme previste dal Piano nella sua interezza, dall’altro di innovare l’ordinamento.

Vi è quindi un duplice sforzo, rivolto al passato, con l’impegno a semplificare e razionalizzare l’esistente e al futuro, proiettato verso riforme e innovazione.

Si viene così a creare un circuito virtuoso, grazie al quale maggiori investimenti in organizzazione e digitalizzazione possono essere di concreto aiuto alle amministrazioni nel raccogliere la sfida di semplificare, innovare e affrontare i nuovi orizzonti posti dalla tecnologia. Un’amministrazione più

snella e flessibile, inoltre, sarà anche maggiormente propensa all'innovazione e più in grado di adattarsi al cambiamento tecnologico incessante.

In questo quadro può inserirsi, anche se non come obiettivo prioritario, quello della semplificazione e razionalizzazione della normativa antidiscriminatoria.

A ben vedere il tema presenta almeno due profili di riflessione.

Nel paragrafo dedicato si sono evidenziate le opportunità e i rischi derivanti dall'uso della tecnologia e dei sistemi di Intelligenza Artificiale, con possibili effetti distorsivi e discriminatori e di come si tratti di un ambito vasto e in continuo divenire.

È evidente, quindi, che la raccolta, in un'unica sede, dell'insieme di documenti, atti di indirizzo, raccomandazioni, regolamenti etc. in una parola, della consistente normazione multilivello riguardante l'Intelligenza Artificiale, sarebbe un'operazione di indubbia utilità. Si potrebbe creare, in tal modo, una sorta di testo unico della normativa antidiscriminatoria, con un particolare *focus* proprio sull'Intelligenza Artificiale. La visione di riforme che permea il PNRR ed è destinata ad incidere sull'azione amministrativa del prossimo futuro, potrebbe dare nuovo impulso ad un progetto di questo tipo.

A ciò si aggiunga che una simile operazione di riassetto, consentirebbe di avere un quadro organico degli strumenti a disposizione, anche al fine di tutelare più efficacemente diritti umani e libertà fondamentali, la cui protezione è messa alla prova dal progredire della tecnologia.

La seconda riflessione è di tipo metodologico.

L'analisi condotta dal Gruppo di Esperti nominati dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2019 e che ha condotto alla Proposta di Strategia Nazionale per l'Intelligenza Artificiale, ha messo in evidenza come il crescente uso degli strumenti tecnologici delinei uno scenario in cui si aprono opportunità senza precedenti per la Pubblica Amministrazione e per la sua riforma.

Una riforma siffatta investe, in primo luogo, la macchina organizzativa, attraverso una reingegnerizzazione dei processi, il riutilizzo e l'interoperabilità dei dati. Questo presenta indubbi vantaggi per l'utente finale, che è così in grado di accedere facilmente ai servizi pubblici, mantenere il controllo dei propri dati personali e beneficiare del maggiore scambio di dati tra pubbliche amministrazioni (c.d principio dell'*ask only once*).

Un simile radicale cambiamento impone però anche una legislazione nuova, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Difatti, l'ingente disponibilità di dati oggi a disposizione impone di concepire una "*regolazione di nuova generazione*", flessibile, di qualità. Come ben sottolineato nella Proposta di Strategia

Nazionale per l'Intelligenza Artificiale, c'è bisogno di politiche agili più che di legislazione troppo rigida.

Appare quindi evidente lo stretto legame intercorrente tra buone politiche e buona regolazione. Posto inoltre che, in una regolazione come quella descritta, è fondamentale partire dall'analisi degli impatti *ex ante* delle politiche pubbliche e recepire il risultato del monitoraggio degli impatti *ex post* sul benessere sociale, la crescita e lo sviluppo sostenibile, anche attraverso lo strumento della consultazione pubblica, l'interconnessione tra politiche pubbliche efficaci e regolazione si fa ancora più stretta.

Di qui l'invito al Governo a dotarsi di competenze, procedure e strumenti per monitorare gli impatti delle politiche pubbliche e di cogliere l'ascesa dell'Intelligenza Artificiale come strumento di ottimizzazione, elaborazione dei dati e previsione, anche in funzione di un miglioramento della qualità della regolazione.

Una proposta di semplificazione della normativa antidiscriminatoria potrebbe andare anche in questa direzione. In altre parole, essa potrebbe presentarsi non solo come riordino dell'esistente, ma anche come occasione di sperimentazione per realizzare quella nuova regolazione prefigurata dalla Strategia Italiana in tema di Intelligenza Artificiale, che è agile in quanto finalizzata alla realizzazione di politiche agili.

In questo senso la *mission* e il patrimonio conoscitivo dell'UNAR possono essere fondamentali.

L'Ufficio, nel suo ruolo di coordinamento delle azioni in tema di antidiscriminazione, è in grado di coinvolgere altre amministrazioni, associazioni, stakeholders, attori-chiave in una visione partecipativa, coerente con i recenti indirizzi europei e italiani, che vedono la consultazione pubblica come uno dei momenti cardine del processo normativo; e può porsi come autorevole elemento propulsivo e propositivo per una regolazione in grado di recepire i risultati dell'analisi, monitoraggio e valutazione degli impatti delle politiche pubbliche, con contenuti in grado di rispondere adeguatamente alle nuove sfide nel campo della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

5.7 *Intelligenza artificiale e diritti umani*

Paragonata all'elettricità⁷, per lo straordinario impatto propulsivo sulla vita delle persone e sulla società nel suo complesso, l'Intelligenza Artificiale apre spazi a grandi opportunità e, al tempo stesso, pone rischi, in numerosi settori, compreso quello della tutela dei diritti umani.

Nel dibattito pubblico e nell'elaborazione giuridica sovranazionale e nazionale, questa consapevolezza è ben presente e sintetizzata dalle parole della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa che, nel 2019, nell'introduzione alla **Raccomandazione “Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights”**, ha evidenziato che *“Assicurare che i diritti umani siano rafforzati e non indeboliti dall'intelligenza artificiale è uno dei fattori chiave che definiranno il mondo in cui viviamo. [...] La tecnologia basata sull'intelligenza artificiale sta entrando in molteplici aspetti della vita di ogni individuo, dagli elettrodomestici intelligenti alle applicazioni dei social media, e viene sempre più utilizzata dalle autorità pubbliche per valutare la personalità o le abilità delle persone, per allocare risorse e prendere decisioni che possono avere conseguenze gravi e reali per i diritti umani delle persone. Trovare il giusto equilibrio tra sviluppo tecnologico e protezione dei diritti umani è quindi una questione urgente”*.

L'ideatore di politiche pubbliche, il giurista, lo scienziato, sono quindi chiamati a cercare un bilanciamento tra tecnologia, che si avvale di strumenti sempre più “spersonalizzati”⁸ e tutela dei diritti umani, spazio ove, invece, l'apporto valutativo dell'uomo è preponderante.

Si tratta di un tema dalle frontiere mobili, vasto. Allo scopo di orientarsi, conviene comunque adottare, tra le molte possibili⁹, la definizione data dal Gruppo di Esperti ad Alto Livello sull'Intelligenza Artificiale che, nel 2018, in uno dei documenti ¹⁰ stilati al termine dell'incarico loro affidato dalla Commissione Europea si sono espressi nei seguenti termini: *“L'intelligenza artificiale si riferisce a sistemi che mostrano un comportamento intelligente analizzando il loro ambiente e intraprendendo azioni - con un certo grado di autonomia - per raggiungere obiettivi*

⁷ COM (2018) 237 final, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*; [COM (2018) 795 final], *Piano coordinato per l'intelligenza artificiale*; *Community survey on ICT usage and e-commerce in enterprises*, Eurostat, (2021).

⁸ Come si legge nell'Introduzione al documento *“L'intelligenza artificiale per l'Europa”* *“I sistemi basati sull'IA possono consistere in software che agiscono nel mondo virtuale (per esempio assistenti vocali, software per l'analisi delle immagini, motori di ricerca, sistemi di riconoscimento vocale e facciale); oppure incorporare l'IA in dispositivi hardware (per esempio in robot avanzati, auto a guida autonoma, droni o applicazioni dell'Internet delle cose)”*.

⁹ Per una rassegna delle definizioni di Intelligenza Artificiale vedi *Report* dell'Ufficio Pubblicazioni dell'Unione Europea *AI WATCH. Defining Artificial Intelligence* (2020).

¹⁰ Si fa riferimento al documento *Una definizione di IA: principali capacità e discipline*, del 18 dicembre 2018.

specifici. I sistemi possono essere basati su software e agire nel mondo virtuale (ad es. assistenti vocali, software di analisi delle immagini, motori di ricerca, sistemi di riconoscimento vocale e facciale) o l'Intelligenza Artificiale può essere incorporata in dispositivi hardware (ad es. robot avanzati, auto a guida autonoma, droni o applicazioni Internet of things)."

La definizione ha il pregio di enucleare alcune caratteristiche fondamentali dell'Intelligenza Artificiale. Si osserva, infatti, come si tratti di sistemi che si comportano in modo "intelligente" o, per meglio dire, "razionale", ove per razionalità si intende "*la capacità di scegliere l'azione migliore da intraprendere per raggiungere un determinato obiettivo, in base a criteri da ottimizzare e risorse disponibili*". Ulteriore tratto che li contraddistingue è quello dell'interazione con l'esterno: attraverso sensori (fotocamere, microfoni, siti web etc.) i sistemi entrano in contatto con l'ambiente circostante, dal quale raccolgono dati, elaborano percezioni, decidono l'azione migliore da compiere e vi indirizzano l'attuatore (un essere umano, una macchina, un robot etc.).

L'Intelligenza Artificiale e le sue applicazioni, tuttavia, non sarebbero possibili senza gli algoritmi. L'algoritmo non è altro che una ricetta, un metodo o una tecnica per fare qualcosa, basata su una serie di regole definite. Quando se ne parla con riguardo all'Intelligenza Artificiale, si fa riferimento a strumenti tecnologici in grado di elaborare, selezionare e distribuire notevoli quantità di dati in tempi sempre più brevi e in assenza dell'intervento umano, capaci anche di "insegnare" alle macchine a compiere azioni per le quali non sono espressamente programmate (si parla infatti di *machine learning* e *deep learning*).

È evidente che la potenza di calcolo di macchine sempre più veloci e sofisticate, unita all'immensa quantità di dati disponibili, apre a prospettive inimmaginabili fino a qualche tempo fa. Il settore privato fa già largo uso dell'Intelligenza Artificiale, per scopi commerciali, allo scopo di offrire beni e servizi sempre più personalizzati; tuttavia, le trasformazioni che essa porta con sé, investono anche il settore pubblico che, dal suo utilizzo può trarre considerevoli benefici in termini di riduzione delle disuguaglianze e di maggiore rapidità ed efficienza delle decisioni (si pensi, per esempio, alla telemedicina o ai sistemi di raccolta dati su parcheggi, traffico e previsioni meteo per ridurre l'inquinamento cittadino e gli incidenti).

L'uso dell'Intelligenza Artificiale non è però esente da rischi.

Infatti, quando si va ad indagare sul funzionamento degli algoritmi si evidenziano quelli che sono stati definiti "pregiudizi algoritmici" o, volendo osservare il medesimo fenomeno dal lato degli effetti, "distorsioni algoritmiche" (c.d. *bias*).

In altre parole, il sistema informatico, in base a meccanismi a volte sconosciuti allo stesso progettista, può discriminare sistematicamente e ingiustamente certi individui o gruppi di individui a favore di altri, negando opportunità o portando ad esiti indesiderati per motivi irragionevoli o inappropriati: ad esempio, un visto o un permesso di soggiorno possono essere negati perché il risultato istruttorio è falsato da dati di cattiva qualità o da un malfunzionamento del sistema; oppure gli algoritmi utilizzati dalle autorità nazionali per controllare i propri confini, se elaborano informazioni errate o pregiudizievoli, potrebbero colpire specifiche categorie di persone individuate sulla base di aspetti particolari, come appartenenza etnica o fede religiosa. E ancora: l'incapacità della tecnologia di riconoscimento facciale di identificare con precisione i volti dalla pelle più scura è stata collegata a un maggior numero di arresti illeciti di persone nere, a causa di un problema derivante da set di dati squilibrati.

Il quesito su quali siano i rimedi al pregiudizio algoritmico resta aperto, posto che le criticità si annidano a vari livelli. Il primo elemento che si impone nella riflessione riguarda il fatto che gli algoritmi non sono neutrali ma, quali prodotti umani, finiscono spesso per riflettere, riprodurre e amplificare, in modo più o meno volontario e marcato, nella sfera digitale, i pregiudizi e gli stereotipi che esistono nella realtà.

In secondo luogo, gli algoritmi sono opachi, tanto da essere paragonati a “scatole nere” impenetrabili, perché coperti da segreti industriali e gestiti in larga parte da un numero ristretto di multinazionali - le c.d. *Tech Giants* - che operano a loro volta in modo poco trasparente.

Ma l'aspetto senz'altro più rilevante attiene alla straordinaria capacità di auto-apprendimento delle macchine, che spesso non consente neppure a chi ha sviluppato gli algoritmi, che anche sotto questo profilo si presentano oscuri, di prevedere gli esiti dell'elaborazione dei dati che esse compiono.

Ci si domanda allora, soprattutto in considerazione di quest'ultima caratteristica, se gli algoritmi possano apprendere anche un'etica delle scelte o siano inevitabilmente destinati a replicare o, addirittura, accrescere stereotipi e pregiudizi preesistenti e a moltiplicare eventuali effetti discriminatori.

E l'altro interrogativo, proprio del settore pubblico, riguarda le modalità dello svolgersi del procedimento amministrativo, il formarsi della decisione e la tutela dei diritti fondamentali, laddove siano coinvolti, in vario modo, sistemi di Intelligenza Artificiale.

Posto in questi termini il tema sembra trascendere il campo giuridico e tecnico, per investire quello dell'etica e della filosofia.

In realtà i due aspetti menzionati - quello etico e quello riferito alla costruzione di un quadro giuridico adeguato agli sviluppi della tecnologia - sono collegati. Negli ultimi anni, infatti, si è assistito ad uno sforzo, da parte dell'Europa e dell'Italia, non solo di regolare il settore dell'Intelligenza Artificiale, ma anche di fornire una cornice etica alla normazione, dato il rapido progresso tecnologico, che ha fatto avvertire in modo sempre più urgente il rischio di distorsioni algoritmiche, con potenziali effetti discriminatori di massa.

Da tale consapevolezza è scaturito un forte impegno da parte dell'Unione Europea, che ha dato luogo ad una ricca produzione normativa, inscritta in una cornice di valori condivisi, quali equità, trasparenza, inclusività, non discriminazione, che si propone di costruire un'Intelligenza Artificiale etica, antropocentrica, affidabile, comprensibile nei processi decisionali, con sistemi progettati in modo tale da evitare il più possibile effetti distorsivi.

Le numerose iniziative intraprese si sono tradotte in atti di *soft-law* e, infine, in un vero e proprio Regolamento. Le proposte sono state, di regola, sottoposte a consultazione pubblica, a testimonianza della necessità di seguire un metodo partecipativo, volto a coinvolgere gli stakeholders su un terreno così in divenire e coinvolgente diritti fondamentali.

Tra le molteplici iniziative e interventi si possono ricordare:

- il **General Data Protection Regulation (GDPR) n. 2016/679/UE**, entrato in vigore in tutti gli Stati Membri dal 2018, che, con riferimento agli algoritmi, oltre ai principi di conoscibilità (Articoli 13 e 14) e comprensibilità (Articolo 15 lett. h) stabilisce anche un principio di non esclusività (Articolo 22) e, al Considerando n. 71, un principio di non discriminazione algoritmica.

In particolare, gli articoli 13 e 14 prevedono che, nell'informativa rivolta all'interessato, venga data notizia dell'eventuale esecuzione di un processo decisionale automatizzato, sia che la raccolta dei dati venga effettuata direttamente presso l'interessato, sia che venga compiuta in via indiretta.

L'articolo 15, lett. h), stabilisce una sorta di garanzia di "trasparenza rafforzata", in quanto, allorché il processo sia interamente automatizzato, il titolare deve fornire "*informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato*".

Secondo il principio di non esclusività, poi, le decisioni che riguardano persone fisiche non devono essere basate esclusivamente su un processo automatizzato, quando siano idonee a produrre effetti giuridici che riguardino in modo significativo le persone, dovendo, viceversa, essere sempre previsto un coinvolgimento umano, anche allo scopo di individuare un centro di responsabilità, in grado di verificare la legittimità e logicità della decisione dettata dall'algoritmo.

Il Considerando 71 prevede, infine, che per garantire la sicurezza dei dati personali e impedire effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche, il titolare del trattamento usi ogni accorgimento per garantire che i dati siano trattati secondo i principi del GDPR, rettificando inesattezze o errori.

- la firma, nell'aprile del 2018, di una **Dichiarazione europea di Cooperazione per l'Intelligenza Artificiale**, che ha visto l'Italia tra i 25 Stati firmatari. Essa si basa sui risultati e sugli investimenti della comunità europea della ricerca e delle imprese nell'Intelligenza Artificiale e stabilisce le basi per un Piano Coordinato sull'Intelligenza Artificiale, pubblicato nel dicembre dello stesso anno;

- l'adozione da parte della Commissione europea, sempre nel 2018, del documento **L'intelligenza artificiale per l'Europa**, che esplicita la Strategia europea per lo sviluppo di un'Intelligenza Artificiale *made in Europe*, etica, sicura e all'avanguardia e che propone una visione di sviluppo fondata sui tre pilastri consistenti nell'aumento degli investimenti pubblici e privati nell'Intelligenza Artificiale per promuoverne l'adozione; nella preparazione ai cambiamenti socioeconomici e nella garanzia di un quadro etico e giuridico adeguato a rafforzare i valori europei;

- la costituzione, ad opera della Commissione Europea, dal 2018, dell'AI HLEG, acronimo che sta per **Artificial Intelligence High-Level Expert Group** (Gruppo di Esperti ad Alto Livello sull'Intelligenza Artificiale) il quale, l'8 aprile 2019, ha emanato, tra l'altro, le Ethics guidelines for trustworthy AI (Linee Guida Etiche per un'Intelligenza Artificiale affidabile). A seguito di un'ampia consultazione pubblica, il Gruppo ha delineato sette requisiti, volti ad accrescere l'affidabilità dell'intelligenza artificiale, tra cui spicca il criterio intitolato “*Diversità, non discriminazione ed equità, incluse la prevenzione di distorsioni inique, l'accessibilità e la progettazione universale, e la partecipazione dei portatori di interessi*”.

Le Linee Guida sono state fatte proprie, nel 2019, dalla stessa Commissione nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata Creare Fiducia nell'Intelligenza Artificiale Antropocentrica¹¹;

- la presentazione, il 19 febbraio 2020, da parte della Commissione europea, del **Libro bianco sull'intelligenza artificiale - Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia**, ove si afferma che: “*L'uso dell'Intelligenza Artificiale può pregiudicare i valori su cui si fonda l'Unione e causare*

¹¹ [COM (2019) 168 final].

violazioni dei diritti fondamentali, compresi (...) la dignità umana, la non discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sull'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale” e ancora “L’Intelligenza Artificiale è una tecnologia strategica che offre molti benefici ai cittadini, alle imprese e alla società nel suo insieme, a condizione che segua un approccio antropocentrico, etico, sostenibile e rispettoso dei valori e dei diritti fondamentali”.

Infine, la *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*, fortemente impegnata nella lotta alle discriminazioni algoritmiche, ha promosso studi che, attraverso un approccio concreto e sviluppati attraverso interviste a funzionari pubblici, esperti etc. che, a vario titolo, lavorano sull’Intelligenza Artificiale, si pongono l’obiettivo di supportare l’implementazione di politiche pubbliche efficaci in materia.

Nel Rapporto intitolato ***Getting the Future right. Artificial Intelligence and Fundamental Rights*** adottato nel 2020, l’Agenzia ha riconosciuto che *“in determinate circostanze e in certi ambiti, il ricorso agli algoritmi può contribuire positivamente a ridurre i pregiudizi e gli stereotipi. L’analisi algoritmica dei dati è in grado di produrre risultati che potrebbero dissipare atteggiamenti affetti da pregiudizi (...) Tuttavia, le discriminazioni dirette e indirette attraverso il ricorso ad algoritmi che coinvolgono grandi quantità di dati (big data) sono considerate tra le sfide più rilevanti nell’ambito dell’uso delle tecnologie basate sull’Intelligenza Artificiale”.*

Nell’ultimo Rapporto, pubblicato nel giugno 2021, l’Agenzia ha inoltre evidenziato la criticità della situazione di contesto dovuta alla pandemia da Covid-19 che *“ha aggravato le sfide e le disuguaglianze esistenti in tutti gli ambiti della vita, colpendo in particolare i gruppi vulnerabili. Ha inoltre scatenato un aumento degli incidenti razzisti. Un approccio basato sui diritti umani per affrontare la pandemia richiede misure equilibrate che trovino fondamento nel diritto e siano necessarie, temporanee e proporzionate. Impone inoltre di affrontare l’impatto socioeconomico della pandemia, proteggere le persone vulnerabili e combattere il razzismo”* sottolineando come *“nel 2020, la pandemia Covid-19 ha stimolato lo sviluppo e l’adozione di tecnologie innovative, compresa l’intelligenza artificiale (AI), per contrastarne la diffusione. Parallelamente, l’uso continuo delle tecnologie AI ha portato preoccupazioni sui diritti alla protezione dei dati e alla privacy (insieme ad altri diritti, come la non discriminazione). L’UE e gli organismi internazionali hanno risposto rapidamente enfatizzando gli standard di protezione dei dati applicabili”.* L’Agenzia rivolge infine un monito agli Stati ed evidenzia come *“molte strategie in materia di IA*

favoriscono un riferimento all'«etica» e si limitano a menzionare la necessità di tutelare i diritti fondamentali, senza delineare un approccio dettagliato basato sui diritti. Tuttavia (...) l'uso dell'IA può avere un effetto di ampia portata sui diritti fondamentali delle persone. Pertanto, i diritti fondamentali devono essere saldamente integrati in ogni futura legislazione”.

Infine, nell'ambito della Strategia europea per l'Intelligenza Artificiale, la Commissione europea ha pubblicato, il **21 aprile 2021, la proposta di Regolamento sull'approccio europeo all'Intelligenza Artificiale**, che propone il primo quadro giuridico europeo sull'Intelligenza Artificiale. La proposta ne valuta i rischi, allo scopo di salvaguardare i valori e i diritti fondamentali dell'UE e la sicurezza degli utenti, prevedendo, a tal fine, anche un nuovo Piano Coordinato sull'Intelligenza Artificiale 2021¹² che rafforzi l'adozione dell'Intelligenza Artificiale, gli investimenti e l'innovazione nel settore in tutta l'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'Italia, i principali interventi sono contenuti nel **Libro bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino** adottato dall'Agenzia per l'Italia digitale nel marzo 2018 e nelle **Proposte per una Strategia Italiana per l'intelligenza Artificiale**, elaborate da un Gruppo di esperti nominati nel 2019 dal Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del Piano Coordinato Europeo sull'Intelligenza Artificiale, sottoposte a consultazione pubblica e pubblicate nel 2020.

Il Libro Bianco AgID si prefigge di analizzare l'impatto dell'Intelligenza Artificiale nella società e, più nello specifico, nella Pubblica amministrazione e individua alcune sfide poste dall'Intelligenza Artificiale, tra cui quella di *“prevenire le disuguaglianze. L'Intelligenza Artificiale, infatti, deve essere accessibile a tutti, in modo che chiunque possa godere dei suoi vantaggi. Per questo, è necessario che sia di semplice e immediato utilizzo. D'altra parte, questo genere di tecnologia può ridurre le disuguaglianze sociali, come si è già visto per l'istruzione e la formazione, la sanità e la disabilità, la conoscenza e la garanzia dei diritti. Ma l'Intelligenza Artificiale può anche aumentare le disuguaglianze, se i dati di cui si nutre o gli algoritmi che la costituiscono sono affetti da bias (pregiudizi) di tipo discriminatorio. È dunque necessario che la Pubblica amministrazione usi grande cura nell'acquisire o nell'indirizzare lo sviluppo di questo tipo di soluzioni, al fine di garantire che siano inclusive, accessibili e trasparenti, che rispettino i requisiti imposti dalla legge, che non presentino, per l'appunto, profili discriminatori e che siano esenti da pregiudizi”.*

¹² [COM (2021) 205 final].

Il documento elaborato dal MISE si pone anch'esso sulla linea europea e fornisce una visione di netta impronta antropocentrica, orientata verso lo sviluppo sostenibile, indicando proprio il settore pubblico come “volano della Renaissance italiana”.

Partendo da un'analisi del mercato globale, europeo e nazionale dell'Intelligenza Artificiale, il documento del MISE si sofferma sugli elementi fondamentali della strategia e approfondisce la *governance* per l'Intelligenza Artificiale italiana, suggerendo alcune raccomandazioni per l'implementazione, il monitoraggio e la comunicazione della strategia nazionale in tema di Intelligenza Artificiale, tra le quali, la creazione di una Cabina di regia interministeriale per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio, incaricata della supervisione e del coordinamento dell'attuazione della Strategia Nazionale e dei rapporti con l'estero, le istituzioni europee e le organizzazioni internazionali.

La proposta si sofferma poi sulle opportunità che possono aprirsi per la pubblica amministrazione Italiana grazie all'Intelligenza Artificiale, in vari settori, con un “miglioramento del sistema giudiziario, del sistema scolastico e nel campo del pubblico impiego e del collocamento”.

La conclusione che si ricava dal documento è che il principio di buon andamento dell'azione amministrativa costituzionalmente sancito e i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa declinati nella Legge n. 241 del 1990 inducono ad incoraggiare l'utilizzo degli strumenti di Intelligenza Artificiale, quando siano in grado di condurre ad una maggiore rapidità e fluidità delle decisioni.

Tuttavia, sotto quest'ultimo profilo, la pratica ha messo in evidenza alcuni punti critici, dai quali è nato un contenzioso di fronte ai giudici amministrativi e che riguarda, in particolare, le questioni relative alla legittimità dell'adozione di un algoritmo per lo svolgimento di un'attività amministrativa.

Si segnalano, sul punto, alcune pronunce che traggono origine dall'applicazione della Legge n. 107 del 2015, più nota come “Buona Scuola”.

A seguito dell'entrata in vigore della legge, il Ministero dell'Istruzione si è infatti trovato a dover gestire un cospicuo numero di prime assegnazioni di docenti, per le quali si è deciso di utilizzare un *software* che fosse in grado di elaborare in modo efficiente i dati necessari ad attribuire il punteggio per la collocazione in graduatoria e l'assegnazione della sede. Per un malfunzionamento dell'algoritmo alla base del *software*, molti docenti sono stati nominati su classi di concorso e ordini di scuola in cui non avevano mai lavorato o per le quali non avevano espresso alcuna preferenza e sono stati trasferiti lontani dalla propria sede.

Di qui sono scaturiti numerosi ricorsi, presentati ai Tribunali Amministrativi Regionali, nei quali, in sintesi, i ricorrenti lamentavano l'opacità della procedura dovuta all'impossibilità di conoscere il funzionamento dell'algoritmo e l'adozione di provvedimenti privi di motivazione e in violazione del principio meritocratico nell'assegnazione degli incarichi.

Sulla vicenda si è espresso anche il Consiglio di Stato con due importanti pronunce.

In particolare, il TAR Lazio, accogliendo i ricorsi presentati dai docenti, ha negato recisamente la possibilità di demandare ad un *“impersonale algoritmo”* lo svolgimento della procedura di assegnazione dei docenti alle sedi disponibili, affermando che la complessità di una procedura amministrativa, per quanto elevata, non può comunque giustificare la sua totale devoluzione ad un meccanismo informatico o matematico impersonale e privo di capacità di valutazione del caso concreto, che sarebbe garantita invece dall'istruttoria per così dire *“tradizionale”*. In altre parole, per evitare effetti distorsivi e al fine di assicurare la completa partecipazione procedimentale è sempre necessario l'apporto della valutazione dell'uomo, rispetto all'operato del quale la procedura informatizzata è servente (T.A.R. Lazio sez. III- bis, 10 settembre 2018, n. 9224; Tar Lazio sez. III- bis, 10 settembre 2018, n. 9230. Conforme T.A.R. Lazio, Sez. III bis, 27 maggio 2019, n. 6606).

Il Consiglio di Stato, con sentenza 2270 dell'8 aprile 2019, nel confermare la sentenza n. 9230 del 2018 del TAR Lazio, che era stata appellata dal Ministero dell'Istruzione - Ufficio Scolastico Regionale della Calabria, si è mostrato a valutare positivamente le ricadute benefiche, in termini di miglioramento della qualità dei servizi per i cittadini e gli utenti derivanti dalla digitalizzazione e dall'automazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione mediante l'uso di algoritmi, di cui quindi non esclude l'uso, almeno limitatamente *“a procedure seriali o standardizzate, implicanti l'elaborazione di ingenti quantità di istanze e caratterizzate dall'acquisizione di dati certi ed oggettivamente comprovabili e dall'assenza di ogni apprezzamento discrezionale”*.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, mette anche in guardia sul rischio che l'adozione di procedure *“robotizzate”* diventi motivo di elusione dei principi che regolano l'attività della pubblica amministrazione e pone due condizioni per l'utilizzo dei sistemi informatici all'interno di un procedimento amministrativo: 1) l'algoritmo deve essere reso conoscibile a chiunque vi abbia interesse e la conoscibilità deve estendersi a tutte le componenti (autori, procedimento utilizzato per la sua formazione, meccanismo di decisione) con la conseguente necessità di tradurre in linguaggio

giuridico, comprensibile al giudice e al cittadino, ciò che originariamente era espresso nel cosiddetto “linguaggio di programmazione”; 2) l’algoritmo deve essere sindacabile da parte del giudice amministrativo, in modo da consentire una valutazione circa la legittimità della decisione assunta, indipendentemente dal fatto che essa sia stata presa attraverso una procedura informatica.

In sintesi, con questa pronuncia il Consiglio di Stato non esclude *a priori* l’uso degli algoritmi nell’attività amministrativa. In sostanza, a condizione che vi sia la possibilità di conoscere e di sindacare l’algoritmo utilizzato, il procedimento amministrativo informatico è conforme ai principi di buon andamento ed economicità della Pubblica Amministrazione, con gli indubbi vantaggi di evitare eventuali errori dovuti alla negligenza e/o al dolo del funzionario e di rendere più rapida ed efficiente l’attività della P.A.

Con la **sentenza n. 8472 del 13 dicembre 2019 il Consiglio di Stato** ha fissato ulteriori principi che circoscrivono gli spazi di intervento degli e sugli algoritmi, richiedendo che siano comunque rispettati due principi strettamente connessi alla natura degli stessi ed un terzo, che ha riguardo alla questione dell’inscindibile rapporto tra algoritmi e dati.

I primi due principi concernono la conoscibilità dell’utilizzo di strumenti algoritmici da parte del destinatario del trattamento e la spiegabilità della logica alla base della decisione; il diritto a che la decisione non sia assunta solamente sulla base di quanto prevede l’algoritmo, ma sia sempre prevista un’assunzione di responsabilità umana (principio di non esclusività). Il terzo principio fa invece riferimento al diritto alla non discriminazione algoritmica, ossia al fatto che venga adottato ogni accorgimento, sotto il profilo strutturale, tecnico e organizzativo, perché si possano evitare (e correggere) inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori. Nel caso di specie, conclude il Consiglio di Stato, l’algoritmo non risulta essere stato utilizzato in termini conformi ai principi predetti per cui non può essere ritenuto legittimo.

Con riguardo, infine, all’utilizzo degli algoritmi nel settore privato, con **ordinanza 31 dicembre 2020, il Tribunale di Bologna**, ha accolto il ricorso promosso da alcune sigle sindacali per accertare la discriminatorietà della condotta di una multinazionale del settore delle consegne del cibo a domicilio, relativamente alle condizioni di accesso alla prenotazione delle sessioni di lavoro da parte dei *riders* tramite piattaforma digitale.

In particolare, è stato ritenuto che il sistema di accesso alle prenotazioni adottato realizzasse una discriminazione indiretta, in quanto, dando applicazione ad una disposizione apparentemente neutra

- la normativa contrattuale sulla cancellazione anticipata delle sessioni prenotate - avrebbe messo una determinata categoria di lavoratori - quelli partecipanti ad iniziative sindacali di astensione dal lavoro - in una posizione di potenziale particolare svantaggio. Infatti, si sottolinea nella decisione, per evitare la penalizzazione delle proprie statistiche, il *rider* con l'intenzione di scioperare *“dovrebbe comunque recarsi all'interno della zona di lavoro entro i primi 15 minuti dall'inizio della sessione prenotata, cioè in sostanza dovrebbe necessariamente presentarsi sul luogo di lavoro, il che appare incompatibile con l'esercizio del diritto di sciopero che consiste invece nella totale astensione dall'attività lavorativa (e a maggior ragione con l'eventuale stato di malattia o con la necessità di assistere un figlio minore malato, che normalmente presuppongono l'impossibilità di allontanarsi dal proprio domicilio)”*. La società convenuta è stata condannata a rimuovere gli effetti della condotta discriminatoria nonché al pagamento, a favore delle parti ricorrenti, della somma di 50.000 EUR a titolo di risarcimento del danno e alla rifusione delle spese di lite.

A ben vedere il tema è aperto e coinvolge molteplici profili: giuridici, etici, organizzativi. Gli spunti per trovare soluzioni alle varie questioni in discussione sono molti: si va da un rafforzamento delle leggi antidiscriminatorie e di quelle sulla protezione dei dati già esistenti, aperte a modifiche o a nuova regolamentazione; alla costruzione di previsioni legislative antidiscriminatorie ad hoc; all'istituzione di autorità amministrative indipendenti specializzate nell'ambito digitale, anche unite in reti sovranazionali e internazionali.

Infine, da più parti si sottolinea l'importanza di campagne di sensibilizzazione rivolte ai cittadini.

In ogni caso, quale che sia la soluzione adottata, l'auspicio è quello che conclude il documento europeo *“Un'Intelligenza Artificiale per l'Europa”* cioè quello, davvero, di *“mettere la forza dell'IA al servizio del progresso umano”*.

5.8 Una legge nazionale contro l'omolesbifobia

Il **Disegno di Legge c.d. Zan** è un testo che ha lo scopo di introdurre misure di contrasto alle discriminazioni e alle violenze fondate su sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità della vittima.

Il testo di legge è il risultato dell'unificazione di più proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate da deputati di diversi gruppi politici (C. 107 Boldrini, C. 569 Zan, C. 868 Scalfarotto, C. 2171 Perantoni e C. 2255 Bartolozzi).

Il 4 novembre 2020 la proposta di legge è stata approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati, attualmente è all'esame del Senato.

Il disegno di legge si compone di dieci articoli, raggruppabili in due diverse categorie.

Gli articoli dall'1 al 6, infatti, hanno lo scopo di estendere l'ambito di applicazione degli articoli 604-bis e 604-ter del codice penale anche ai crimini d'odio basati su sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità.

I crimini d'odio sono reati nei quali la vittima viene colpita in ragione della sua identità di gruppo (come la razza, l'origine nazionale, la religione, l'identità di genere, l'orientamento sessuale o altra caratteristica di gruppo). Questi reati, dunque, sono fondati sull'intolleranza verso una certa categoria di persone e sono spesso caratterizzati dalla loro forte componente violenta. Per questa ragione, indubbiamente, rappresentano una grave minaccia, *in primis* per le vittime ma anche, in generale, per la società nel suo insieme. Questo perché non soltanto ledono i diritti fondamentali della vittima ma mettono anche in pericolo il principio di uguaglianza, cardine imprescindibile di qualsiasi società democratica.

Che questi reati determinino la violazione del principio di uguaglianza si evince dal fatto che, nella pratica, la vittima viene colpita esclusivamente in base alla sua appartenenza ad un certo gruppo e per l'autore della violenza ciascun componente di quel gruppo è interscambiabile con gli altri componenti dello stesso. I crimini d'odio, in altre parole, colpiscono la vittima in base a ciò che essa nella società rappresenta e non in base a ciò che essa è in quanto individuo. Per questa ragione tali reati ledono gravemente la dignità umana, negando l'individualità della vittima e minacciando il principio in base al quale ogni individuo ha diritto a godere di eguale tutela giuridica.

Nell'ordinamento italiano sussiste un *vulnus* relativamente ai crimini d'odio basati sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, dal momento che la normativa vigente si limita a sancire la natura penale esclusivamente di quelle condotte violente che siano basate su ragioni etniche, razziali e religiose.

Il DDL Zan, nei suoi primi articoli, dunque, si pone l'obiettivo di colmare tale lacuna.

La necessità di individuare una specifica figura di reato nelle condotte omolesbobitransfobiche è, attualmente, più che mai evidente ed impellente.

Dal Rapporto pubblicato nel 2020 dalla FRA emergono dati allarmanti e non più ignorabili: in Italia il 40% delle persone LGBTI intervistate ha dichiarato di essere stato discriminato nella vita quotidiana a causa del proprio orientamento sessuale, il 59% a causa della propria identità di genere. Il 18% delle persone omosessuali e il 44% delle persone transessuali hanno dichiarato di sentirsi discriminate sul luogo di lavoro. Tra le persone che hanno subito violenze, inoltre, è emerso che l'80% delle persone gay e lesbiche hanno subito violenza fisica, mentre il 34% delle persone transessuali hanno subito violenza sessuale.

Il fatto che non sussista una specifica norma di legge che sanzioni proprio le violenze – siano esse fisiche o verbali – perpetrate a persone sulla base del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere, rende complesso prendere consapevolezza della violenza subita e denunciarla, lasciando dilagare un'evidente sensazione di paura e vergogna.

Proprio per quanto detto è evidente, dunque, che i crimini ispirati all'odio nei confronti delle persone appartenenti alla comunità LGBTI rappresentino una minaccia ben maggiore rispetto ai reati effettivamente denunciati.

Inoltre, la necessità di colmare questo pericoloso vuoto legislativo deriva anche dal fatto che l'orientamento sessuale e l'identità di genere rappresentano caratteristiche meritevoli di protezione da parte dell'ordinamento giuridico, dal momento che sono elementi essenziali ed imprescindibili della personalità di ciascun soggetto e a cui, in accordo all'art. 2 della Costituzione, l'ordinamento giuridico deve riconoscere massima tutela.

Tra le maggiori critiche mosse a questo disegno di legge, vi è quella relativa alla non necessità di un'apposita legge di contrasto ai crimini d'odio basati sull'omolesbobitansfobia, proprio alla luce dell'esistenza, nell'ordinamento italiano, di disposizioni che puniscono i crimini d'odio e che, dunque, in via analogica, possono essere estese anche a queste ipotesi.

Tuttavia, la non superfluità di un'apposita previsione legislativa origina proprio dalla necessità di dare concreta applicazione al principio di uguaglianza sostanziale, che impone un "trattamento differenziato delle situazioni oggettivamente diverse". Dunque, sarà necessario approntare una tutela rafforzata a soggetti che si trovano in condizioni di maggiore debolezza o vulnerabilità.

La principale obiezione mossa al disegno di legge, tuttavia, è quella relativa alla – presunta – restrizione che esso comporterebbe alla libertà di espressione, che la Costituzione tutela all'art. 21.

Gli *hate speech*, infatti, rientrano tra le condotte sanzionate dall'art. 604-bis del codice penale e riprese anche dal DDL Zan.

Sul punto, tuttavia, la giurisprudenza nazionale – quanto quella europea – è chiara ed inequivocabile.

La giurisprudenza italiana (sia di merito che di legittimità) è da diversi anni orientata nel bilanciare la tutela della dignità personale e del principio di uguaglianza (inevitabilmente minacciati dai discorsi d'odio) con la libertà di espressione, riconoscendo come certe esternazioni, dirette ad offendere e a diffondere odio e intolleranza nei confronti di determinate categorie della popolazione, non possano essere incluse nella sfera di tutela delineata dall'art. 21 Cost. A tal proposito si può richiamare, a mero titolo esemplificativo, la sentenza n. 341/2001 e la sentenza n. 13234/2008 della Corte di Cassazione.

In questa materia anche la Corte di Strasburgo ha espresso una posizione simile a quella della giurisprudenza nazionale. Più precisamente, la Corte EDU ha individuato le condizioni che permettono di limitare legittimamente la libertà di espressione, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 10 Cedu. Ogniquale volta venga lamentata una restrizione della libera manifestazione del pensiero, infatti, è necessario verificare se la restrizione sia prevista dalla legge, persegua un fine legittimo e sia necessaria. Se tutti e tre i requisiti sono rispettati la restrizione è legittima ed è necessaria al fine di tutelare un interesse altrettanto meritevole di tutela giuridica.

Gli articoli dal 7 al 10 del disegno di legge in questione, poi, contengono disposizioni di natura propositiva, finalizzate a perseguire il fine della prevenzione dei fenomeni di violenza e discriminazione mediante azioni istituzionali, interventi educativi e attività di promozione sociale e culturale.

Infine, la rilevanza di una previsione legislativa come quella di cui si discute emerge anche dal contesto europeo.

L'art. 14 della Cedu, infatti, prevede un generale divieto di discriminazione, l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea vieta ogni forma di discriminazione (anche in base al genere e all'orientamento sessuale) e l'art. 10 del TFUE chiarisce che, nella definizione e attuazione delle sue politiche, l'Unione Europea mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso e sull'orientamento sessuale.

La necessità di adottare una specifica disposizione di legge in materia risulta anche dalla giurisprudenza della Corte EDU. Infatti, con la sent. *Vejdelend e altri v. Svezia* del 9 febbraio 2012, la Corte di Strasburgo ha equiparato esplicitamente la discriminazione basata sull'orientamento

sessuale alla discriminazione razziale e nel 2015 ha riconosciuto in capo agli Stati membri l'obbligo e il dovere di proteggere i membri della comunità LGBT, condannando i trattamenti degradanti perpetrati in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere (sent. *Identoba e altri v. Georgia; M.C. v. Romania*).

In conclusione, per comprendere l'urgenza sottesa all'adozione di una simile norma di legge, basti pensare che l'Italia è l'unico paese tra i fondatori dell'Unione Europea a non avere una legge che equipari odio razzista e odio omo-lesbo-bi-transfobico, necessaria per garantire la possibilità di denunciare episodi di omofobia e per vedere la propria identità personale effettivamente tutelata ai sensi dell'art. 2 Cost.

5.9 L'apolidia

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

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

Difatti, molti cittadini Rom provenienti dalla ex Jugoslavia hanno dovuto affrontare problemi significativi nella loro vita quotidiana, trovandosi, in quanto “privi di cittadinanza”, senza

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

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

Al fine di esaminare le problematiche inerenti lo *status* giuridico dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia e di definire possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della c.d. "apolidia di fatto", nell'ambito della Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, è stato costituito un apposito Tavolo Interistituzionale sullo Status Giuridico (coordinato dal Ministero dell'Interno che vede la partecipazione del Ministero degli Affari Esteri, dell'UNAR, dell'UNHCR e di altre realtà istituzionali), senza tuttavia giungere ad una soluzione definitiva del problema.

Questo tema complesso, peculiare della realtà italiana, è stato affrontato durante l'anno di riferimento anche nell'ambito dei tavoli tematici volti ad individuare le priorità della nuova Strategia RSC.

5.10 La genitorialità same sex

La legge che disciplina, tra l'altro, le unioni civili tra persone dello stesso sesso, non ha regolamentato la parte relativa alla filiazione e all'adozione. L'assenza di una disciplina ha trasferito il dibattito dall'aula parlamentare alle aule di giustizia.

Negli anni si sono succeduti vari pronunciamenti, a volte a favore, altre volte contrari, alle istanze avanzate dalla comunità LGBT. Dal quadro giurisprudenziale riferibile all'anno 2020, tuttavia, emerge una situazione complessa: se da una parte era trascrivibile l'atto di nascita formatosi all'estero da due donne tra loro unite civilmente, dall'altro, il medesimo riconoscimento non avveniva nel caso di due padri, che ricorrono alla gestazione per altri, pratica vietata nel nostro paese. Diverso, invece, era il caso del certificato di un minore nato in Italia da due madri: in questa ipotesi, proprio perché la normativa italiana prevede una sola madre, la previsione di due madri non è possibile (così la **Corte di Cassazione n. sentenza n. 7668/2020**).

In questo quadro incerto ed in evoluzione si inserisce la Corte costituzionale che ha deciso in merito alla costituzionalità dell'art. 1, comma 20, L. 76/2016 e dell'art. 29, comma 2, D.P.R. 396/2000 con la **sentenza n. 230, del 4 novembre 2020** dichiarando l'inammissibilità della questione.

La Corte ha affermato la correttezza della tesi, propugnata dal giudice *a quo*, dell'impossibilità di pervenire in via ermeneutica ad una soluzione che consenta la formazione, in Italia, di un certificato di nascita che indichi entrambe le componenti dell'unione omosessuale femminile come madri. Al riguardo è stata accolta la prospettazione dell'ordinanza di rimessione, e che era stata sostenuta anche dalla giurisprudenza di legittimità, in forza della quale se è vero che la genitorialità del nato a seguito di p.m.a. dipende anche dal consenso prestato da chi ha fatto ricorso a tale tecnica, occorre pur sempre che quelle coinvolte nel progetto di genitorialità siano coppie di sesso diverso. Nella sentenza viene ricordato come il requisito soggettivo di accesso alla p.m.a. sia già stato ritenuto non discriminatorio nei confronti delle coppie omosessuali dalla giurisprudenza costituzionale ed altresì dalla Cedu.

“L'aspirazione della madre intenzionale ad essere genitore non assurge a livello di diritto fondamentale della persona”, dunque non v'è violazione degli artt. 2 e 30 Cost. Da un lato, infatti, la scelta del legislatore del 2016 è fondata sull'idea che la “famiglia ad istar naturae” rappresenti il luogo più idoneo per accogliere e crescere un figlio, e tale scelta non può dirsi irragionevole. Dall'altro. l'atto di volontà che consente di diventare genitori non può esplicitarsi senza limiti, ma va

bilanciato con altri interessi costituzionalmente protetti, soprattutto quando entrano in gioco gli interrogativi di ordine etico che inevitabilmente solleva la p.m.a.

È parimenti esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto il fatto che legislazioni estere consentano ciò che l'ordinamento interno vieta (l'accesso delle coppie omosessuali alla p.m.a.) non integra una discriminazione, altrimenti si creerebbe un paradosso per cui lo Stato avrebbe l'obbligo di adeguarsi alla più permissiva delle discipline straniere. E neppure le fonti internazionali richiamate in relazione all'art. 117 Cost. dal giudice *a quo* conducono ad una diversa soluzione, in quanto esse lasciano ampia discrezionalità ai legislatori dei singoli Stati.

Tuttavia, se gli invocati parametri costituzionali non impongono il riconoscimento dell'omogenitorialità, essi neppure precludono tale soluzione. Proprio perché trattasi di soluzioni non costituzionalmente imposte, la Corte ha ritenuto di doversi rimettere alla discrezionalità del legislatore che, "*quale interprete della volontà collettiva*", è il soggetto preposto a prendere una simile scelta in una materia eticamente sensibile, che richiede un delicato bilanciamento di diversi interessi.

La Corte Costituzionale dunque rimanda la questione al legislatore, in quanto la materia *«attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre [...] il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale»*.

Con riguardo alla prospettiva parallela della tutela dell'interesse del minore, la Corte ha ritenuto che essa sia assicurata dalla soluzione, ormai pacificamente accolta in giurisprudenza, della adozione c.d. non legittimante in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett. d), l. 26 maggio 1983, n. 184. Anche in tal caso, però, va rimarcato che la Consulta non ha escluso la possibilità di una diversa soluzione che consenta una migliore tutela dell'interesse del minore, ma ha comunque ritenuto che a ciò si possa pervenire soltanto in via legislativa e non anche mediante una pronuncia del Giudice delle leggi.

Se da una parte il ricorso alla c.d. adozione speciale risponde alle esigenze primarie del minore, tuttavia resta aperto un *vulnus* ad una piena tutela dell'interesse del minore stesso.

Infatti si tratta di una adozione che non assicura una piena ed effettiva tutela dell'interesse del minore ed è comunque meno ampio di quello di filiazione, escludendo la creazione di legami di parentela con la famiglia dell'adottante e non interrompendo i rapporti con la famiglia d'origine. Si consente alla madre intenzionale di revocare in qualunque momento la propria decisione, tornando

sui propri passi, semplicemente omettendo di agire per l'adozione, così rinnegando il diritto costituzionale del figlio a vedersi costituire lo *status filiationis*.

La Corte, sul punto, afferma: *“Una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la “madre intenzionale”, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attengono, ancora una volta, al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore”*.

Il richiamo al legislatore rimane, pertanto, forte a tal punto che, per completezza, appare doveroso citare l'evoluzione giurisprudenziale agli inizi del 2021.

La **Corte Costituzionale con sentenza n. 33 del 28 gennaio 2021** (depositata il 9 marzo 2021), infatti, superando la succitata sentenza della Cassazione a Sezioni Unite e al fine di assicurare al minore, nato da maternità surrogata, una piena tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali, sottolinea che il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, il quale dovrà individuare una soluzione in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.

5.11 Verso la nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027

Nel corso del 2020 l'UNAR ha partecipato ai lavori per la programmazione della politica di coesione del periodo 2021-2027 promossa dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'impegno dell'Ufficio è stato rivolto alla discussione di nuove azioni programmatiche afferenti al quadro del Tavolo tematico relativo all'Obiettivo strategico di policy 4 (OP) “Un'Europa più sociale”. Nell'ambito dell'OP4 sono state proposte azioni poi confluite nella bozza di Accordo di Partenariato inviata ai Servizi della Commissione Europea per il proseguimento del dialogo informale e presentate al partenariato. Per quanto riguarda le azioni proposte sul fronte del contrasto alle discriminazioni e dell'inclusione sociale dei soggetti più discriminati, come le comunità LGBTI e le comunità RSC, la Commissione Europea ha già fornito un grande impulso e spazio, anche attraverso i nuovi strumenti finanziari volti all'attuazione

degli interventi su tale fronte nella programmazione fondi SIE 2021-2027. I contenuti delle proposte afferenti al Pilastro europeo dei diritti sociali riguardano pertanto l'inclusione dei gruppi vulnerabili e a rischio di discriminazione nell'ambito della programmazione FSE+ e FESR 2021-2027.

Tra i risultati attesi proposti si segnala l'esigenza di migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi ai cittadini per ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali, in stretto raccordo con i soggetti del Terzo settore; la necessità di incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la partecipazione e migliorare l'occupabilità; l'urgenza di promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i Rom e Sinti. A tal riguardo, si prevedono interventi volti a favorire programmi integrati per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale, che facilitino l'accesso a un'ampia gamma di servizi. Per le comunità RSC sono previste azioni per il superamento di pregiudizi, discriminazione, segregazione abitativa, parità di trattamento nell'istruzione, formazione e accesso al lavoro, interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione attraverso aiuti alimentari e materiali, avvio di percorsi di benessere e assistenza finalizzati all'autonomia: *housing first e housing led* a favore di individui senza dimora o a rischio di esclusione abitativa. Sono anche previsti interventi di contrasto al disagio abitativo di soggetti con fragilità sociali; servizi sanitari e *long term care* a favore di alcuni territori e *target* di popolazione per rafforzare la rete dei servizi territoriali e per ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni; programmi di innovazione sociale attraverso specifiche azioni volte a rafforzare le iniziative di attivazione dal basso e le risposte della P.A., azioni per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti vulnerabili (cfr. Par. 5.4).

Tra le priorità condivise nel Tavolo di Confronto Partenariale per la Politica di Coesione 2021-2027 sono state proposte priorità rivolte alla:

- promozione culturale, integrazione e partecipazione ai processi sociali, *governance* e *capacity building*, attività di ricerca, monitoraggio e sensibilizzazione delle comunità RSC;
- rimozione degli ostacoli strutturali e simbolici per lo sviluppo delle opportunità educative e rimozione delle barriere di discriminazione per studenti RSC delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di favorire la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione;
- promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni e dei pregiudizi nella formazione professionale e nell'accesso al lavoro dipendente e autonomo per la comunità RSC con particolare riferimento a giovani e donne;

- rimozione di pregiudizi, stereotipi e discriminazioni e promozione della parità di trattamento nell'accesso alla prevenzione medico-sanitaria e ai servizi sociali e sanitari territoriali, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine Rom e Sinti;
- rimozione dei pregiudizi, discriminazioni e conflitti sociali nell'accesso alle opportunità abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici, attraverso lo sviluppo di opportunità locali per il superamento della marginalità abitativa fondate sull'equa dislocazione;
- creazione e rafforzamento di reti interistituzionali territoriali di prevenzione e contrasto di antiziganismo / romofobia;
- sperimentazione di modelli di promozione dell'inclusione socio-economica e superamento degli ostacoli socio-culturali all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e della popolazione LGBTI particolarmente a rischio di esclusione socio-economica-lavorativa;
- promozione culturale dei principi di parità di trattamento delle persone LGBTI, della cultura della non discriminazione basata su orientamento sessuale e identità di genere, attività di ricerca, monitoraggio e sensibilizzazione sulla non discriminazione delle persone LGBTI;
- promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni nella formazione professionale e nell'accesso al lavoro dipendente e autonomo delle persone LGBTI;
- sperimentazione di percorsi di sostegno ed inclusione delle persone LGBTI che versano in una condizione di particolare vulnerabilità.