

Un anno di attività contro la discriminazione razziale

RAPPORTO UNAR 2007

**Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta
dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali**

INDICE

PREFAZIONE

I. L'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

1. La discriminazione razziale in Italia: un anno difficile
 - 1.1 *Xenofobia e nuovi conflitti*
 - 1.2 *Le denunce raccolte dall'UNAR*
 - 1.3 *La strategia di intervento*
2. Prevenzione, promozione, rimozione e monitoraggio della discriminazione razziale: il ruolo dell'UNAR
 - 2.1 *La prevenzione*
 - 2.2 *La rimozione*
 - 2.3 *La promozione*
 - 2.4 *La verifica*

II. LA DISCRIMINAZIONE ETNICO-RAZZIALE IN ITALIA NEL 2007

1. Il monitoraggio della discriminazione: la strategia di raccolta dati
2. I *focal point* UNAR
3. Il terzo anno di attività dell'UNAR (10 dicembre 2006-10 dicembre 2007)
4. Il piano di analisi del *database*
 - 4.1 *La classificazione delle informazioni presenti nel database UNAR*
 - 4.2 *Il profilo degli utenti del Contact Center: caratteristiche socio-demografiche e profilo migratorio*
5. La discriminazione razziale in Italia: i dati del 2007
 - 5.1 *Gli eventi*
 - 5.2 *Le vittime e i testimoni*
6. La discriminazione: ambiti, contesti e dinamiche
 - 6.1 *Il quadro numerico*
 - 6.2 *Storie di ordinaria discriminazione: un'analisi per casi*
 - 6.2.1 *Il lavoro: mestieri da immigrati e sintassi del razzismo*
 - 6.2.2 *L'abitazione: criteri selettivi e paesi ostilità*
 - 6.2.3 *Enti pubblici: quando è lo Stato a fare la differenza*
 - 6.2.4 *Forze dell'ordine: la controversa gestione della "questione migratoria"*
 - 6.2.5 *Pubblici esercizi: anche i soldi hanno un colore*
 - 6.2.6 *Trasporto pubblica: il biglietto può non essere sufficiente*
 - 6.2.7 *Vita pubblica: la normalità del razzismo*
 - 6.2.8 *Scuola e istruzione: il sovra-prezzo dell'origine etnica*
 - 6.2.9 *Servizi finanziari: il "rischio" di assicurare gli immigrati*
 - 6.2.10 *Salute: il rispetto della persona non è un servizio essenziale*

III. PROCESSI DISCRIMINATORI E AZIONI DI CONTRASTO ALLA DISPARITA' DI TRATTAMENTO

1. Assistenza alle vittime di discriminazione
2. L'efficacia delle azioni di conciliazione informale
3. Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio
4. Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti: una *partnership* essenziale
5. I Protocolli di intesa stipulati con le associazioni di avvocati disposte a prestare assistenza qualificata a titolo gratuito
6. I rapporti con la Polizia di Stato
7. L'incontro con la Comunità islamica
8. Il problema della autonomia contrattuale, con particolare riferimento all'accesso al credito
9. *Media* e comunicazione discriminante
10. La discriminazione collettiva nei confronti di Rom e Sinti
 - 10.1 *Il "terzo settore" per le comunità Rom, Sinte e Camminanti: un partner ormai consolidato*
 - 10.2 *L'esempio di una realtà territoriale: Palermo e il suo territorio*
 - 10.3 *Proposte di intervento normativo "dedicato" ai Rom*
 - 10.4 *L'Ufficio Rom di Palermo: mettere in rete le buone prassi*

IV. AZIONI DI SISTEMA E STRATEGIE FORMATIVE: DIECI ESPERIENZE PROGETTUALI CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

1. L'UNAR e il Terzo settore
2. La discriminazione razziale nel mondo del lavoro domestico
3. La discriminazione etnica nel lavoro pubblico e privato: monitoraggio del fenomeno ed effettività delle tutele
4. La discriminazione in ambito sanitario: dalla ricerca-azione alle strategie di formazione e sensibilizzazione
5. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione nell'accesso all'alloggio
6. Tutela dei diritti fondamentali e contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinte
7. Tutela delle vittime di discriminazione nell'accesso al sistema di giustizia: percorsi formativi
8. Prevenzione e contrasto alle discriminazioni etniche e razziali nel mondo del lavoro
 - 8.1 *La conclusione del progetto Triveneto*
 - 8.2 *Il monitoraggio nazionale delle buone pratiche in tema di integrazione dei lavoratori stranieri: il Premio UNAR per le imprese*
 - 8.3 *L'UNAR al Synesis Forum*
 - 8.4 *L'UNAR al Salone della responsabilità sociale "Dal Dire al Fare"*
 - 8.5 *Il "Job meeting diversity"*
9. Informazione e formazione *on line*: la *Virtual Community* UNAR per enti ed associazioni

V. LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

1. L'attività di comunicazione istituzionale
2. Le campagne di sensibilizzazione
3. La Terza "Settimana di azione contro il razzismo"
 - 3.1 *Le iniziative sportive*
 - 3.1.1 *Tutti al via con la Maratona di Roma*
 - 3.1.2 *Una domenica diversa: lo sport in campo contro il razzismo*
 - 3.1.3 *Sport dell'altro mondo: anche il cricket aiuta a conoscersi*
 - 3.2 *Interventi nella scuola: delle lezioni un po' speciali*
 - 3.3 *L'Università: giorno e notte iniziative contro il razzismo*
 - 3.4 *Settimana di azione contro il razzismo e Unione Europea: una festa per due*
4. Le altre iniziative di sensibilizzazione
 - 4.1 *Il cinema e la musica in aiuto alla lotta al razzismo*
 - 4.2 *Associazionismo ed incontri sul territorio*

VI. L'IMPEGNO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE DELL'UNAR

1. Il progetto comunitario "Contro le discriminazioni, per il diritto alla diversità" (2006-7)
2. Le conclusioni dell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti
3. Il *network* europeo degli organismi specializzati: progetto Equinet
4. Il principio di non discriminazione nella nuova programmazione dei fondi strutturali
 - 4.1 *L'UNAR e la nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013*
5. L'UNAR allo *Human Dimension Implementation Meeting* dell'OSCE/ODHIR

I. L'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

1. La discriminazione razziale in Italia: un anno difficile

L'Italia da anni è ormai un paese ad alto tasso di immigrazione, con una dinamica di crescita demografica della popolazione straniera del 10% annuo, dato che evidenzia non soltanto l'irreversibilità ed il carattere strutturale del fenomeno migratorio per la società italiana, ma anche l'esigenza per il nostro paese di una strumentazione giuridica, sociale e culturale capace di indurre i nuovi arrivati prevenendo ogni rischio di tensione, conflittualità e discriminazione su base etnico-razziale.

L'UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - è nato con l'intento di contribuire a monitorare, prevenire e contrastare ogni possibile evento discriminatorio che metta a repentaglio questo difficile ma indispensabile processo di integrazione sociale. L'UNAR è stato istituito con decreto legislativo n. 215/2003 in attuazione della direttiva comunitaria n. 43/2000 per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica. Operativo dalla fine del 2004, l'UNAR è incardinato all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con la sua relazione annuale delle attività svolte, giunta al terzo Rapporto, desidera fornire al contempo una analisi statistica ed interpretativa dei dati delle denunce di discriminazione razziale raccolte durante l'anno.

Questa azione di monitoraggio riveste un ruolo importante, perché è in grado di delineare una mappatura del fenomeno della discriminazione razziale ed etnica in Italia e sottolineare i rischi posti dalla xenofobia e dalla conflittualità interetnica, evidenziando gli ambiti su cui è necessaria una tempestiva risposta per il ristabilimento della parità di trattamento sia in termini di strumenti normativi e amministrativi che da parte del nostro sistema giuridico, dalle istituzioni e dalla società civile.

1.1 Xenofobia e nuovi conflitti

Molto più che negli scorsi anni, il 2007 ha rappresentato per l'Italia un periodo difficile per le relazioni interetniche e per il rapporto con le comunità straniere, nonché con le comunità rom e sinte, con un innalzamento dei livelli di conflittualità su base etnico-razziale e della xenofobia diffusa nei confronti di ogni forma di diversità culturale.

Questa tendenza traspare da un contesto più ampio fatto di quotidiana accoglienza e dialogo, confronto interculturale e grande spinta solidaristica del tessuto sociale italiano di fronte alle tensioni e ai drammi scaturiti dagli intensi flussi migratori che hanno interessato il nostro paese. Il grande spirito di solidarietà, che è stato favorito dal moltiplicarsi di occasioni di contatto e conoscenza reciproca, non ha però neutralizzato i rischi posti dalle contraddizioni che una immigrazione di massa pone: infatti, nonostante la consolidata consapevolezza dell'esigenza dell'immigrazione per lo sviluppo socio-economico e culturale del nostro paese, ed il moltiplicarsi di empatiche relazioni interpersonali con i nuovi arrivati, le indagini susseguites nel corso dell'anno hanno segnalato una crescita dell'inquietudine per la presenza straniera percepita sempre più come una minaccia per l'ordine pubblico e l'incolumità personale.

L'apparente contraddizione rispecchia in realtà un'ambivalenza di atteggiamenti che ha contraddistinto in questi ultimi anni l'immigrazione in Italia: atteggiamenti a volte coesistenti, che accanto al valore etico condiviso dell'accoglienza, si esprimono anche attraverso contrastanti tendenze di chiusura e rifiuto dello Straniero.

Si tratta di dinamiche non nuove, ma che in questi anni hanno subito una esasperazione che va attentamente monitorata; dinamiche universali perché la xenofobia come diffidenza, paura ed ostilità nei confronti di un' *Alterità* etnico-razziale o nazionale contraddistingue tutte le società umane e si palesa ed amplifica sulla base di variabili politiche, socio-economiche e culturali che possono coesistere e variare per impatto ed efficacia a seconda dei diversi momenti storici attraversati da un paese. Pertanto appare irrealistico negare l'esistenza di una componente xenofoba in un paese anche in assenza di espliciti e significativi segnali che la registrino, e al contempo risulta innegabile che esista una correlazione tra rappresentazioni e sentimenti xenofobi e condotte discriminatorie, che rappresentano l'esito concreto anche se non automatico, di un rifiuto ed una inferiorizzazione dell'Altro da noi, lo Straniero, colui che non condivide il nostro stesso universo di valori, idee, lingua, identità culturale, o semplicemente la nostra cittadinanza, una affine pigmentazione della pelle, un taglio degli occhi, ecc.

Questa generica considerazione non ha l'intento di rendere ineluttabile o, peggio, legittimare come "naturale" ogni forma di discriminazione riscontrata nel nostro paese; né tantomeno, ha il fine di sminuire o constatare con rassegnazione ogni disparità di trattamento determinata dalla propria "diversa" appartenenza etnico-razziale o nazionale. Piuttosto rappresenta un'utile lettura delle modalità attraverso cui si esprimono fenomeni discriminatori che vanno innanzitutto prevenuti e al contempo affrontati e contrastati al loro manifestarsi.

Gli ambiti di intervento della prevenzione e del contrasto delle disparità di trattamento rappresentano alcune delle finalità operative dell'UNAR, che traducendo i nuovi ordinamenti legislativi e gli strumenti giuridici per la tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche opera per sradicare ogni forma di molestia o discriminazione, diretta ed indiretta, volta a discriminare le persone a causa della propria origine etnica o razziale, della propria religione o delle diverse radici culturali. Per un'efficace azione di prevenzione e contrasto a comportamenti discriminatori le denunce che l'UNAR raccoglie vanno contestualizzate all'interno di un più ampio clima di sentimenti e rappresentazioni simboliche xenofobe, di cui negli ultimi anni segnalavamo una sedimentazione, in particolare nei confronti di alcune forme di diversità su base etnico-razziale e nazionale, che ha visto tra le sue dirette vittime alcune comunità nazionali, in particolare quella rumena e marocchina, e tra i gruppi etnici soprattutto le comunità rom e sinte.

Drammatici eventi di cronaca susseguitisi durante il 2007, che hanno avuto tra i presunti responsabili persone di origine straniera, sono stati spesso amplificati a livello mediatico contribuendo al rafforzamento a livello di rappresentazioni collettive di un più generico linguaggio xenofobo e alla stigmatizzazione di intere comunità. Questo approccio, ad esempio, ha favorito nel dicembre del 2006 una campagna mediatica di stigmatizzazione dell'intera comunità maghrebina, a seguito di un pluriomicidio nel comune di Erba, che vedeva come presunto responsabile il tunisino Azouz Marzouk, accusato di aver ucciso moglie, figlio, suocera e vicini di casa. Un mese dopo irreprensibili condomini italiani confessarono la propria colpevolezza.

La paura e l'ostilità nei confronti di una criminalità diffusa, che assume, di volta in volta, nell'immaginario collettivo le sembianze dell'immigrato e del Rom, sono state rilevate in costante crescita nei sondaggi di opinione e nelle ricerche condotte durante il 2007. L'oggettivo incremento dei reati commessi da immigrati nel corso del 2007 si è strettamente interconnesso con una crescita della percezione di insicurezza da parte dell'opinione pubblica ed un aumento generalizzato di instabilità per una precarietà ed illegalità diffusa attribuibili alla categoria sociale di "straniero".

Manifestazioni di intolleranza erano state già registrate nei confronti delle comunità rom e sinte, con la nascita di comitati di quartiere contrari agli insediamenti rom e l'emergere di gravi episodi di violenza urbana nei loro confronti, come la rivolta nel quartiere di Opera a Milano contro il locale campo rom nel dicembre 2006 e l'assalto con bombe incendiarie ad un insediamento spontaneo di baracche di Rom rumeni nel quartiere di Ponte Mammolo a Roma nel successivo mese di aprile.

In alcuni casi, come a seguito di vari crimini e di due drammatici omicidi nell'estate e nell'autunno 2007 a Roma, sono stati registrati non solo un aumento di conseguenti comportamenti discriminatori ma anche di più tragici episodi di conflittualità interetnica e di violenza a sfondo razziale. A seguito dei due omicidi perpetrati ad opera di giovani di origine rumena, il 17 agosto l'aggressione e successiva morte a Roma del ciclista Luigi Muriccioli su una pista ciclabile e della signora Donatella Reggiani, che il pomeriggio del 30 ottobre si recava a casa dalla stazione di Tor di Quinto a Roma, una particolare attenzione mediatica si è incentrata sulla comunità rumena ed in particolare sui Rom di origine rumena, alimentando un clima di diffuso timore per la sicurezza e l'incolumità personale, contribuendo all'espandersi di una forte diffidenza nei confronti dell'intera comunità rumena in Italia. Nei giorni successivi aggressioni a cittadini rumeni a Roma e l'attentato ad un esercizio commerciale gestito da rumeni a Monterotondo, insieme ad una forte campagna mediatica nei confronti della comunità rumena, hanno favorito una crescente tensione nei rapporti tra l'Italia e la Romania, attenuata con la visita ufficiale del Presidente romeno Traian Basescu.

A seguito di tali eventi anche nel mondo del giornalismo è nata una riflessione sull'impatto dei codici linguistici negativi e delle immagini stereotipe sulle comunità straniere; a tal proposito, l'UNAR ha più volte sottolineato come imprecisioni, deformazioni ed estensioni interpretative abbiano contribuito a creare una percezione criminalizzante dello straniero¹.

Sul fronte della conflittualità interetnica invece, nel mese di aprile norme sulla circolazione e la sosta nella Chinatown di via Paolo Sarpi a Milano hanno creato per la prima volta una rivolta della comunità commerciale cinese operante nel quartiere, che a partire da una protesta formale sul presunto carattere discriminatorio della delibera comunale, si è trasformata in tafferugli ed atti di violenza urbana. Scritte xenofobe nei confronti dell'intera comunità cinese residente sono apparse subito dopo nel quartiere, alimentando le tensioni con i residenti. Analoghe scritte ingiuriose a sfondo antislimico sono state invece diffuse sempre ad aprile davanti la moschea di viale Jenner a Milano, mentre il clima di odio crescente ha condotto nelle stesse giornate all'incendio doloso dell'*Islamic Relief* di Milano. Proprio in quei giorni un giovane operaio bangladese, Abdul Manan, in visita da parenti al quartiere di Torpignattara a Roma, viene ucciso da un condomino pregiudicato romano spinto dall'odio nei confronti della comunità locale, e che da tempo minacciava i residenti bangladesi della zona con atti di violenza verbale e fisica a valenza xenofoba. Quello stesso quartiere, ad alta densità di popolazione straniera ed in particolare proveniente dal Bangladesh, come in altre città d'Italia ha visto durante il 2007 un aumento preoccupante di casi di suicidio di adolescenti con genitori di origine straniera, giovani in bilico tra due culture ma con evidenti problemi di inserimento sociale nella società italiana.

Questo elemento ci spinge a segnalare la necessità di maggiori riflessioni sul ruolo della conflittualità intergenerazionale e della violenza intra-etnica, come espressione di un mancato inserimento socio-economico, sociale e culturale nella società di accoglienza e come pericoloso humus per future tensioni interetniche nel nostro Paese. Il fenomeno è nuovo per l'Italia ma

¹ Per una più approfondita analisi del ruolo dei *mass media* nell'alimentazione di processi di stigmatizzazione dello straniero vedi il Cap. III par. 9.

obbliga ad una breve considerazione, che emerge da fatti di cronaca che hanno caratterizzato l'anno in questione.

Il drammatico omicidio nel novembre 2006 di una adolescente di origine pakistana e gli aspri dibattiti culminati con il suo funerale nel marzo 2007 possono essere un punto di partenza per questa riflessione. Hina era una giovane pakistana da anni in Italia ed è stata uccisa da padre e parenti solo per aver voluto decidere liberamente chi sposare e a quale vita aspirare. Il suo dramma rappresenta la punta estrema di tragedie spesso relegate nelle mura domestiche e che coinvolgono come vittime molte donne immigrate ma anche ragazzi che vogliono affrancarsi da tradizioni culturali e ruoli sociali che non condividono più. Se la terribile morte di Hina ha sconvolto l'opinione pubblica, passano più inosservate le tante morti di chi non riesce a superare sistemi di credenze e pratiche culturali che non può più accettare perché oramai aderisce ad un universo di valori occidentale, estraneo alla cultura e alla religione dei propri familiari. E' il caso di Kaur, giovane indiana vedova a 31 anni che ha scelto la morte sui binari delle ferrovie di Modena per sfuggire al matrimonio combinato con il cognato di 70 anni; della undicenne marocchina di Faenza liberata nell'aprile 2007 da un padre che con la violenza desiderava imporre la conoscenza a memoria del Corano o nel settembre dello stesso anno di una giovane marocchina fuggita dal marito dopo tre anni di reclusione in casa senza alcun contatto con il mondo esterno. Tante storie familiari che nel momento in cui varcano la soglia di casa ed acquistano una presenza sui media cominciano a sollecitare giustificata apprensione a questi fenomeni, alimentando però anche incomprensioni e ostilità da parte della società più ampia, con il rischio di più pesanti e generalizzate tendenze ad una lettura stereotipata della comunità straniera con conseguenti stigmatizzazioni di intere comunità. Le tragedie vissute dalle vittime di questi e tanti altri eventi analoghi si inseriscono in una costante tendenza, all'interno dei percorsi migratori, al riadattamento delle identità individuali e collettive ai contesti di arrivo dell'immigrazione. Questo universale processo che permette di rielaborare costantemente identità culturali sulla base delle esperienze e del confronto con i sistemi di valori del paese di accoglienza, può a volte condurre ad un aumento della conflittualità intergenerazionale e ad un aggravio delle tensioni e degli attriti familiari, con un corrispettivo arretramento dalla piena inclusione sociale ed un *indiretto* sostegno ad ideologie xenofobe di rifiuto della diversità culturale.

Gli effetti di tali dinamiche, quindi, oltre a produrre sofferenza in chi le subisce, contrastano quella necessaria adesione ad un sistema di valori comuni, punto di partenza per ogni processo di integrazione sociale e culturale, perché tutelare i valori culturali di riferimento delle popolazioni immigrate e quindi il loro diritto a vedere riconosciute le proprie origini culturali rappresenta un elemento imprescindibile di una società multiculturale a patto che queste non ledano l'integrità psico-fisica della persona, i principi costituzionali ed i diritti fondamentali.

Accanto ad una ferma condanna di queste manifestazioni, occorre evitare facili strumentalizzazioni di eventi così drammatici aventi il fine di contribuire alla costruzione e al rafforzamento di un immaginario che definisce ed imprigiona lo straniero in categorie culturali proprie dell'alterità, della differenza da *noi*, in una diversità sinonimo di illegalità, di pericolosità, di devianza, di marginalità. In quella direzione, infatti, la xenofobia acquisirebbe argomentazioni che giustificerebbero l'irriducibilità e non integrabilità di intere comunità nazionali, religiose ed etniche, e la legittimità di pratiche discriminatorie nei confronti di chi, musulmano, rom, richiedente asilo o rumeno, per la sua incompatibilità culturale con la società di accoglienza può vedere negati i propri diritti fondamentali.

Se si desidera sottolineare questi processi socio-culturali inediti per il nostro paese, è perché in quest'ultimo anno simili dinamiche sono state riscontrate dall'UNAR, e richiedono

quindi strumentazioni non solo giuridiche ma anche culturali e comunicative capaci di neutralizzare ogni ulteriore forma di produzione di messaggi xenofobi.

1.2 Le denunce raccolte dall'UNAR

Gli episodi segnalati per il 2007 potrebbero far presupporre che la crescita di sentimenti xenofobi ha portato nel monitoraggio, anche a livello statistico, un maggiore riscontro di atteggiamenti e condotte a carattere discriminatorio. I dati delle denunce formali di discriminazione pervenute all'UNAR, la cui analisi verrà ampiamente presentata nel prossimo capitolo, non segnalano però una crescita significativa rispetto agli anni precedenti. Tale cosa potrebbe essere interpretata come una negazione di quanto appena evidenziato, o piuttosto come una riduzione del coraggio di denunciare la discriminazione da parte delle stesse vittime. L'UNAR suggerisce questa seconda chiave di lettura: infatti, si potrebbe ipotizzare che in momenti di forte presenza di sentimenti ed atteggiamenti xenofobi generalizzati, si assista ad un ripiegamento identitario da parte delle stesse potenziali vittime, che, anche in considerazione del loro debole status giuridico di "stranieri" e del precario status economico raggiunto, tenderebbero a sopportare con pacata rassegnazione molestie e disparità di trattamento subite, come conseguenza del clima di esasperata tensione nei confronti di ogni attestazione di diversità etnico-razziale.

Fatte queste opportune premesse, si segnala che i dati che verranno analizzati provengono come ogni anno dalle denunce raccolte dall'UNAR nel corso del 2007, prevalentemente attraverso il contact center multilingue gratuito 800 90 10 10 a cui si rivolgono coloro che ritengono di aver subito discriminazioni su base etnica o razziale.

Nel corso del 2007 il contact center dell'UNAR ha ricevuto alcune migliaia di chiamate fra istanze generiche di informazioni sulla normativa in materia di immigrazione ed antidiscriminazione e specifiche richieste di supporto a fabbisogni di integrazione sociale. Se la maggioranza di queste chiamate sono scaturite prevalentemente dall'esigenza degli immigrati di orientarsi tra norme, regole e prassi per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso a beni e servizi, 440 sono state le denunce di presunta discriminazione e di queste l'UNAR ha riscontrato in 265 casi una oggettiva discriminazione su base etnica e razziale. Si tratta di condotte discriminatorie esplicite ed implicite, consapevoli e inconsapevoli, dirette ed indirette, che a volte sono difficili da cogliere per le stesse vittime.

Come si vedrà meglio in seguito, il soggetto discriminato è prevalentemente nordafricano (22,8% delle chiamate) e dell'Africa Sub-sahariana (15,6%) o dell'Europa dell'Est (18,5%), con una prevalente componente maschile dei chiamanti ed una media di residenza nel nostro paese di 10 anni, dato che evidenzia l'importanza dell'acquisizione di una piena cittadinanza economica, sociale e culturale per la consapevolezza della discriminazione subita e l'acquisizione del coraggio nel denunciarla.

Per quanto riguarda invece le aree da cui provengono le 265 denunce giudicate pertinenti, laddove sia quindi l'origine etnica o razziale ad aver contribuito a produrre la discriminazione, la diffusione nel Paese dei fenomeni discriminatori ed il divario esistente tra le regioni del Centro-Nord e quelle meridionali trova una conferma nei casi seguiti: le aree dalle quali è pervenuto il maggior numero di denunce sono quella del Centro (33,5%), quella del Nord Ovest (31,1%) e quella del Nord Est (28,2%). Le chiamate effettuate dalle regioni insulari e del Sud sono solo il 7,2%.

Gli ambiti in cui vengono subite esperienze discriminatorie sono prevalentemente il lavoro (23,8% delle denunce) e la casa (16,2%), mentre il 10,9% dei casi ha riguardato l'erogazione di servizi da parte di pubblici esercizi, il 10,6% l'erogazione di servizi da parte di

enti pubblici, il 6,8% il trasporto pubblico, il 5,7% la scuola e le forze dell'ordine. Le segnalazioni relative ai restanti ambiti (mass media, erogazione di servizi finanziari, salute e tempo libero) sono invece al di sotto della soglia del 5%.

Tutti questi dati verranno ampiamente interpretati nel prossimo capitolo. Preme per ora segnalarli per mostrare come i casi raccolti e seguiti dall'UNAR nel corso del 2007 garantiscano una interessante mappatura del fenomeno della discriminazione razziale ed etnica in Italia e delineino i rischi di una conflittualità interetnica in crescita, evidenziando gli ambiti su cui è necessaria una tempestiva risposta per il ristabilimento della parità di trattamento sia in termini di strumenti normativi e amministrativi che da parte del nostro sistema giuridico, delle istituzioni e della società civile.

1.3 La strategia di intervento

L'ambito di intervento dell'UNAR, come verrà meglio esplicitato nel prossimo paragrafo, è molto ampio. Accanto all'azione di monitoraggio delle discriminazioni, l'Ufficio fornisce alle presunte vittime di discriminazione, in condizioni di autonomia e imparzialità, sostegno nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi. In tal senso promuove inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel pieno rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria; promuove l'adozione di azioni positive tese ad evitare le situazioni di svantaggio che possono essere legate all'origine etnico-razziale; riceve ed esamina le denunce da parte di potenziali vittime o testimoni di azioni di disparità di trattamento.

L'UNAR in questi tre anni ha mostrato come le istituzioni possano rappresentare un punto di riferimento imprescindibile nella lotta alla discriminazione su base etnica e razziale e come, grazie al ruolo di garanzia offerto dall'Amministrazione dello Stato, sia possibile promuovere e favorire la coordinazione di politiche antidiscriminatorie mediante un forte raccordo tra istituzioni nazionali e realtà territoriali, istituzioni locali e società civile. A tale proposito l'UNAR promuove, anche con l'ausilio dei fondi strutturali nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, lo sviluppo di interventi volti a sostenere i diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati sulle varie tematiche, per costruire un vero e proprio sistema di *governance* delle pari opportunità e della non discriminazione.

L'UNAR ha inoltre associato il suo impegno nel contrasto di ogni forma di discriminazione con la promozione di azioni positive e buone prassi per l'eradicazione dei fattori strutturali della discriminazione, con interventi di informazione, formazione e sensibilizzazione, ma anche di ricerca e monitoraggio costante del razzismo negli ambiti più a rischio, dal lavoro, alla casa, alla convivenza abitativa, alla scuola, allo sport, alle risposte delle istituzioni nei confronti dei cittadini stranieri, all'accesso a beni e servizi.

Prima di passare più specificamente agli ambiti di intervento dell'Ufficio, è bene segnalare che i casi seguiti dall'UNAR dimostrano non soltanto la persistente presenza di una discriminazione scaturita da differenze di ordine etnico-razziale, in cui il peso di marcatori etnici come il colore della pelle o della diversa religione continuano ad avere un forte peso nella relazione interpersonale, ma anche il coesistente peso nella condotta discriminatoria di variabili socio-economiche e di diffusi pregiudizi nei confronti delle diverse nazionalità, che possono far parlare di un diffuso "*razzismo senza razzia*". In questo senso appare opportuno ribadire che l'ambito d'azione dell'UNAR contro le discriminazioni su base etnica e razziale, recepisce attraverso la normativa comunitaria e nazionale il termine "*razza*", senza che questo implichi il riconoscimento dell'esistenza di razze distinte, né l'accettazione di teorie che tentano di dimostrarne la presenza, come già sottolineato nel *Considerando n. 6* della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

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

2. Prevenzione, promozione, rimozione e monitoraggio della discriminazione razziale: il ruolo dell’UNAR

L’UNAR, essendo l’organismo istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, ha le tipiche funzioni proprie degli *equality bodies* nati come strumento di tutela dalle discriminazioni razziali. Si tratta di funzioni che coprono a 360 gradi il fenomeno discriminatorio con l’obiettivo precipuo di prevenire il formarsi e il verificarsi di atteggiamenti o comportamenti discriminatori e, laddove esistenti, di reprimerli o rimuoverli. A tale scopo, sono realizzate sia attività volte alla creazione di una reale coscienza multi-etnica e multiculturale nell’opinione pubblica del nostro Paese, sia attività di promozione che aumentino l’informazione, la conoscenza e l’integrazione per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini.

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

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

2.1 La prevenzione

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

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

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

L'UNAR elabora campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui mass media, di educazione nelle scuole e di informazione nei luoghi di lavoro, volte a far sì che l'idea stessa della parità di trattamento penetri a fondo nell'opinione pubblica, diventando parte integrante del patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo. Solo in questo modo si può impedire od arginare per il futuro la nascita di comportamenti e di atti discriminatori e si possono creare le basi per la nascita e il rafforzamento di una società realmente multietnica.

Le campagne di informazione hanno l'obiettivo fondamentale di fornire la massima conoscenza degli strumenti di tutela esistenti e delle possibilità offerte dalla normativa di contrasto alle discriminazioni razziali. È fondamentale, infatti, riuscire ad ampliare al massimo la consapevolezza e la conoscenza di questi strumenti non solo dei soggetti possibili vittime di discriminazione, ma anche e soprattutto di coloro che di questa condotta potrebbero essere attori. Rispondono a quest'obiettivo le numerose campagne pubblicitarie, le conferenze, i seminari e gli eventi culturali, nonché la diffusione delle cd. buone pratiche di cui l'UNAR è stato artefice in questi primi tre anni di attività.

2.2 La rimozione

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

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

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

Uno degli obiettivi principali del Consiglio UE e del legislatore nazionale è quello di assicurare un'assistenza concreta alle vittime delle discriminazioni. Per questo motivo, nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori, l'obiettivo dell'Ufficio è quello di contribuire a sanare la situazione, con la garanzia della cessazione della condotta discriminatoria, della rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e della corresponsione di un risarcimento dei danni.

In relazione a questa alta funzione di presidio e garanzia, l'UNAR e il contingente di esperti e collaboratori giuridici, dotati di elevata professionalità ed indipendenza, di cui si avvale, nel pieno rispetto delle funzioni e delle prerogative esclusive della magistratura, provvede a :

- a) offrire assistenza e supporto nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi, accompagnando il soggetto discriminato - o l'associazione che agisca per esso - durante l'iter giudiziario;

- b) fornire, facoltativamente, tramite un proprio rappresentante, informazioni, notizie od osservazioni, scritte od orali, in giudizio;
- c) svolgere inchieste in via autonoma e facoltativa, nel rispetto delle prerogative e della funzione dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

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

In alternativa e in sostituzione del ricorso allo strumento giurisdizionale da parte delle vittime, l'Ufficio svolge una intensa attività conciliativa informale prospettando soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie.

Una gran parte dell'attività di rimozione posta in essere dall'UNAR nasce e trova sostanza nel proprio servizio di *Contact Center*. Nato il 10 dicembre 2004 e raggiungibile tramite servizio telefonico gratuito al numero verde 800.90.10.10 e via *web*, il centro di contatto provvede a:

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

Il *Contact Center* è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese e mandarino, hindi, urdu ed altre lingue o dialetti di stampo locale.

Il servizio è articolato su due livelli.

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

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

2.3 La promozione

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

“promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici o privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette ad evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza od all'origine etnica”, nonché

“promuovere studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e gli enti di cui all'articolo 6, con le altre organizzazioni non governative operanti nel settore e con

gli istituti specializzati di rilevazione statistica, anche al fine di elaborare linee guida in materia di lotta alle discriminazioni”.

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

Sulla base dei dati statistici e delle criticità riscontrate nelle segnalazioni giunte al *Contact Center*, nonché basandosi sulle aree territoriali più ricorrenti nelle denunce pervenute all'UNAR sono state avviate azioni strategiche ampie e complessive per la rimozione degli ostacoli strutturali che sono alla base delle condotte discriminatorie. Ciò avviene, ad esempio, nel caso delle discriminazioni razziali in ambito lavorativo, tramite protocolli di intesa e strategie di intervento coordinate con parti sociali, così come, in altri ambiti di discriminazione, mediante accordi interistituzionali e interventi sistematici in grado di incidere sui fattori sottostanti alla discriminazione stessa.

Nel caso in cui le segnalazioni di discriminazioni relative a determinati ambiti si ripetano, esse costituiscono un importante campanello di allarme facendo emergere la necessità di intervenire nel settore con azioni di sistema che riescano ad affrontare in generale le criticità segnalate. L'Ufficio, quindi, non si limita ad assicurare la risoluzione nei confronti del singolo ma valuta, di volta in volta, l'opportunità di un'azione di indirizzo generale sulle politiche di inclusione, così realizzando, con tutti gli *stakeholders* interessati, un'importante attività di promozione della parità di trattamento. Dal caso singolo, quindi, si passa alla cd. azione di sistema.

È fondamentale, inoltre, che le politiche di contrasto alle discriminazioni razziali abbiano una dimensione internazionale; ecco perché l'Ufficio favorisce studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi appartenenti all'Unione europea, promuovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare, tutti insieme, il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali. A tal fine, è fondamentale l'apporto delle associazioni, enti ed organizzazioni non governative operanti nel settore, con i quali sono attivate strategie di *capacity building* e sono svolti contatti periodici, non solo per la segnalazione di eventuali situazioni discriminatorie, ma anche per effettuare un esame, temporalmente cadenzato, della realizzazione degli obiettivi prefissati. Per tale motivo, assume grande rilievo l'implementazione del Registro delle associazioni istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità.

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

2.4 La verifica

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

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

Grazie alle risultanze e alle statistiche derivanti dalla gestione della banca dati del *Contact Center*, nonché alle altre informazioni e segnalazioni acquisite con gli strumenti e i mezzi concessigli dalla normativa, l'UNAR, ogni anno, elabora una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e un'altra relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta.

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

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

II. LA DISCRIMINAZIONE ETNICO-RAZZIALE IN ITALIA NEL 2007

1. Il monitoraggio della discriminazione: la strategia di raccolta dati

Il presente Rapporto raccoglie dati e considerazioni relative al terzo anno di attività dell'UNAR. Analogamente a quanto avvenuto in occasione delle precedenti, anche in questa terza edizione una sezione del Rapporto è dedicata all'analisi del *database*, che raccoglie le principali informazioni relative agli eventi di discriminazione denunciati al *Contact Center* telefonico da parte di cittadini italiani e non o da enti del privato sociale. Proprio per poter garantire una confrontabilità dei dati relativi alle denunce di discriminazione pervenute al numero verde predisposto dall'UNAR, la struttura del piano d'analisi del *database* rimarrà invariata rispetto a quella proposta nel 2005 e nel 2006. In questo modo, sarà possibile effettuare una ricognizione dei dati a disposizione, evidenziando linee di continuità e scostamenti rispetto a quanto emerso nel passato.

In primo luogo, verranno fornite le informazioni relative alla tipologia di contatti pervenuti al *Contact Center* (par. 4.1). Si passerà, in seguito, all'illustrazione delle principali caratteristiche socio-demografiche degli utenti che si sono rivolti all'UNAR. Questo tipo di analisi consentirà di tracciare un *identikit* dell'utente tipo dell'Ufficio, evidenziando eventuali cambiamenti nel profilo di coloro che, in qualità di vittime o di testimoni, sono stati coinvolti da comportamenti discriminatori (par. 4.2).

Infine, l'ultima parte del lavoro sarà dedicata all'approfondimento degli eventi di discriminazione, distinguendo i casi di discriminazione effettiva da quelli in cui questa è solo percepita (eventi pertinenti ed eventi non pertinenti – par. 5).

Prima di passare all'analisi dei dati, è però necessario ricordare il procedimento di raccolta e trattamento dati dalla fase di raccolta della denuncia da parte del *Contact Center* all'esito finale dell'istruttoria. Il *Contact center* rappresenta il primo momento di contatto e supporto alle presunte vittime di discriminazione, un *primo livello* di risposta che raccoglie ed esamina le segnalazioni, fornisce un iniziale orientamento ai chiamanti nella propria lingua d'origine ed invia il caso tramite il sistema informativo ad un gruppo di esperti in scienze giuridiche e sociali delle AdI per una prima fase istruttoria di ricerca delle informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. Nella eventualità di segnalazione per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il *Contact center* e gli esperti di *primo livello* risolvono in tempo reale il caso posto dall'utente.

2. I *focal point* UNAR

Per rafforzare il suo radicamento sul territorio e garantire alle presunte vittime di discriminazione un confronto anche personale ed un supporto nelle aree di residenza dei chiamanti, l'UNAR ha ampliato la diffusione dei suoi *focal point*, oltre che il numero di associazioni del terzo settore iscritte al Registro nazionale (vedi Cap. III, par. 4).

Per quanto riguarda il rapporto con i *focal point* l'UNAR ha rafforzato dalla fine del 2006 la capacità di accoglienza, supporto delle vittime e monitoraggio statistico dei dati raccolti dalle strutture territoriali. Si ricorda che attraverso la struttura delle ACLI, si era attivato già dal 2005 un sostegno diretto ed immediato alle vittime di discriminazioni attraverso i *focal point* territoriali. A tal fine, le strutture territoriali assicurano una attività di collaborazione e scambio

informativo fra l'Ufficio nazionale e le associazioni ed enti che operano nelle specifiche realtà territoriali per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni allo scopo di sperimentare nuovi modelli di intervento a livello locale e favorire la partecipazione attiva del Terzo Settore.

Ai sei *focal point* nazionali collocati a Torino, Milano, Padova, Roma, Napoli e Catania, si sono aggiunti i *focal point* a Varese, Venezia, Treviso, Macerata, Modena, Forlì, Arezzo e Perugia. Il loro operato garantisce all'UNAR la capacità di intervento decentrata per il supporto immediato di quelle pratiche che necessitano di un intervento diretto sul territorio. Inoltre, i *focal Point* vengono coinvolti nella realizzazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione contro ogni forma di discriminazione razziale. A seguito di interventi informativi e formativi sui territori nel corso del 2007, i *focal point* hanno rafforzato la sinergia tra UNAR, Enti locali, istituzioni ed associazioni presenti sui territori, mantenendo una attività di supporto al chiamante e svolgendo importanti forme di conciliazione stragiudiziale in casi denunciati al *contact center*.

FOCAL POINT					
	PROV	INDIRIZZO	TELEFONO - FAX	REFERENTE TECNICO	RESPONSABILE DEL SERVIZIO
N O R D	Torino	Via Perrone 3/bis-A, 10122 TO	Tel. 011/5712711 Fax. 178/2267673	Alessandra Gerbo	Raffaele De Leo
	Milano	Via della Signora 3, 20122 MI	Tel. 02/7728215 Fax 02/76006841	Giuliana Cravello	Anna Busnelli
	Varese	Via Speri della Chiesa 9 21100 VA	Tel. 0332/287393 Fax. 0332/831146	Francesca Botta	Marco Montalbetti
	Venezia	Via Ulloa 3/A, 30175 Marghera (VE)	Tel 041/5312307 Fax. 041/5310335	Francesca D'Iseppi	Silvia Cavallin
	Padova	Via Buonarroti 62, 35134 PD	Tel. 049/8643788	Carlotta Giroto	Daniele Grigolin
	Treviso (2 sedi)	Via San Nicolò 42, 31100 TV; sede distaccata Conegliano: Via Verdi 25, 31015 Conegliano	Tel. 0422/419080 Fax. 0422/410619 C. Tel. 0438/22193 C. Fax. 0438/420147	Silvia Gottardo	Andrea Citron
C E N T R O	Macerata	Piazza Mazzini 42, 62100 MC	Tel. e Fax 0733/230611	Venanzio Pennesi	Fabio Corradini
	Modena	Via Morandi 20/22, 41100 MO	Tel. 059374808 Fax. 059372183	Graziella Cavazzuti	Paolo Doffini
	Forli- Cesena (2 sedi)	Via Merlini 2, 47100 Forlì - Via Canonico Lugaresi 202, 47023 Cesena	F. Tel. 054332609 F. Fax. 054332448 C. Tel e Fax. 0547335200	Paolo Fiumana	F. Paolo Fiumana C. Fabrizio Sbrighi
	Arezzo	Via A.Pizzuto 34, 52100 AR	Tel. 0575/1822320 Fax. 0575/1822319	Giulia Pierucci	Lorenzo Landucci
	Perugia	Via Sicilia 57, 06127 PG	Tel. 075/5000949 Fax. 075/5002732	Elisabetta Franco	Massimo Ceccarelli
	Roma	Piazza Sallustio 3, 00187 RM	Tel. 06/4817040 Fax 06/4818242	Valentina Bascherini	Ernesto Amato
S U D	Napoli	Piazza Principe Umberto 14, 80142 NA	Tel. 081/5634967 Fax 081/289612	Patrizia Rosa Tucillo	Pasquale Orlando
	Foggia	Via della Repubblica 55, 71100 FG	Tel. 0881/720720 Fax 0881707383	Mihaela Silvia Cojoleanca	Ernesto Cipriani
	Catania	Corso Sicilia 111, 95131 CT	Tel. e Fax. 095/2503240	Gaetano Ciaccio	Pietro Paolo Buscetta

Oltre ai *focal point*, un'importante azione di collaborazione è stata realizzata tra l'UNAR e le associazioni ed enti iscritti al Registro istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità di cui all'art. 6 del Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 215 (vedi Cap. III, par. 4).

Alla fine del 2007 erano iscritti al Registro 152 enti ed associazioni con alcuni dei quali è stato possibile avviare congiuntamente attività di prevenzione e rimozione delle discriminazioni razziali, nonché interventi di promozione sui territori di buone prassi contro i fattori strutturali delle discriminazioni. Come verrà meglio spiegato nel prossimo capitolo, le associazioni iscritte al Registro unitamente a quelle iscritte al Registro istituito presso il Ministero del Lavoro e disciplinate dall'articolo 52, comma 1, lettera a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394, hanno anche ottenuto, dal 2006, un'importante funzione di supporto in giudizio delle vittime di discriminazione fino alla completa sostituzione processuale (cfr. G.U. n. 9 del 12 gennaio 2006).

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

Per questo motivo, a partire dall'esperienza dei *focal point* già attivi sul territorio, l'UNAR ha avviato una sistematica mappatura degli osservatori antidiscriminazioni e degli osservatori per l'immigrazione accanto ad una ricognizione degli sportelli informativi e di orientamento per le comunità straniere.

A partire da questa ricognizione è stato impostato un piano di costituzione di Antenne territoriali antidiscriminazione, che possano nei prossimi anni rilevare a livello territoriale gli eventi di discriminazione, inviandone informativa all'UNAR e ricevendone in cambio supporto legale, scientifico, elaborazioni dati di tipo statistico ed analitico-interpretativo. A tal fine, è stata sviluppata, all'interno del Sistema Informatico UNAR, una piattaforma digitale da condividere con le Antenne territoriali.

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

Sulla base di questa idea di lavoro nel 2006 è stata sviluppata una *partnership* con alcune realtà associative ed avviato un protocollo di intesa con l'Osservatorio antidiscriminazioni della Regione Emilia-Romagna, mentre nel corso del 2007 è stata sviluppata con la Regione una collaborazione per il progetto di apertura degli sportelli antidiscriminazione, di preparazione dei moduli formativi per il personale locale e di adattamento del *database* UNAR per le sedi territoriali, che si valuta possano raggiungere a partire dal 2008 una rete composta da 49 sportelli distribuiti sull'intero territorio regionale.

3. Il terzo anno di attività dell'UNAR (10 dicembre 2006 - 10 dicembre 2007)

I dati qui presentati² rappresentano un'analisi dei casi riscontrati attraverso il *Contact Center* UNAR 800 90 10 10 nel periodo che va dal 10 dicembre 2006 al 10 dicembre 2007, terzo anno di attività dell'UNAR. Dall'analisi del *database* e degli eventi di discriminazione denunciati al *Contact Center* telefonico da parte di cittadini italiani e di origine straniera, così come da

² Il quadro statistico e socio-interpretativo dei dati per il monitoraggio delle denunce di discriminazione pervenute al Contact Center UNAR è a cura di *Marta Simoni* e *Gianfranco Zucca dell'IREF* – Istituto di Ricerche Educative e Formative delle ACLI.

associazioni e enti del privato sociale, si distinguono le principali problematiche e criticità emerse sul territorio nazionale oltre che le caratteristiche socio-demografiche e culturali delle presunte vittime. Lo stile e la modalità di presentazione dei dati rispecchia quella dei precedenti rapporti per consentire di effettuare le dovute comparazioni rispetto ai due anni passati.

4. Il piano di analisi del *database*

In primo luogo, verranno presentate le informazioni relative alla tipologia di contatti pervenuti al *Contact Center* (par. 4.1.). Si passerà, in seguito, all'illustrazione delle principali caratteristiche socio-demografiche degli utenti che si sono rivolti all'UNAR. Questo tipo di analisi consentirà di tracciare un *identikit* dell'utente tipo dell'Ufficio, evidenziando eventuali cambiamenti nel profilo di coloro che, in qualità di vittime o di testimoni, sono stati coinvolti da comportamenti discriminatori (par. 4.2).

Infine, l'ultima parte del lavoro sarà dedicata all'approfondimento degli eventi di discriminazione, distinguendo i casi di discriminazione effettiva da quelli in cui questa è solo percepita (eventi pertinenti ed eventi non pertinenti – par. 5). Per quanto riguarda i casi di discriminazione reale (eventi pertinenti), si procederà ad un'analisi dettagliata degli ambiti rispetto ai quali questa si è verificata, arricchendo la presentazione dei dati con la presentazione di alcune *case history* che rafforzano ed esplicitano ulteriormente l'interpretazione del dato quantitativo (par. 6).

4.1 La classificazione delle informazioni presenti nel *database* UNAR

Le informazioni del *database* UNAR sono raccolte dal *Contact Center* che, appunto, continua a svolgere un ruolo cardine per l'Ufficio: oltre a ricevere le denunce di discriminazione attraverso il numero verde, opera una prima selezione dei possibili casi di discriminazione razziale, distinguendo gli “eventi” dai “non eventi”. Mentre nella prima categoria rientrano i casi di discriminazione razziale effettiva o presunta, la seconda categoria è invece costituita da chiamate effettuate per richiedere informazioni generali sul servizio o anche relativamente a questioni che riguardano gli immigrati residenti in Italia (ad esempio, alcuni chiamanti hanno chiesto ragguagli in merito alle pratiche di regolarizzazione nel nostro paese).

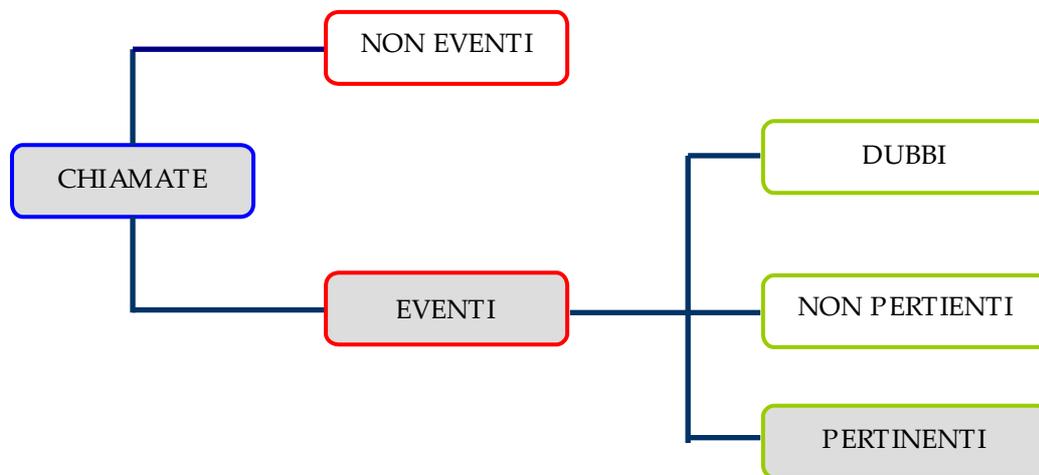
A loro volta, le chiamate ricondotte alla categoria degli “eventi” si suddividono in tre sottogruppi:

- “eventi pertinenti”: rientrano in questo sottogruppo i casi effettivi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta. Nell'eventualità in cui il segnalante decida di non dare seguito a quanto denunciato, la pratica è chiusa a livello del *Contact Center*; qualora, invece, decida di non limitarsi alla semplice segnalazione di un atto discriminatorio o di una molestia, la pratica passa al primo livello di lavorazione;
- “eventi non pertinenti”: si tratta di casi in cui la molestia o la discriminazione sono solo percepite, non rinviando a comportamenti o atteggiamenti discriminatori. Dal momento che la discriminazione è solo presunta, anche questi casi sono direttamente chiusi dagli operatori del *Contact Center*. È comunque importante mantenere in archivio anche queste informazioni, poiché costituiscono un indicatore importante di un disagio sociale dai contorni sfumati e che contribuisce al logorio dei rapporti interetnici;
- “eventi dubbi”: corrispondono a quelle segnalazioni rispetto alle quali gli operatori del numero verde dubitano circa la competenza per l'Ufficio o meno. Le pratiche passano così agli operatori di primo livello che, acquisendo informazioni aggiuntive tramite gli

operatori stessi o le presunte vittime, decidono se archiviare il caso perché non pertinente o, in caso contrario, di proseguire l'iter di lavorazione della pratica. Si tratta, pertanto di uno *status* transitorio, dal momento che solo per i casi rispetto ai quali non si riesce a raccogliere informazioni aggiuntive utili a ricondurre la chiamata al sottogruppo degli eventi pertinenti o quello dei non pertinenti, è confermata la chiusura della pratica come dubbia.

La base dati che sarà sottoposta ad analisi è, dunque, costituita dall'insieme degli eventi discriminatori reali o supposti tali. Riassumendo, l'articolazione del servizio e, quindi, l'archivio dei dati ad esso collegato, è rappresentata nella figura che segue (fig. 1):

Fig. 1 – Le chiamate pervenute al Contact Center dell'UNAR



Ricapitolando, le chiamate pervenute al numero verde istituito dall'UNAR vengono distinte anzitutto in base alla tipologia (generica richiesta di informazioni o segnalazione di un evento discriminatorio). Le chiamate relative ad eventi discriminatori reali o supposti sono, quindi, evase a seconda della pertinenza o meno degli stessi.

4.2. Il profilo degli utenti del Contact Center: caratteristiche socio-demografiche e profilo migratorio

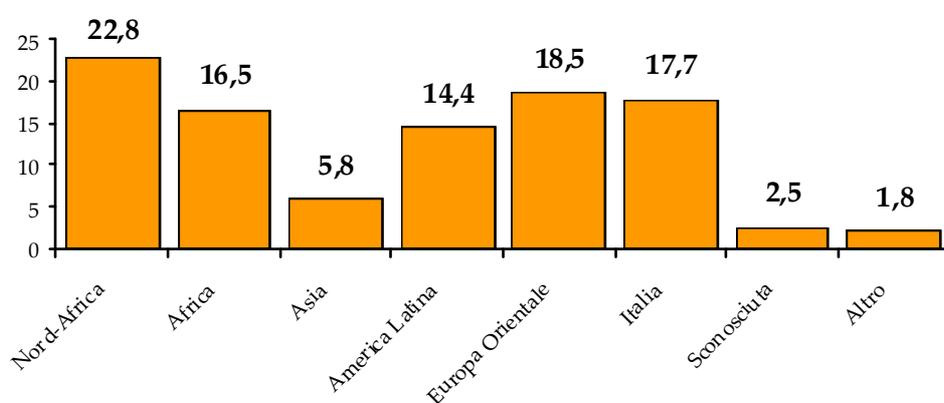
Nel corso del 2007, il *Contact Center* dell'UNAR ha ricevuto alcune migliaia di chiamate fra istanze generiche di informazioni sulla normativa in materia di immigrazione ed antidiscriminazione e specifiche richieste di supporto a fabbisogni di integrazione sociale. Se la maggioranza di queste chiamate sono scaturite prevalentemente dall'esigenza degli immigrati di orientarsi tra norme, regole e prassi per l'ingresso, il soggiorno e l'accesso a beni e servizi, 440 sono state le denunce di presunta discriminazione e di queste l'UNAR ha riscontrato in 265 casi una oggettiva discriminazione su base etnica e razziale. Si tratta di condotte discriminatorie esplicite ed implicite, consapevoli e inconsapevoli, dirette ed indirette, che a volte sono difficili da cogliere per le stesse vittime.

Entrando nel merito dei 440 casi di discriminazione istruiti durante il 2007, un primo dato d'interesse è rappresentato dalla nazionalità dei chiamanti. Per quanto riguarda i cittadini italiani, è confermato il dato del 2006: si tratta cioè di poco meno del 18%. Tuttavia, analogamente a quanto riscontrato lo scorso anno, il primato delle segnalazioni spetta ai nord-africani, che con un valore del 22,8% sono il gruppo etnico prevalente all'interno del *database*.

Seguono le chiamate di quanti provengono dall'Europa Orientale che, rispetto al 2006, sono aumentate di 2,6 punti percentuali, passando dal 15,9% al 18,5%.

Anche i chiamanti originari dell'America Latina sono lievemente aumentati (erano poco meno del 13% sia nel 2005 che nel 2006), mentre la percentuale di segnalazioni effettuate da persone provenienti dall'Africa Sub-Sahariana rimane sostanzialmente stabile rispetto allo scorso anno (15,6% vs il 16,8% del 2006). È, infine, residuale (1,8%) la quota delle denunce fatte da persone provenienti dai cosiddetti "paesi a sviluppo avanzato" (ad esempio, l'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia, etc) ricondotti nella categoria "altro", o delle quali non si conosce il paese di nascita (2,5%).

Graf. 1 – Area di nascita dell'utenza
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

Considerando solo i paesi a forte pressione migratoria, se si evidenziano per ciascuna macroarea di provenienza le principali nazionalità di nascita di quanti hanno scelto di rivolgersi al *Contact Center* dell'UNAR, è evidente l'eterogeneità dell'utenza. Nel dettaglio, tra i nord africani, la nazionalità marocchina, anche se in misura leggermente minore rispetto a quanto riscontrato negli anni precedenti, continua ad essere la più rappresentata (63,3%, contro il 65,3% del 2006 e il 67% del 2005%); tra gli africani, come nel 2005, la nazionalità con maggiori presenze è quella senegalese (29,2%, vs il 19,3% del 2006 – anno in cui hanno prevalso le chiamate effettuate da persone nate in Nigeria – e il 33% del 2005); per quanto riguarda l'Asia la maggior parte delle chiamate provengono, in eguale misura, da persone nate nelle Filippine e in Sri Lanka (18,2%; mentre negli anni precedenti i chiamanti erano per lo più d'origine cinese).

Le segnalazioni provenienti da immigrati provenienti da paesi del Centro e Sud America riguardano prevalentemente cittadini peruviani (36,8%): è questo un dato innovativo rispetto al passato, dal momento che sia nel 2005 che nel 2006 a rivolgersi al *Contact Center* dell'UNAR erano stati soprattutto i cittadini brasiliani (20% il primo anno di attività dell'Ufficio e 20,5% il secondo anno).

Tab. 1 – Utenza UNAR rispetto alle principali nazioni di nascita
(valori %)

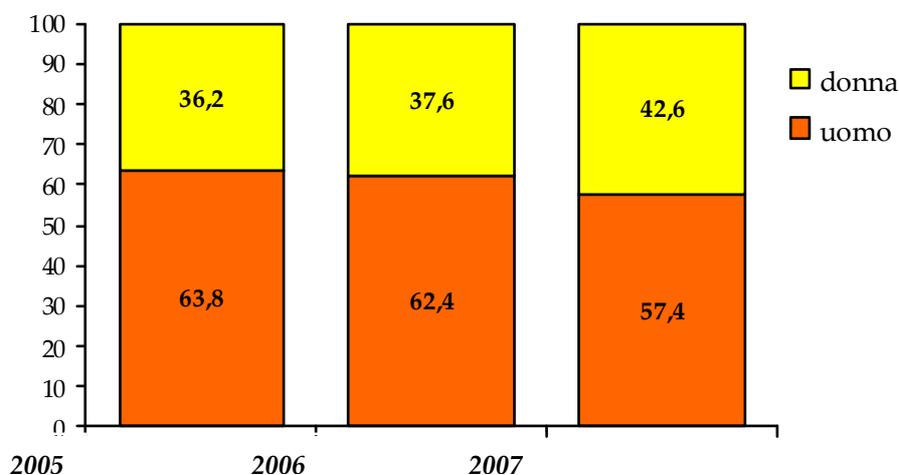
<i>Nord-Africa</i>	
Marocco	63,3
Tunisi a	16,7
Egitto	16,7
Algeria	3,3
Totale Nord-Africa	100,0
<i>Africa</i>	
Senegal	29,2
Cost a D'avo rio	15,4
Nigeria	15,4
Camerun	13,8
Altre Nazioni	26,2
Totale Africa	100,0
<i>Asia</i>	
Filippine	18,2
Sri Lanka	18,2
Iraq	13,6
Pakist an	13,6
Altre Nazioni	36,4
Totale Asia	100,0
<i>America Latina</i>	
Perù	36,8
Ecuador	22,8
Brasile	10,5
Argentina	7,0
Altre Nazioni	22,9
Totale America Latina	100,0
<i>Europa Orientale</i>	
Romania	45,8
Albania	16,7
Polonia	9,7
Altre Nazioni	27,8
Totale Europa Orientale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2007

Infine, il gruppo nazionale più numeroso dell'area balcanica e dell'Europa Orientale si conferma essere quello romeno, anche se le chiamate provenienti dai cittadini romeni sono in calo rispetto agli anni passati: si è passati dal 54,3% delle segnalazioni registrato nel 2006 all'attuale 45,8% (nel 2005, la percentuale è stata del 50%).

Tuttavia, per quel che riguarda le principali caratteristiche socio-anagrafiche degli utenti UNAR, un dato particolarmente interessante è quello sul genere. Difatti, rispetto a quanto rilevato nel 2005 e nel 2006, lo scarto tra uomini e donne si è ridimensionato e, nonostante gli uomini continuino ad essere in prevalenza, la percentuale delle donne che chiamano è in costante crescita. Rispetto al 2005 sono aumentate di circa sei punti percentuali, passando dal 36,2% al 42,6% (graf. 2).

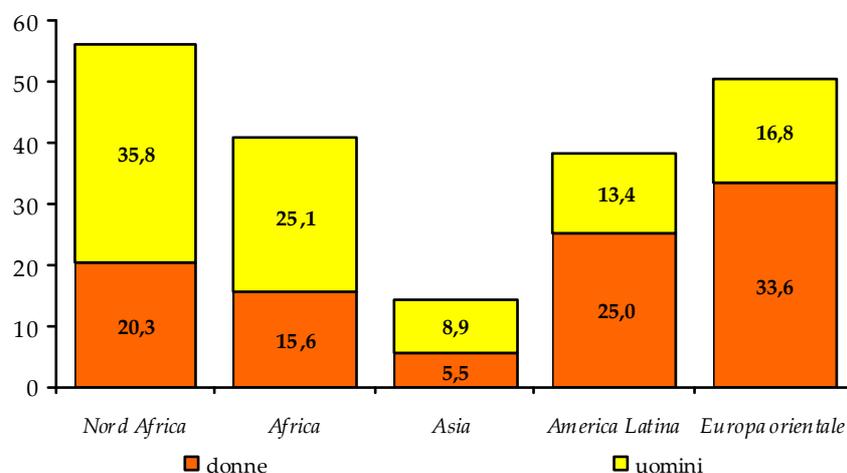
Graf. 2 – La distribuzione del genere nel 2005, nel 2006 e nel 2007
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

Del resto, come è si è già avuto modo di osservare nelle precedenti edizioni del Rapporto, la composizione dell'utenza rispetto al genere tende a rispecchiare la dinamica dei fenomeni migratori che hanno interessato il Paese a partire soprattutto dagli anni Novanta. Non a caso, la componente maschile prevale all'interno dei gruppi nazionali arrivati per primi in Italia e in cui il ruolo di primo migrante era ricoperto per lo più dagli uomini. Così gli utenti del servizio nati in Africa e nell'area del Maghreb sono soprattutto uomini (rispettivamente il 25,1% e il 35,8%; contro 15,6% e il 20,3% delle donne – graf. 3). Al contrario, i flussi migratori più recenti, provenienti dai paesi dell'est europeo e dall'America Latina, sono caratterizzati da una forte presenza femminile: le donne provenienti dai paesi dell'Europa Orientale sono il 33,6% (a fronte del 16,8% degli uomini), mentre le migranti sudamericane sono il 25% (rispetto al 13,4% degli uomini). Infine, il rapporto di composizione tra i generi è più equilibrato tra gli asiatici: gli utenti uomini sono stati l'8,9%, mentre le donne il 5,5%.

Graf. 3 – Composizione per genere e area geografica di nascita
(esclusi psa – valori %³)



Fonte: UNAR-IREF 2007

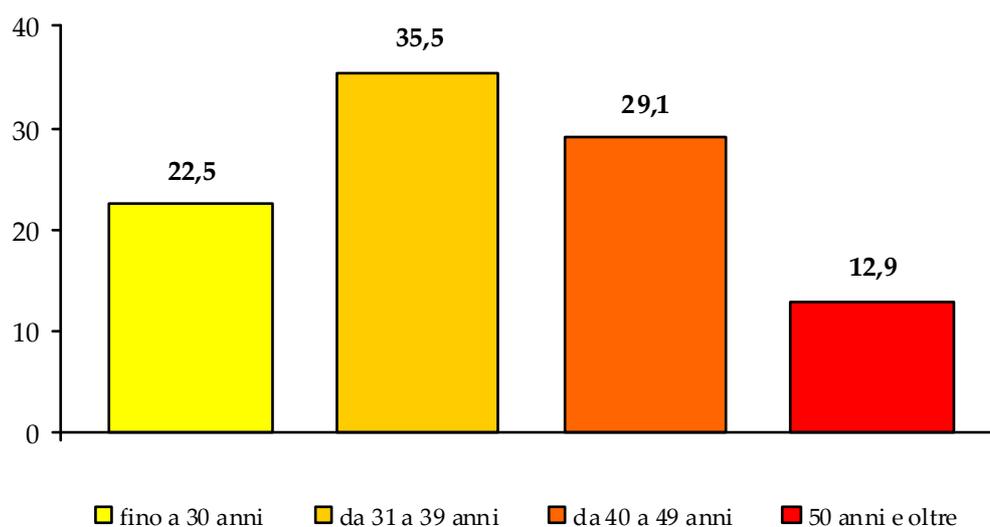
³ Il totale è inferiore a cento, perché sono stati esclusi i “paesi a sviluppo avanzato” (psa).

Si tenga, inoltre, presente che un ulteriore fattore può contribuire a sottodimensionare la popolazione femminile tra gli utenti del *Contact Center*: spesso le donne migranti trovano un inserimento lavorativo nei servizi domestici e di cura⁴; lavoro frequentemente caratterizzato dalla coresidenzialità con le persone per le quali si lavora. Non sfugge come tale condizione, specie se accompagnata dalla dandestinità della lavoratrice, possa tradursi in un vero proprio isolamento sociale, in virtù del quale diventa più difficile denunciare le eventuali discriminazioni subite (quando, addirittura, non si tratta di abusi, arbitri e violenze vere e proprie).

In ogni caso, rispetto ai dati registrati nel corso del secondo anno di attività dell'UNAR, le proporzioni tra i due generi all'interno dei diversi gruppi nazionali sono rimaste sostanzialmente invariate, anche se talvolta è aumentato lo scarto percentuale (ad esempio, tra gli utenti provenienti da paesi africani, gli uomini sono passati dal 18,2% al 25,1%; di contro, tra gli est europei, le donne dal 22,6% sono aumentate fino al 33,6%).

Gli uomini e le donne che si sono rivolti all'UNAR hanno in media 40 anni. L'informazione dettagliata del dato relativo all'età degli stranieri che si sono rivolti al *Contact Center* è rappresentata nel grafico 4.

Graf. 4 – Distribuzione per classi di età
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

In più della metà dei casi (57,9%), si tratta di persone con meno di quarant'anni: il 22,5% non supera i trent'anni e il 35,5% ha un'età compresa tra i 31 e i 39 anni. La classe d'età 40-49 anni registra, invece, una percentuale del 29,1, mentre quella degli ultraquarantenni è la meno

⁴ Per una stima del fenomeno, si possono considerare i dati in possesso dell'INPS, secondo i quali alla fine del 2002 gli addetti stranieri alla collaborazione familiare incidono per il 56% sul totale degli addetti del settore (126.379 su 224.402). Questo dato è sottostimato dal momento che registra solo parzialmente gli effetti della regolarizzazione prevista dalla legge Bossi-Fini (2002), la quale ha riguardato per una parte considerevole (circa il 40% delle istanze di sanatoria complessivamente registrate) la categoria delle colf e delle assistenti domiciliari. Nel dettaglio, su circa 700.000 domande di regolarizzazione, 190.000 si riferivano a rapporti di lavoro domestico e 140.000 ad assistenti domiciliari. È, dunque, evidente il rapporto tra organizzazione informale dell'assistenza a domicilio e immigrazione femminile, spesso irregolare.

rappresentata (12,9%). Si conferma, dunque, la caratterizzazione dei fenomeni migratori, quali fenomeni riguardanti principalmente individui in giovane età. Tuttavia, il dato sulle classi giovanili è leggermente inferiore a quello riscontrato nel 2006, quando la percentuale degli under 40 ha raggiunto la quota del 62,2%.

La variabile età è comunque significativamente associata all'area geografica dalla quale provengono i chiamanti. Ad esempio, gli utenti più anziani provengono dai paesi dell'Europa Balcanica ed Orientale: il 12,1% di essi ha, infatti, più di cinquant'anni (tab. 2). Di contro, i più giovani sono gli africani che nel 70% dei casi (23,3% + 46,7%) hanno meno di quarant'anni. Seguono le persone nate nei Balcani o nell'Europa dell'Est con il 69,7% di over quaranta, gli asiatici (63,6%), i nordafricani (57,6%) e i sudamericani (47,1%).

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

Area di provenienza	Classi d'età				Totale
	fino a 30 anni	da 31 a 39 anni	da 40 a 49 anni	50 anni e oltre	
Africa	23,3	46,7	23,3	6,7	100,0
Africa Del Nord	20,0	37,6	35,3	7,1	100,0
America Latina	15,7	31,4	43,1	9,8	100,0
Asia	36,4	27,3	27,3	9,0	100,0
Europa Orientale e Balcanica	31,8	37,9	18,2	12,1	100,0
<i>Totale</i>	23,9	37,7	29,6	8,8	100,0

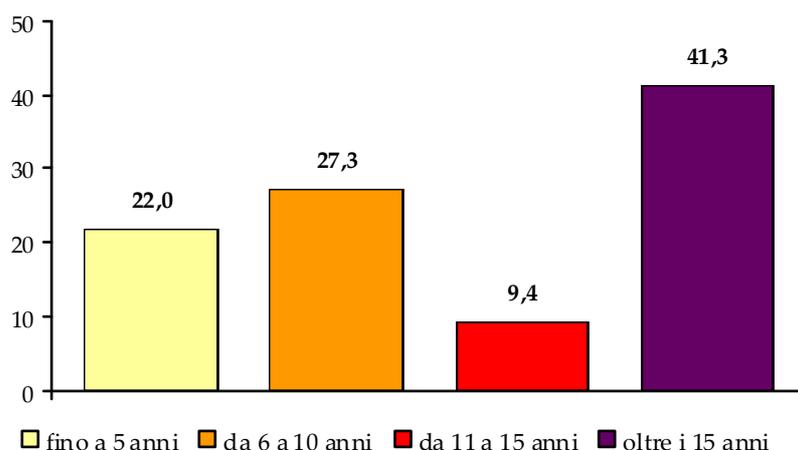
Fonte: UNAR-IREF 2007

Se si considera, invece, l'età dei chiamanti nati in Italia, a prevalere sono soprattutto le persone meno giovani: solo il 41,9% di essi ha meno di quarant'anni, mentre il 25,6% ha un'età compresa tra i 40 i 49 anni e il 32,6% cinquant'anni e più (dati fuori tabella).

Un ultimo dato da prendere in considerazione nel tracciare il profilo di coloro che si sono rivolti all'Ufficio è rappresentato dal tempo di permanenza nel nostro Paese e, quindi, dalla storia migratoria dei diversi gruppi nazionali presenti in Italia.

In generale, quanti si sono rivolti all'Ufficio, in media, risiedono in Italia da 10 anni. L'estensione temporale dell'insediamento continua, dunque, ad incidere positivamente sulla conoscenza dei propri diritti e sulla conseguente richiesta che questi vengano rispettati, sebbene il servizio UNAR si vada diffondendo anche tra quanti soggiornano nel nostro Paese da un periodo di tempo limitato. La maggior parte dei chiamanti (41,3% – graf. 5) ha, infatti, una lunga esperienza migratoria, vivendo in Italia da ormai più di quindici anni. È tuttavia significativo il 22% di utenti che si è recentemente trasferito in Italia e il 27,3% di quanti hanno un'anzianità migratoria che va dai sei ai dieci anni.

Graf. 5 – Anni di permanenza in Italia dei chiamanti
(esclusi psa – valori %)

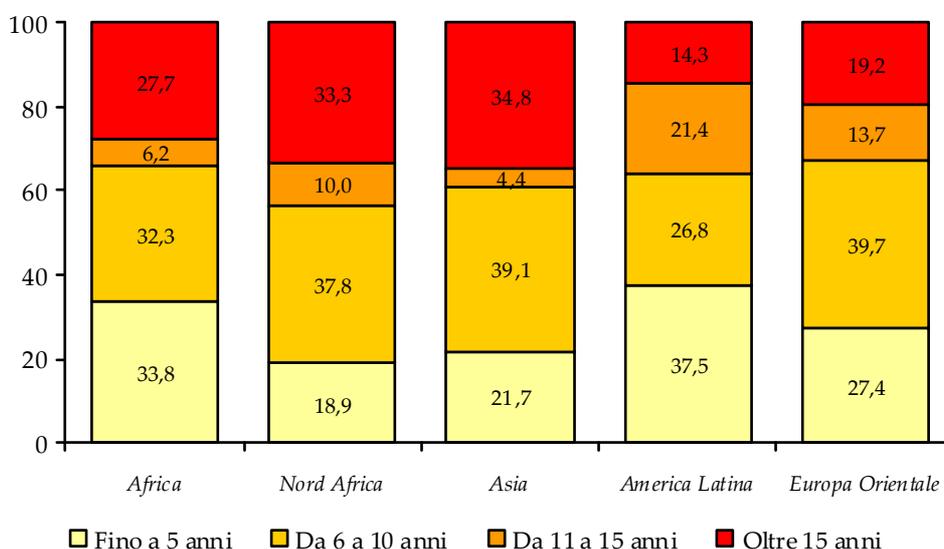


Fonte: UNAR-IREF 2007

L'associazione positiva tra una lunga esperienza migratoria e la tendenza a rivendicare la tutela dei propri diritti è direttamente riconducibile alla storia dei diversi gruppi nazionali insediatisi in Italia. Se, infatti, si prende in considerazione da quanto tempo ciascuno di essi è presente nel nostro Paese, è evidente che il maggior numero di chiamate è stato effettuato da chi vi risiede da più tempo. Non a caso la maggior parte delle segnalazioni riguarda i gruppi nazionali provenienti dal Nord Africa (33,3% – graf. 6); da quei gruppi cioè arrivati per primi sul territorio italiano e che vi risiedono ormai da almeno quindici anni. In altre parole, marocchini, tunisini, egiziani e algerini (ma anche africani provenienti da paesi come il Senegal e i cinesi), proprio in virtù della loro lunga esperienza migratoria, sembrano aver maturato una consapevolezza dei propri diritti maggiore di quella acquisita dai “nuovi arrivati”.

Relativamente alle altre aree geografiche di provenienza dei chiamanti, tra quanti sono giunti in Italia da meno di cinque anni sono soprattutto i sudamericani a denunciare comportamenti discriminatori nei loro confronti (37,5%); seguono gli africani (33,8%), gli est europei (27,4%), gli asiatici (21,7%) e i nord africani (18,9%).

Graf. 6 – Anni di permanenza in Italia per area geografica di nascita
(esclusi psa – valori %)

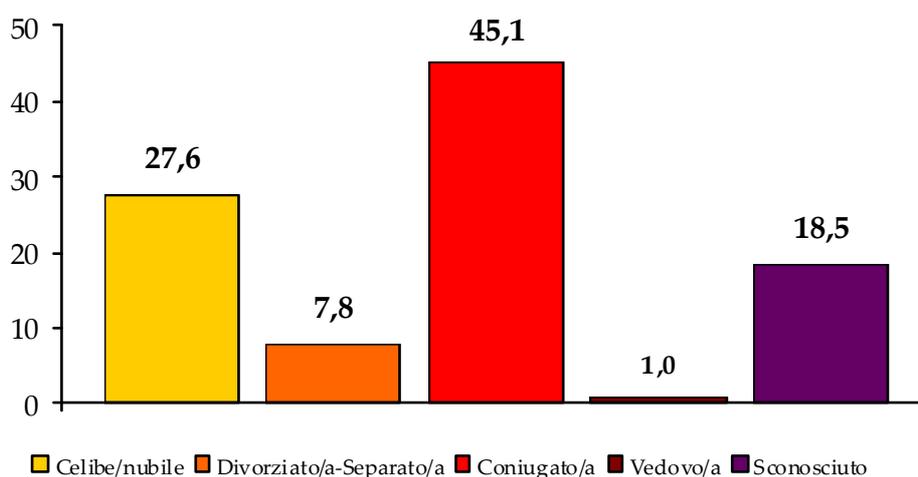


Fonte: UNAR-IREF 2007

In merito, si riscontra uno scostamento rispetto a quanto emerso dalle precedenti analisi: sia nel 2005 che nel 2006, tra i soggiornanti in Italia da meno di cinque anni erano principalmente le persone nate nei Balcani o nei paesi dell'Europa dell'Est a rivolgersi al numero verde UNAR (41,4% il primo anno e 52,6% nel corso del secondo anno). Viceversa, è sensibilmente aumentata la percentuale dei latinoamericani (28,6% sia nel 2005 sia nel 2006) e degli africani originari dei paesi subsahariani che sono più che raddoppiati nel corso dell'ultimo anno (solo il 14% nel 2006).

Un'ultima variabile socio-anagrafica da prendere in considerazione è lo stato civile dei chiamanti. Non sorprende che a rivolgersi all'Ufficio siano state soprattutto persone sposate (45,1% – graf. 7): è ipotizzabile che la presenza di un coniuge (ed eventualmente dei figli) – indicatore indiretto della volontà di vivere definitivamente, o per un lungo periodo, in Italia – rappresenti un forte incentivo a denunciare casi di intolleranza per far sì che episodi del genere non possano ripetersi, magari coinvolgendo un proprio familiare⁵.

Graf. 7 – Lo stato civile dei chiamanti
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

Riassumendo, da un primo ritratto dell'utente 2007 del servizio di *Contact Center* sono emersi alcuni tratti fondamentali che, pur con le dovute differenze, nella sostanza non si discostano dai caratteri già sottolineati nelle precedenti edizioni del Rapporto. Pertanto, l'*identikit* dell'utenza UNAR si conferma essere il seguente: si tratta principalmente di uomini la cui età media si attesta intorno ai quarant'anni e che sono in Italia da ormai più di quindici anni.

5. La discriminazione razziale in Italia: i dati del 2007

Dopo aver illustrato le principali caratteristiche dell'utenza UNAR nel corso del 2007, è arrivato il momento di analizzare che tipo di segnalazioni sono pervenute al *Contact Center*.

Prima di esaminare nel dettaglio i contorni assunti dalla discriminazione nei vari aspetti

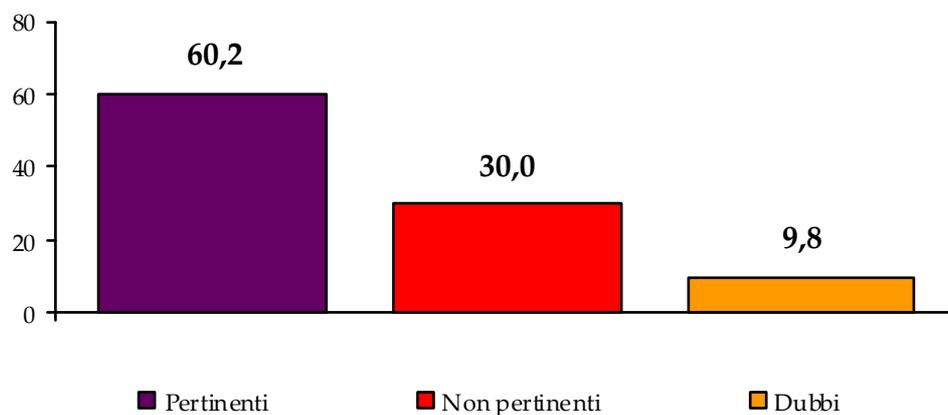
⁵ Anche se dalle informazioni presenti nel *database* non è possibile desumere se il coniuge degli utenti risieda o meno sul territorio italiano, è ipotizzabile che quantomeno, per gli italiani e per i migranti di lunga data (la maggior parte dei chiamanti nel corso del 2007), anch'esso viva nel nostro paese.

della vita sociale (lavoro, casa, salute, etc), nel presente paragrafo, si presenteranno pertanto, alcuni dati di carattere generale: le denunce sono relative a comportamenti discriminatori effettivi o percepiti? Chi ha effettuato la denuncia? Qual è stato l'iter di lavorazione di queste pratiche? Da quale ambito geografico provengono le chiamate al *Contact Center*?

5.1 Gli eventi

La prima distinzione fondamentale è relativa al tipo di segnalazioni pervenute al numero verde. I dati sembrano confermare la tendenza emersa lo scorso anno, quando ormai il servizio non rappresentava più una novità ed era entrato in fase matura, anche grazie ad una serie di campagne informative che hanno contribuito a chiarire il ruolo e la funzione dell'Ufficio: il 60,2% (graf. 8) delle 440 chiamate attengono a segnalazioni relative a casi di effettiva discriminazione, mentre i casi in cui la discriminazione non sussiste, pur essendo stata percepita, sono stati poco meno di un terzo (30%). È questo comunque un dato da non sottovalutare, dal momento che, pur non rimandando ad episodi discriminatori, lascia comunque trapelare uno stato di disagio. Il fatto che una quota significativa di chiamanti abbia colto comportamenti discriminatori anche laddove questi non si sono verificati è, difatti, un chiaro indicatore di un disagio sociale; di uno stato di marginalità sociale che spinge le persone ad avere una visione distorta della realtà e di quanto avviene intorno a loro. È evidente come una posizione di questo tipo possa tradursi in atteggiamenti difensivi e di chiusura. Accanto alle denunce che rimandano ad episodi effettivi di discriminazione è, dunque, importante tenere in considerazione anche questo tipo di eventi che traggono linfa da situazioni di disagio e di disinformazione.

Graf. 8 – *Eventi suddivisi per categoria*
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

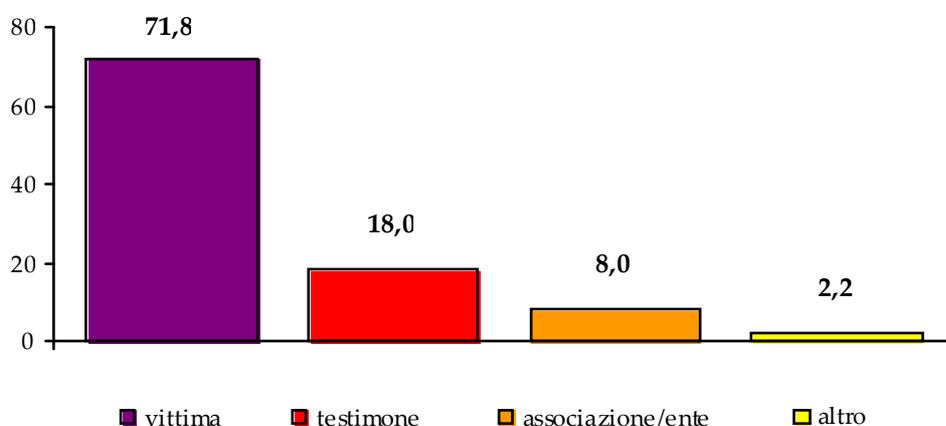
Infine, vi è una percentuale residuale di eventi cosiddetti “dubbi” (9,8%). Si tratta per lo più di segnalazioni rispetto alle quali l'operatore del *Contact Center* non è stato in grado di valutarne la pertinenza e che, dunque, devono essere esaminate dagli esperti UNAR di primo livello per poi essere assegnate alla categoria appropriata.

Relativamente agli eventi non pertinenti, quasi la totalità di essi (97,7%) è stata chiusa dal momento che la presunta discriminazione segnalata non sussiste. Nei restanti casi (2,3%), pur trattandosi di eventi non riconducibili alla sfera delle discriminazioni etniche e razziali, l'Ufficio ha deciso che valesse comunque la pena prenderli in considerazione.

Nella maggior parte dei casi (71,8% – graf. 9), le segnalazioni sono state effettuate direttamente da coloro che hanno subito, o hanno pensato di subire, una molestia o un atto discriminatorio. Si tratta di una percentuale decisamente alta, anche se inferiore a quella del 2005 (76,7%) e del 2006 (78,1%). È questo un segnale positivo, che evidenzia ancora una volta la capacità delle vittime di farsi direttamente carico della difesa dei propri diritti e nella denuncia dei torti subiti. Anche la quota delle segnalazioni effettuate da testimoni, diretti o indiretti, di comportamenti discriminatori nei confronti di uno straniero è rimasta sostanzialmente invariata, attestandosi al 18% (nel 2006 la percentuale è stata del 17,1%).

È invece aumentato il numero delle denunce fatte da associazioni ed enti⁶: si è passati dal 2,3% del 2006 all'8%. Nei restanti casi (2,2%), le segnalazioni riguardano per lo più discriminazioni segnalate dalla stampa e dalle televisioni nazionali.

Graf. 9 – Eventi suddivisi per tipo di anagrafica
(valori %)



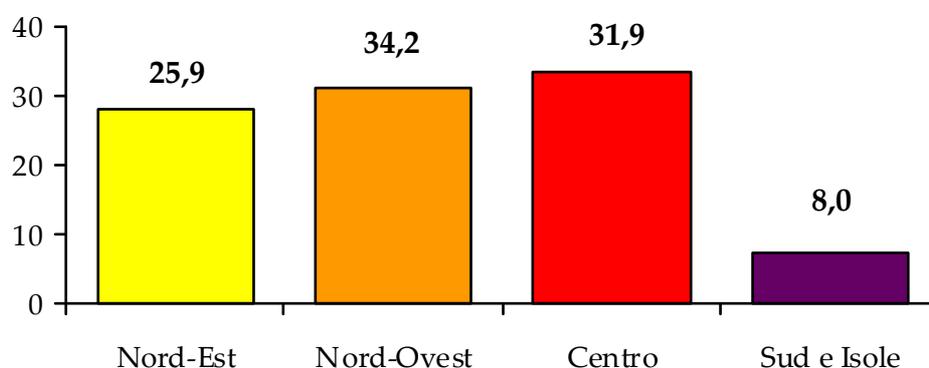
Fonte: UNAR-IREF 2007

Un altro elemento utile a tracciare i contorni che assume la discriminazione razziale in Italia è rappresentato dall'ambito geografico dal quale provengono le telefonate al *Contact Center*.

La distribuzione territoriale delle chiamate rispecchia il quadro già emerso nel 2005 e nel 2006. Il 34,2% proviene dalle regioni del Nord-Ovest, il 31,9% dal Centro e il 25,9% dal Nord-Est; di nuovo, segue con un notevole scarto l'Italia meridionale da dove è partito solo l'8% delle segnalazioni. È chiaro che tale andamento riflette le opportunità lavorative presenti nelle diverse regioni del Paese: è laddove queste sono maggiori che si concentra la manodopera straniera. Viceversa, le regioni del Sud si configurano quali aree di transito; un punto d'approdo dal quale potersi trasferire in quelle zone del Paese che garantiscono maggiori occasioni d'impiego, ad iniziare dalle grandi aree metropolitane di Milano e Roma.

⁶ Il Decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 215, articolo 4, comma 2 stabilisce che anche le associazioni o enti che operano nel settore dell'antidiscriminazione possono esercitare per delega l'azione in giudizio per l'accertamento e la rimozione di eventi discriminatori.

Graf. 10 – Ripartizione geografica delle segnalazioni



Fonte: UNAR-IREF 2007

5.2 Le vittime e i testimoni

La discriminazione non si configura come un rapporto duale, nel quale i protagonisti coinvolti sono solo la vittima e il suo persecutore. Difatti, molestie, comportamenti discriminanti e violenze a sfondo razziale spesso avvengono sotto gli occhi di spettatori che, a volte, pur non avendo il coraggio di esporsi in prima persona, condividono l'atteggiamento razzista di cui sono testimoni; altre volte, pur disapprovando questo tipo di comportamento, non trovano il coraggio di intervenire. È dunque importante analizzare il profilo di quanti decidono di reagire di fronte ad episodi di azione discriminatoria, denunciando i fatti ai quali hanno assistito.

Allo stesso tempo, è fondamentale analizzare le caratteristiche di quanti non si rassegnano a subire vessazioni e violenze e trovano il coraggio di denunciare i torti subiti.

Tra le vittime e i testimoni di comportamenti discriminatori non si riscontrano differenze di genere: in entrambi i casi gli uomini raggiungono la quota dell'80% (dato fuori tabella). Differenze significative emergono, invece, rispetto all'età: mentre nella classe d'età dei più giovani prevalgono le vittime (23,5% rispetto al 18,4% dei testimoni – tab. 3), tra quanti hanno più di cinquant'anni il rapporto si inverte e sono i testimoni ad essere in maggioranza (le vittime sono il 10,6% e i testimoni il 23,3%).

Tab. 3 – Composizione per fasce d'età tra vittime e testimoni
(valori %)

Classi di età	Tipologia di utente	
	vittima	Testimone
Fino a 30 anni	23,5	18,4
da 31 a 39 anni	36,6	30,0
da 40 a 49 anni	29,3	28,3
50 anni e oltre	10,6	23,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2007

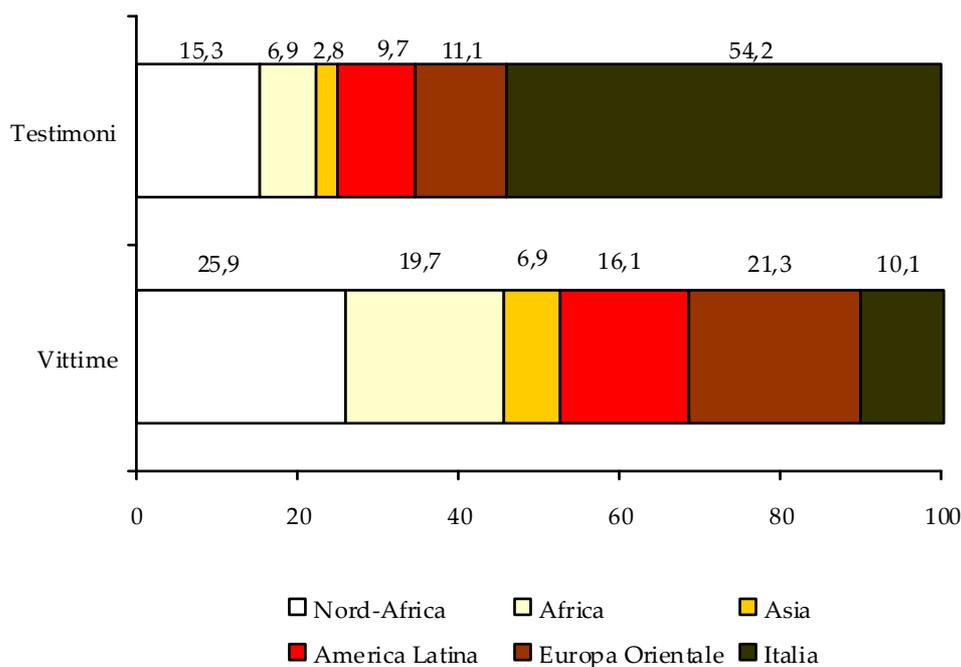
In entrambi i casi sono, però, le classi centrali ad essere le più rappresentate: nella classe che comprende persone d'età compresa tra i 31 e i 39 anni, la quota di vittime e di testimoni è, rispettivamente, del 36,6% e 30%; nella classe successiva (40-49 anni) del 29,3% e del 28,3%.

Anche la nazione di nascita evidenzia differenze significative tra i due tipi d'utenza. Il dato più evidente è quello relativo ai chiamanti di origine italiana: se per le aree geografiche che comprendono i paesi stranieri la composizione tra vittime e testimoni è più o meno equilibrata, tra i nati in Italia i testimoni sono ben il 54,2% del totale, a fronte del 10,1% delle vittime (graf. 11).

Tra i chiamanti di origine straniera, la percentuale maggiore di testimoni si riscontra tra i nordafricani (15,3%), seguono gli estereuropei (11,1%), i sudamericani (9,7%) e gli africani (6,9%); sono invece solo il 2,8% gli asiatici. Da un confronto con i dati dell'anno precedente non emergono cambiamenti di rilievo.

Di nuovo, è tra i nordafricani che si riscontra il numero maggiore di vittime (25,9% vs il 27,8% del 2006) ed anche per gli altri gruppi nazionali la percentuale è rimasta sostanzialmente invariata: 19,7% per gli africani (19,9% nel 2006), 6,9% per gli asiatici (vs il 7,5%), e 16,1% per i latinoamericani (vs il 15%). L'unica eccezione è rappresentata dal gruppo degli estereuropei, all'interno del quale la percentuale di vittime è aumentata di circa cinque punti percentuali, passando dal 16,9% del 2006 al 21,3% dell'anno appena conclusosi. È, dunque, confermato il dato secondo il quale la discriminazione colpisce soprattutto quei gruppi nazionali intorno ai quali esiste un maggiore allarmismo sociale (anche in seguito ad alcuni avvenimenti di cronaca che hanno trovato ampio spazio sulla stampa nazionale) e rispetto ai quali sono diffusi stereotipi piuttosto radicati (ad esempio, i nordafricani sono spesso associati allo spaccio di sostanze stupefacenti, mentre gli estereuropei ad episodi di criminalità diffusa).

Graf. 11 – Composizione per area geografica di nascita tra vittime e testimoni (valori in %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

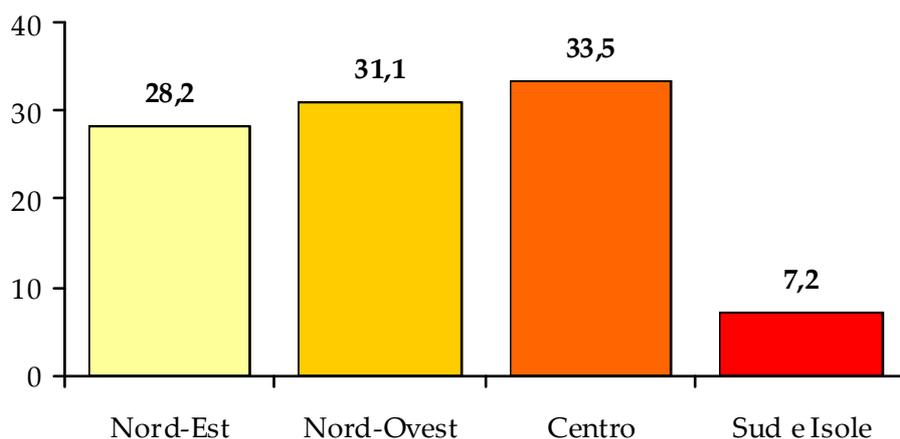
6. La discriminazione: ambiti, contesti e dinamiche

Dopo aver tracciato una panoramica degli aspetti generali che assume la discriminazione etnica e razziale in Italia, si entra nel vivo del problema, analizzando in quali sfere della vita sociale è maggiormente estesa e radicata. L'attenzione verrà, pertanto, focalizzata esclusivamente sugli eventi pertinenti; sui 265 eventi, cioè, rispetto ai quali è stato accertato, da parte degli esperti UNAR, il verificarsi di una discriminazione effettiva (diretta o indiretta).

6.1 Il quadro numerico

Quanto già evidenziato circa la diffusione nel Paese dei fenomeni discriminatori ed il divario esistente tra le regioni del Centro-Nord e quelle meridionali trova una conferma nell'analisi del 60,2% di casi pertinenti: le aree dalle quali è pervenuto il maggior numero di denunce sono quella del Centro (33,5% – graf. 12), quella del Nord Ovest (31,1%) e quella del Nord Est (28,2%). Le chiamate effettuate dalle regioni insulari e del Sud sono solo il 7,2%.

Graf. 12 – Ripartizione geografica degli eventi pertinenti
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

Nel concreto, il campionario delle discriminazioni denunciate è molto vario, investendo tutti gli spazi d'incontro interetnico tra popolazione autoctona e popolazione immigrata.

Naturalmente, le sfere maggiormente toccate si confermano essere le più sensibili per la vita di ogni individuo: il lavoro e la casa. Tuttavia, malgrado non sia cambiata per le prime due posizioni la graduatoria degli ambiti rispetto ai quali si sono verificate delle discriminazioni, si assiste ad una significativa variazione nel numero delle segnalazioni, specie per quel che riguarda il lavoro. Se infatti nel 2005 e nel 2006 le segnalazioni relative a questo ambito sono state, rispettivamente, il 28,4% e il 31,7%, nel 2007 sono scese al 23,8% (tab. 4).

È invece aumentato il numero delle discriminazioni che hanno investito l'ambito della casa: se nel 2006 erano state il 12,4% del totale, nell'ultimo hanno raggiunto il 16,2%. Un dato preoccupante è rappresentato dall'aumento delle discriminazioni nell'ambito "vita pubblica". Questo significa che la discriminazione non è più limitata ai due ambiti vitali (casa e lavoro, appunto), in cui la convivenza tra colleghi o vicini può dar luogo ad incomprensioni e

competizione nell'accesso a tali risorse; bensì è sempre più diffusa nelle varie sfere della vita sociale, anche laddove le relazioni tra la popolazione immigrata e la popolazione autoctona non presuppongono che un contatto occasionale.

Tab. 4 – *Eventi pertinenti rispetto all'ambito di discriminazione*
(valori %)

<i>Ambito di discriminazione</i>	
Lavoro	23,8
Casa	16,2
Vita pubblica	12,8
Erogazione servizi da pubblici esercizi	10,9
Erogazione servizi da enti pubblici	10,6
Trasporto pubblico	6,8
Scuola e Istruzione	5,7
Forze dell'ordine	5,7
Mass media	4,0
Erogazione servizi finanziari	2,3
Salute	0,8
Tempo libero	0,4
Totale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2007

Il campionario delle discriminazioni denunciate è comunque estremamente vario: sul totale delle segnalazioni, il 10,9% ha riguardato l'erogazione di servizi da parte di pubblici esercizi, il 10,6% l'erogazione di servizi da parte di enti pubblici, il 6,8% il trasporto pubblico, il 5,7% la scuola e le forze dell'ordine. Le segnalazioni relative ai restanti ambiti (mass media, erogazione di servizi finanziari, salute e tempo libero) sono invece al di sotto della soglia del 5%.

Le denunce relative ai due ambiti che hanno raccolto il maggior numero di segnalazioni toccano diversi aspetti. Pur essendo ampia la gamma delle discriminazioni e delle disparità di trattamento riservate agli stranieri residenti nel nostro Paese, relativamente all'ambito del lavoro, le forme in cui queste si manifestano sono sostanzialmente tre: quasi un terzo degli utenti (32,2%) ha dichiarato di lavorare a condizioni diverse (contrattuali, retributive, etc.) da quelle che valgono per i propri colleghi italiani (tab. 5); il 28,8% è quotidianamente costretto a subire abusi e sopraffazioni (psicologiche e non) da parte dei colleghi e dei superiori; infine, il 22% dei chiamanti ha denunciato la difficoltà per gli immigrati ad accedere al mercato del lavoro, o se non altro a posizioni che non siano marginali e dequalificate.

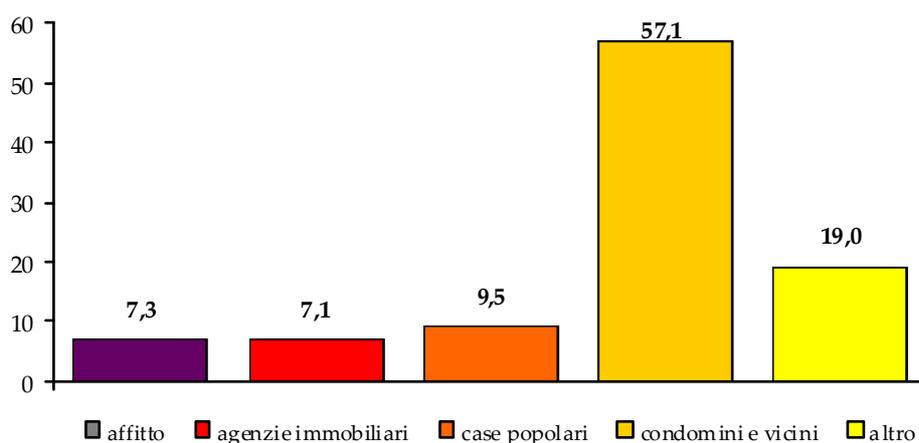
Tab. 5 – *I contesti di discriminazione dell'ambito lavoro*
(valori %)

<i>Contesti di discriminazione</i>	
Condizioni lavorative	32,2
Conflittualità sul lavoro	28,8
Accesso all'occupazione	22,0
Collegi	8,5
Condizioni di licenziamento	5,1
Retribuzione	3,4
Totale	100,0

Fonte: UNAR-IREF 2007

Conflitti e dinamiche discriminatorie relative all'ambito della casa sono invece sostanzialmente riconducibili a tensioni e problemi con i vicini e con i condomini (57,1% – graf. 13). Le difficoltà legate alla convivenza non sono però gli unici motivi che danno adito a molestie e discriminazioni; in alcuni casi, infatti, la discriminazione è “istituzionale”, perpetuata cioè da enti pubblici: ad esempio, alcuni requisiti richiesti per la domanda di un alloggio popolare (come l'assegnazione un punteggio preferenziale a chi risiede in un determinato comune da un certo numero di anni) escludono automaticamente la popolazione straniera regolarmente residente in Italia.

Graf. 13 – I contesti di discriminazione dell'ambito “casa”
(valori %)



Fonte: UNAR-IREF 2007

In altri casi, le difficoltà riguardano la ricerca di un alloggio adeguato a prezzi contenuti (7,3%); difficoltà a volte amplificate da una serie di strategie discriminatorie messe in campo dalle agenzie immobiliari che escludono la popolazione straniera dalla propria clientela (7,1%).

6.2 Storie di ‘ordinaria’ discriminazione: un’analisi per casi

Più delle statistiche, sono le storie vissute, i racconti dei protagonisti a restituire l’immagine di cosa significhi essere vittime di atti e comportamenti discriminatori. Il *Contact Center* UNAR raccoglie le denunce dei cittadini (vittime o testimoni) per poi passare le segnalazioni ai livelli superiori dell’Ufficio, dove gli operatori di primo e secondo livello, i magistrati e gli esperti dell’UNAR seguono i casi, indirizzando e sostenendo la vittima in vari modi. Nelle pagine precedenti sono stati presentati i risultati dell’analisi sotto forma di informazioni statistiche; tuttavia, all’interno del database è registrato anche lo stato d’avanzamento delle pratiche: resoconti, sollecitazioni, telefonate e lettere, ogni iniziativa portata avanti dall’Ufficio viene inserita all’interno dell’archivio informatico. Si tratta di un materiale alquanto eterogeneo che nelle precedenti edizioni del Rapporto annuale è stato utilizzato a integrazione del resoconto delle attività⁷. In questa edizione del Rapporto si è deciso di usare questa fonte in modo più sistematico: le informazioni qualitative (testuali) saranno

⁷ Cfr. UNAR, *Un anno di attività contro la discriminazione razziale. Rapporto 2005*, Dipartimento per le Pari Opportunità, Roma, 2005; UNAR, *Un anno di attività contro la discriminazione razziale. Rapporto 2006*, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Roma, 2006.

oggetto dell'analisi proposta nei prossimi paragrafi. In generale, attraverso i testi archiviati dall'UNAR è possibile ricostruire un quadro maggiormente articolato del fenomeno discriminatorio: i resoconti dei casi presentano dettagli e particolari che arricchiscono la descrizione fornita attraverso i dati statistici; inoltre, attraverso la narrazione di queste storie è più agevole far emergere le componenti biografiche e individuali della discriminazione, aspetti che nelle precedenti edizioni del rapporto tendevano a rimanere in secondo piano.

Dal punto di vista del metodo, i casi presentati sono stati selezionati a partire da una segnalazione degli operatori di primo livello⁸; i criteri di scelta sono stati l'“eterogeneità” e lo “stato d'avanzamento”. In pratica si è cercato di estrarre casi che riguardassero tutti gli ambiti della discriminazione razziale: dal lavoro alla casa, dai mezzi di trasporto ai servizi pubblici.

L'obiettivo è descrivere tutto lo spettro di situazioni che possono essere teatro della discriminazione, evidenziandone meccanismi e dinamiche. In seconda battuta, si è scelto di presentare casi giunti ad un livello di lavorazione sufficiente per descriverne gli sviluppi successivi⁹. Per quel che riguarda la presentazione dei casi, si è deciso di mantenere la divisione per ambiti di discriminazione, così da avere una certa continuità con le edizioni precedenti.

Anticipando quella che può essere considerata una chiave di lettura trasversale, gli avvenimenti e le circostanze raccontate nelle prossime pagine evidenziano come la discriminazione sia parte integrante della vita quotidiana, non si tratta di atti eccezionali nei quali è possibile isolare i fattori scatenanti, bensì si è di fronte ad eventi ordinari incardinati all'interno delle relazioni sociali ordinarie: in poche parole emerge un quadro al cui centro campeggiano la “banalità della discriminazione” e la superficialità con la quale le persone commettono atti dalle conseguenze quasi sempre molto gravi e dolorose.

6.2.1 Il lavoro: mestieri da immigrati e sintassi del razzismo

All'interno del mondo del lavoro la discriminazione può assumere forme smaccate, ma anche agire per mezzo di meccanismi opachi. Il fenomeno delle “specializzazioni etniche” è un buon esempio di come i datori di lavoro scelgano i propri collaboratori stranieri sulla base di preconcetti e generalizzazioni. In questi processi di categorizzazione la provenienza da una determinata nazione “spiega” l'attitudine a svolgere una particolare professione: per cui i romeni sono buoni muratori e le donne sud-americane particolarmente portate al lavoro di baby-sitter; questi sono solo alcuni dei molti esempi che si potrebbero fare allo scopo di evidenziare come agisce il pregiudizio. Automatismi del genere sono operanti soprattutto nella fase di accesso al lavoro, cosicché i percorsi lavorativi degli immigrati si trovano ad essere in qualche modo predeterminati.

Tra le varie segnalazioni pervenute nel corso del 2007, c'è una storia che rappresenta l'esempio di come i pregiudizi razziali condizionino l'accesso al lavoro.

Tintometro per lavoratori

È sabato pomeriggio, Faysal e Latifah¹⁰, una coppia di nigeriani che vive nel Nord-Est, sta andando ad un appuntamento per un posto da cuoca in un albergo della zona. Sono una famiglia ben inserita, il loro figlio è nato in Italia e parla solo italiano: questo lavoro da cuoca è una buona occasione perché potrebbe aiutare ad integrare il reddito familiare. Qualche giorno prima Faysal, su

⁸ Per una analisi dell'iter seguito dai casi a partire dagli operatori di primo livello delle Acli, distaccati presso l'UNAR all'approfondimento di secondo livello da parte dell'Ufficio Cfr. Cap.III, par. 1.

⁹ Nell'eventualità in cui il caso sia stato istruito da poco, le strategie messe in campo dall'UNAR non saranno prese in considerazione.

¹⁰ I resoconti degli eventi sono stati privati di tutti i riferimenti a persone, luoghi e fatti reali; i nomi citati nel testo sono di fantasia.

suggerimento di un'amica, aveva ottenuto un appuntamento per telefono con la responsabile del personale: la signora Flavia. Entrati nell'albergo chiedono della signora Flavia: sono attesi nel suo ufficio. Entrano e sul volto della responsabile del personale si dipinge lo stupore: sono negri. La signora cerca di spiegare che Latifah non può avere il posto da cuoca perché i proprietari dell'hotel non vogliono persone di colore. La responsabile del personale si giustifica dicendo che non è lei ad essere razzista e nemmeno la cooperativa di cui è rappresentante. È tutto molto più semplice: è la direzione dell'albergo a non accettare lavoratori di colore; comunque sia non ce l'hanno con gli immigrati, tant'è che in giardino lavorano dei pakistani: ma il colore della loro pelle è inaccettabile. Congedandosi, la signora Flavia suggerisce a Latifah di informare le sue amiche straniere del posto di lavoro, basta che siano di pelle chiara.

In questa storia a colpire è l'assoluta naturalezza con la quale la responsabile delle risorse umane afferma che la direzione dell'albergo "preferisce" non assumere personale di colore: la disponibilità espressa nel corso del colloquio telefonico si esaurisce una volta constatato che Latifah ha la pelle nera. La persona addetta alla selezione del personale, pur affermando di non essere lei stessa razzista, ribadisce e, in qualche modo, legittima la volontà della direzione: niente persone di colore, nemmeno in cucina, un luogo che non impone certo un contatto con la clientela dell'hotel. Il razzismo è da sempre oggetto di articolate forme di giustificazione: in molti casi la sintassi del ragionamento razzista si dipana mediante argomentazioni pretestuose, tese a giustificare il pregiudizio razziale. Nel caso riportato emerge un "razzismo graduato": sono tollerati i giardinieri pakistani (il cui colore della pelle è "accettabile"), mentre una cuoca *coloured* sarebbe sgradita. Inoltre, c'è da rilevare che la responsabile del personale, pur trincerandosi dietro gli ordini provenienti dall'alto, rinforza la discriminazione chiedendo a Latifah, con un'imprevedibile sfacciataggine, di far girare la voce tra le sue amiche immigrate purché di pelle chiara; in questo modo la responsabile delle risorse umane ribadisce che il cuoco è un lavoro da immigrato aggiungendo ad una discriminazione basata sullo status una ulteriore disparità basata sul colore della pelle.

In generale, il caso che ha visto protagonista Latifah evidenzia che le barriere presenti nell'accesso al lavoro si attivano in modo automatico e irriflesso; nel caso appena trattato, c'è poi da mettere in evidenza il ruolo di legittimazione messo in atto da quelli che possono essere definiti "intermediari" (ovvero tutte quelle figure, più o meno professionalizzate, che operano tra la domanda e l'offerta di lavoro). Nelle attività di collocamento si attiva spesso un repertorio di associazioni d'idee all'interno delle quali "razza" e "cultura" si abbinano a determinate competenze al lavoro. In alcuni casi, sono gli operatori stessi (associazioni e organizzazioni che aiutano i migranti nella ricerca di un'occupazione) a "manipolare" in modo più o meno consapevole le identità dei migranti in funzione dell'ottenimento di un posto di lavoro; così facendo però gli individui vengono ridotti alla funzione che viene loro assegnata, incarnata da una parte del loro corpo: le loro qualità personali, morali e intellettuali e la loro identità sociale vengono ricondotte a un dato fisico o biologico. Al riguardo, il caso del lavoro domestico è particolarmente chiaro¹¹: oltre all'esaltazione di qualità tipicamente "femminili", gli operatori tendono a rinforzare i *cliché* già presenti, facendo sì che lo stereotipo di genere si saldi in modo ancora più forte con quelli etnici. Francesca Scrinzi, in una ricerca sulla realtà genovese,

¹¹ Tra l'altro, nella prospettiva dei *migration studies*, la discriminazione assume una connotazione particolare, dovuta all'assommarsi di più fattori di diversità: oltre ad essere immigrati, condizione che di per sé sembra facilitare episodi di disparità, c'è il rischio che vi sia una discriminazione anche di genere. Non a caso, alcuni autori parlano di doppia discriminazione cfr. Simon, R.J, Brettel, C.B. (eds.), *International Migration. The Female Experience*, Totowa (N.J.), Rowman & Allanheld, 1986.

definisce questi processi di costruzione della differenza attraverso la categoria di “vocazione culturale naturalizzata”¹².

Ma perché esistono italiani neri?

E., una ragazza italiana di origine africana, legge su un giornale di annunci di lavoro un’offerta per un posto di cameriera in un ristorante sardo. Chiama al telefono il proprietario del ristorante per chiedere se il posto è ancora disponibile e questi gli dice di andare subito, perché hanno urgentemente bisogno di personale.

E. parte, ma quando si presenta di persona, il datore di lavoro si accorge che è la ragazza è nera e la rifiuta, dicendole che i suoi clienti non l’avrebbero accettata volentieri.

La notizia giunge sui giornali di tutta Italia. E. non vuole più sentire parlare di questo lavoro ma vuole giustizia. L’UNAR, conosciuta la storia, convoca i legali del proprietario del ristorante e della vittima.

I primi, pur ammettendo che la condotta del loro assistito poteva essere certamente percepita come discriminatoria, sostengono che in realtà essa era esclusivamente frutto di un equivoco sorto nel corso del colloquio di lavoro tra le parti. Assicurano poi che il ristoratore cercherà di rimediare in qualche modo allo spiacevole episodio presentando una formale lettera di scuse alla signorina. Il legale di E. prende atto della posizione assunta dalla controparte e della volontà di quest’ultimo di rimediare almeno simbolicamente all’accaduto. Intanto, anche grazie all’interessamento dell’UNAR, la ragazza riceve altre proposte di lavoro e accetta le scuse del proprietario del ristorante, il quale almeno una lezione dovrebbe averla imparata: esistono anche italiani dalla pelle nera e tutti hanno lo stesso diritto a lavorare al di là del colore della pelle.

Il lavoro immigrato va a coprire soprattutto il mercato delle basse qualifiche sia nella componente maschile che in quella femminile; in particolare, gli immigrati vengono impiegati principalmente nell’industria diffusa, nel basso terziario urbano e nei lavori agricoli pesanti; in pratica, svolgono i cosiddetti lavori delle 3D: *dirty, dangerous and demanding* (sporchi, pericolosi, difficili)¹³. Gli immigrati si inseriscono, quindi, in una struttura occupazionale parallela nella quale l’informalità e la scarsa trasparenza degli accordi sono abbastanza frequenti. È un mondo sommerso nel quale il lavoratore straniero (soprattutto se privo di permesso di soggiorno) ha una posizione debole e si trova costretto ad accettare condizioni contrattuali e retributive penalizzanti; senza poi tralasciare che gli individui coinvolti in queste situazioni sono facilmente ricattabili e possono subire l’imposizione di orari e mansioni non concordate. Spesso queste condizioni diventano permanenti e bloccano la mobilità ascendente del lavoratore straniero: secondo alcuni studi¹⁴, soprattutto svolti in Nord-America, l’unica via d’uscita a queste forme di segregazione è il lavoro autonomo. L’opzione dell’auto-imprenditorialità avviene normalmente in una fase successiva a quella di primo insediamento: con il tempo il lavoratore straniero acquisisce familiarità con il contesto socio-economico del paese ospite e, solo se in possesso di un minimo accantonamento di risorse economiche, decide di avviare un’attività in proprio. Si tratta per lo più di piccole attività commerciali, ad alta intensità di lavoro, che, in qualche modo, segnano l’emancipazione del lavoratore straniero che, finalmente, diventa *padrone di se stesso*. Tuttavia, anche nel “mettersi in proprio” sono presenti delle barriere difficili da superare.

¹² Le competenze domestiche e di cura non sono viste semplicemente come dati della «femminilità», ma come la «vocazione culturale» naturalizzata delle donne migranti; cfr. Scrinzi, F. “Professioniste della tradizione. Le donne migranti nel mercato del lavoro domestico” in *Polis*, XVIII, no. 1, aprile 2004, pp. 107-136.

¹³ Cfr. M. Ambrosini, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 65-70.

¹⁴ Cfr. A. Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, New York, Russell Sage Foundation, 1995.

Una Fiera internazionale.... anzi non troppo

Il signor Diop lavora nel commercio ambulante con regolare licenza. Nel corso degli ultimi cinque anni si è regolarmente iscritto, per poter effettuare il proprio commercio, ad una fiera annuale che si tiene nei pressi di Genova. Quest'anno, come sempre, ha inviato il fax con la sottoscrizione del modulo di partecipazione. In questa occasione però ha ricevuto una chiamata dalla nuova responsabile della Proloco, l'ente che si occupa della gestione della fiera. Nel corso della telefonata il commerciante viene informato che quest'anno non gli sarà concesso il permesso di partecipare alla fiera. Il signor Diop è perplesso: non ha mai dato problemi, ha tutte le licenze e il permesso di soggiorno in regola. Un simile comportamento è del tutto immotivato. Alle sue proteste l'incaricata che lo aveva contattato lo minaccia dicendo che se si fosse presentato alla fiera lei avrebbe chiamato i carabinieri. Il giorno dell'apertura della manifestazione Diop si presenta comunque all'ingresso della fiera per allestire il proprio banco portando con sé un gruppo di altri cinque immigrati. La responsabile della proloco per tutta risposta chiama le forze dell'ordine. I carabinieri, dopo aver parlato con l'organizzatrice, per calmare la situazione, vanno dagli ambulanti (tre marocchini e due senegalesi tutti in possesso di regolare licenza), dicendo che le loro proteste sono giuste ma che i posti dentro la fiera, in passato assegnati a loro, ora erano occupati da altri. I carabinieri, poi, chiedono loro di posizionarsi fuori della fiera, a circa trecento metri di distanza, in una strada dove, però, non passa nessuno.

La vicenda del commerciante senegalese evidenzia gli ostacoli imprevedibili del lavoro indipendente: anche se sono anni che si partecipa ad una manifestazione commerciale è sufficiente che cambi il referente organizzativo per ritrovarsi impossibilitati a svolgere il proprio lavoro. Le motivazioni non sono mai espresse; a dominare è la discrezionalità del funzionario dell'ente locale che, a suo piacimento, può inibire la partecipazione ad un operatore commerciale solo perché straniero. Questa lettura trova elementi di conferma in ulteriori dettagli della storia. Difatti, il signor Diop non è l'unico commerciante ad aver ricevuto questo trattamento, un altro suo collega ha avuto lo stesso problema.

... ancora Fiere per pochi...

Samir partecipa da sette anni alla stessa fiera e non ha mai avuto problemi, quest'anno anche lui ha inviato il fax con la domanda di partecipazione e gli è stato risposto che la fiera era completa. Negli stessi giorni ad inviare una richiesta di partecipazione è un suo amico, il signor Rossi, commerciante ambulante italiano: la sua richiesta è stata accettata. Samir spiega che il giorno dell'inaugurazione, in fiera c'erano posti liberi, ma la sua richiesta di usare quegli spazi anche solo per un giorno è stata rifiutata: gli stand liberi sono stati assegnati il giorno dopo. A suo dire, all'interno della fiera non c'erano stand gestiti da stranieri dal momento che erano stati tutti scoraggiati dal presentarsi: sembra, addirittura, che sia rimasta esclusa anche una commerciante marocchina che risiede in città da venticinque anni.

Il commerciante marocchino precisa che i problemi sono iniziati da due anni a questa parte, ovvero da quando la gestione della manifestazione fieristica è passata ad un'altra persona. A loro parere, la nuova responsabile - si suppone di sua iniziativa - esclude i commercianti stranieri. Questa decisione è stata sicuramente facilitata dal fatto che la fiera, svolgendosi in un piccolo centro, era gestita su base comunitaria: l'informalità delle regole di partecipazione lasciano maggiore spazio ad abusi ed arbitri. Probabilmente per partecipare alla fiera non c'è nessun regolamento scritto, nessuna norma e criterio che viola il diritto alla parità di trattamento, questo lascia ampio spazio alla discrezionalità degli individui: la nuova responsabile della proloco non ha quindi avuto alcun problema nell'impedire ai commercianti stranieri di prendere parte alla manifestazione. Tanto più che anche i carabinieri, più per quieto vivere che per altro, hanno avallato l'operato del funzionario locale. A parziale discolta c'è da dire che

l'ultimo giorno della fiera i commercianti stranieri hanno chiamato, nuovamente, i carabinieri, i quali hanno fatto notare alla signora della proloco l'abuso commesso e l'hanno invitata a non escludere i commercianti stranieri nella prossima edizione della fiera. Anche la risoluzione, parzialmente positiva del caso, lascia intravedere come all'interno di contesti territoriali ristretti le controversie razziali si risolvano attraverso accordi informali che poco hanno a che vedere con il rispetto del diritto e delle regole.

No ai tassisti stranieri. Forse perché non conoscono le strade?

H. è un cittadino tunisino in Italia da più di 20 anni. Ha fatto tanti lavori e adesso vorrebbe avere una sua attività autonoma. Per questo motivo decide di partecipare al bando per l'assegnazione di 60 licenze per taxi di un comune del centro Italia. H. ha tutti i requisiti professionali richiesti ma la sua domanda non viene accettata per un solo motivo: non ha la cittadinanza italiana. Il bando prevede, infatti, che possano partecipare al concorso solo i cittadini italiani sulla base di un'interpretazione estensiva di una norma del 1992, che però non riguarda i conducenti dei taxi. In pratica, nel regolamento cittadino che disciplina la concessione delle licenze di taxi, si equiparano i tassisti ai dipendenti pubblici e, quindi, se ne vieta la partecipazione ai concorsi.

L'UNAR ritiene tale prassi assolutamente discriminatoria perché contraria alle norme di legge fissate dal D.lgs. n. 215/2003 e propone ad H. di adire il giudice civile per l'azione contro le discriminazioni razziali. Attualmente è in corso il giudizio con H. che è accompagnato e sostenuto dall'UNAR lungo tutto l'iter giudiziario.

Nei casi relativi all'accesso al lavoro, la disparità di trattamento su base razziale si presenta in forme alquanto eterogenee. La cifra di questo genere di situazioni sembra essere l'assoluta ordinarietà con la quale vengono perpetrati i comportamenti discriminatori: gli autori sembra che si sentano pienamente legittimati nel riservare trattamenti differenti a seconda della nazionalità, dell'etnia o del colore della pelle. Come direbbe Taguieff, si tratta di un pensiero ordinario: il razzismo è diffuso, vago e, spesso, non tematizzato¹⁵. Sarebbe interessante poter valutare se questo genere di azioni siano basate su profondi convincimenti o piuttosto sull'assecondare in modo ingenuo i propri pregiudizi: purtroppo le informazioni desumibili dall'archivio UNAR non permettono di sviluppare questa pista d'indagine in modo approfondito e circostanziato.

Al di là dei fenomeni legati al cosiddetto mercato duale del lavoro, la discriminazione si presenta anche nelle interazioni quotidiane nei luoghi di lavoro: nelle relazioni tra colleghi e con i superiori si verificano situazioni negative che vanno dalla violenza verbale a quella simbolica, per poi, in alcuni casi, giungere anche alla violenza fisica. Nelle segnalazioni ricevute durante quest'anno sono vari gli episodi in cui dalle parole offensive si è passati all'aggressione fisica. L'exasperazione causata dal subire quotidianamente delle offese a sfondo razziale porta delle volte ad atteggiamenti di sfida od a reazioni delle vittime stesse, favorendo così l'equiparazione di questi conflitti a "screzi tra colleghi" ed avendo, spesso, come conseguenza il licenziamento sia della vittima che dell'aggressore.

Tra i vari casi se ne può citare uno in particolare. La valenza di questa vicenda è duplice poiché da una parte evidenzia la discriminazione all'interno di piccoli gruppi, dall'altra esemplifica quella che potrebbe essere una strategia di ricomposizione delle tensioni lavorative.

¹⁵ Cfr. P.A. Taguieff, *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*, La Découverte, Parigi 1988.

...E “l’ultimo” chiuda la porta...

A. lavora in un cantiere con un contratto di un anno; un collega di lavoro, tale Mario, ogni giorno si rivolge a lui con frasi ingiuriose e di scherno per il suo colore della pelle. Di recente, al termine della giornata di lavoro, Mario - che è anche il più anziano (ha sessantacinque anni) - ha detto ad altri manovali di andare a dire a ‘quel negretto’ che è compito suo chiudere le serrande.

Le squadre di lavoro presenti nei cantieri edili sono piccoli gruppi di manovali e operai specializzati. Normalmente, all’interno di queste squadre esiste una gerarchia basata sull’anzianità: la persona con maggiore esperienza ha un’autorità che i più giovani difficilmente mettono in discussione; anche quando, come nel caso in questione, l’anziano del gruppo si comporta in modo evidentemente razzista. Certamente all’interno di un cantiere non è detto che il linguaggio usato sia sempre rispettoso, tuttavia nel breve resoconto emerge anche un altro aspetto: gli appellativi rivolti al lavoratore di colore non trovano nessuna opposizione da parte dei colleghi di lavoro (il segnalante ha dichiarato di non aver ricevuto alcun genere di sostegno, tacito o esplicito). Cosicché il lavoratore straniero viene continuamente offeso per il colore della sua pelle, fino a quando, “al termine della giornata di lavoro” (la situazione è indicativa: quando tutti hanno finito di lavorare e se ne vorrebbero andare a casa, se rimane da chiudere le serrande è il lavoratore *outgroup* a “doversene” incaricare), l’anziano, utilizzando la terza persona (quasi a voler rimarcare l’estraneità del lavoratore di colore), comanda al gruppo di dire “a quel negretto¹⁶” che sarà lui a dover chiudere le serrande.

In questo caso emerge con forza come il razzismo non vada inteso esclusivamente come una degenerazione dei rapporti uno-a-uno, quanto, piuttosto, come un fenomeno intragruppale nel quale si instaurano relazioni di potere miranti a escludere (simbolicamente e/o materialmente) l’altro: il silenzio e la connivenza degli spettatori non è altro che un meccanismo di rinforzo. La valenza psico-sociale del razzismo si riafferma anche nella conclusione (positiva) di questa vicenda. Il segnalante, pochi giorni dopo, informa l’operatore UNAR di aver risolto il problema: ha informato il principale dell’accaduto, il quale, nel corso di una riunione indetta appositamente, ha diviso in due gruppi la squadra di lavoro assegnando il collega razzista ad un gruppo diverso da quello del lavoratore di colore. Per quanto la soluzione adottata dal datore di lavoro possa non rendere piena ragione al lavoratore discriminato, c’è da evidenziare che il razzismo trova terreno fertile laddove, in contesti di gruppo, viene agito da individui il cui ascendente sugli altri (gli spettatori) legittima il pregiudizio: è tuttavia sufficiente riconoscere questa autorità per far sì che il gruppo riprenda la propria autonomia di giudizio. Nel corso della riunione, l’autorità del datore di lavoro sostituendosi a quella dell’operaio anziano ha depotenziato la posizione del razzista trasformandolo in colpevole e “punendolo” con l’esclusione dal gruppo.

6.2.2 L’abitazione: criteri selettivi e palesi ostilità

Gran parte della partita relativa all’integrazione della componente immigrata nella società italiana si gioca sul versante dell’accesso all’abitazione. Anche gran parte delle polemiche che, periodicamente, ridestano l’attenzione dell’opinione pubblica attorno alle condizioni di vita degli immigrati, riguardano la casa. Quando i servizi televisivi e le inchieste giornalistiche portano in primo piano le miserevoli condizioni abitative degli immigrati, l’indignazione è la reazione principale; tuttavia, per quanto lo scandalo e la riprovazione siano diffusi, il semplice pensare ad interventi che perlomeno tamponino la situazione è difficile: le politiche pubbliche

¹⁶ L’uso del pronome “quello” abbinato al vezzeggiativo, con funzione dispregiativa, “negretto” è indicativo di come la grammatica del razzismo si basi sulla negazione dell’identità dell’*altro*.

per la casa sono costose e chiunque abbia l'audacia di affermare che tali interventi dovrebbero riguardare anche gli stranieri rischia di esporsi a severe critiche. Il costo degli affitti, la bolla immobiliare che ha gonfiato i prezzi di compravendita e la più recente crisi dei mutui immobiliari hanno reso la "questione casa" difficile per tutti: italiani o stranieri che siano.

Per quanto la situazione sia complessa per tutti, occorre ricordare che gli immigrati si trovano a dover fare i conti con ulteriori problemi. Nelle precedenti edizioni del Rapporto si era posto l'accento su una vasta gamma di discriminazioni subite dagli stranieri rispetto alla questione abitativa: diffidenza dei locatari, costi di locazione maggiorati, ostilità da parte dei vicini e quant'altro. Per quel che riguarda l'edizione 2007, questi problemi sembrano riconfermarsi in tutta la loro gravità: l'accesso all'abitazione è ancora un diritto che stenta ad essere tale.

Volete un immigrato come affittuario?

G., una signora italiana, manda all'UNAR una richiesta di intervento immediato. Nel suo condominio, infatti, si è liberato l'appartamento di servizio e l'amministratore, dovendo procedere a nome del condominio ad affittarlo, ha presentato ai condomini un questionario nel quale era contenuta la seguente scelta: «Nel caso di affitto dell'appartamento sono del parere che sia locato A) solo a italiani; B) che sia locato anche a immigrati».

La signora G. ritiene che questo comportamento dell'amministratore configuri una forma di discriminazione nell'accesso all'alloggio.

L'UNAR esamina attentamente il caso e poi invia una lettera all'amministratore del condominio in cui, pur essendo consapevole che l'amministratore abbia rispettato l'autonomia privata del condominio, stigmatizza la scelta di chiedere se si vuole affittare anche a immigrati, quasi fossero una categoria indistinta e fungibile di esseri umani. Peraltro – scrive l'UNAR – l'ufficio deve «sostenere con forza una politica che porti alla costruzione di una società multietnica; per questo riteniamo che sia necessario coltivare ogni occasione di confronto, di dialogo, di scambio. Crediamo che il chiudersi e il non accettare l'"altro" costituisca un'occasione perduta per tutti, autoctoni e immigrati, di confrontarsi. La separatezza, sia essa in un condominio che in qualsiasi altro luogo, è terreno di coltura del pregiudizio».

L'UNAR ha scritto questa lettera all'amministratore ma lo ha invitato a darne copia ai condomini del suo palazzo, perché possa contribuire a far riflettere un po' di più circa l'assoluta inutilità di certi stereotipi e, perché no, a far cambiare idea a qualcuno deciso a mettere la crocetta sulla casella "solo italiani".

Tra i vari casi trattati dall'UNAR quest'anno ce n'è uno che ben rappresenta quello che può accadere ad un immigrato quando si mette alla ricerca di una casa. La segnalazione di questa incresciosa vicenda, che peraltro ha coinvolto una delle principali agenzie immobiliari italiane, è stata fatta da un italiano amico delle due vittime (di origine eritrea); si riporta per intero il testo dell'e-mail inviata dal sig. Massimo all'Ufficio:

Case chiuse

Buonasera a chi mi legge, mi chiamo Massimo. Da un paio di settimane ospito un mio carissimo amico e sua moglie a casa mia. Sam e Sonia sono nati ad Asmara. Sam è cittadino Italiano dall'età di quindici anni e dopo essere stato negli Stati Uniti a studiare è rientrato prima in Africa, dove si è sposato con Sonia; e poi insieme a lei ha deciso di tornare in Italia per costruirsi un futuro. Ha cercato lavoro, continuando a perdere tempo a spiegare ai vari interlocutori di non avere il permesso di soggiorno perché cittadino italiano e non perché clandestino. Trovato il suo primo precario lavoro, è stato raggiunto dalla moglie con la quale dopo aver ottenuto tutti i documenti si è messo a cercare una casa in affitto. Il lavoro gli porta via la maggior parte del tempo, così, avendone io, sto fissando alcuni appuntamenti per vedere delle case. L'episodio che voglio segnalare e sul quale vorrei anche poter intervenire è questo. Prendo un appuntamento con

un'agenzia della quale ho letto un annuncio di un fitto. Andiamo all'appuntamento e attendiamo la persona che dovrebbe arrivare con una Micra (in venti minuti, passano una Micra azzurra e una nera). Non arriva. La ragazza dell'agenzia nei giorni scorsi mi ha chiamato tre o quattro volte per disdire o ridefinire l'appuntamento, mi chiedo perché non mi avverta di tanto ritardo e perciò richiamo io. Un ragazzo imbarazzato mi dice che il titolare sta arrivando, ma è in ritardo. Poco dopo la telefonata (venticinque minuti di ritardo sull'appuntamento) una Micra azzurra (la stessa che avevo visto mentre aspettavamo: quindi ci ha visto?) effettua varie strane manovre e alla fine si ferma.

- Scende una persona che senza presentarsi mi chiede: «lei è il sig. Massimo?». Sam e Sonia sono dietro di me.

- E poi continua: «avrebbe dovuto dirmelo che la casa era per degli extra comunitari».

- Io rispondo: «guardi che lui è italiano».

- «Sì, vabbè!» mi risponde, ridendo, l'agente immobiliare.

- «E lei» rivolgendomi verso Sonia «in cinque giorni ha ottenuto la carta di soggiorno quinquennale ed è in attesa di richiedere la cittadinanza, perciò non capisco che cosa avrei dovuto dirle»

- «Ma sa... la proprietaria è anziana e non capirebbe vedendo che sono neri»

- Allora chiedo: «scusi ma la signora le ha chiesto esplicitamente di non affittare la casa a persone nere?»

- «Beh... sì»

- Proseguo la mia inchiesta: «perché allora non è scritto sull'annuncio? Non credo che la legge vieti gli atti di discriminazione per scritto e li ammetta in forma verbale. Credo debba esserci un codice deontologico da rispettare nel momento in cui un'organizzazione come la vostra accetta un mandato: se il vostro cliente vi chiede un illecito voi non dovete/potete accettarlo. Inoltre, invece di spiegare a noi le ragioni razziste della signora anziana dovrete far capire voi alla signora che una volta accettato il mandato non è possibile per voi operare azioni discriminatorie di nessun tipo».

- «Guarda pensala un po' come ti pare, ma la prossima volta vi conviene avvertire, io non vi porto a vedere la casa».

Per concludere non credo assolutamente che una agenzia immobiliare così importante pratichi azioni discriminatorie nei confronti di chicchessia. È però possibile che, a livello locale, nelle reti di *franchising*, queste pratiche avvengano. Avendo i miei amici ed io assistito e subito una palese pratica discriminatoria, abbiamo ritenuto necessario informarvi e chiedervi come procedere in casi come questo perché riteniamo possa essere veramente utile farlo. La questione oltre ad essere concretamente limitante per i miei cari amici, pone in evidenza questioni profonde rispetto alla società multiculturale che è in costruzione in Italia. È evidente che aziende come quella a cui ci siamo rivolti ieri ricoprono ruoli determinanti in questo processo. È necessario però che esse siano chiare e coerenti con la loro missione e con le loro promesse. In attesa di un vostro cenno, Vi ringrazio per l'attenzione e per tutto ciò che portate avanti.

Ancora una volta, si presenta una forma di razzismo generico: l'agente immobiliare non vuol sentire ragioni, per lui il colore scuro della pelle si abbina inevitabilmente alla categoria di extracomunitario; non conta che Sam sia cittadino italiano, agli occhi del razzista un eritreo è uguale a un senegalese, ad un kenota e così via. Si mette in moto un processo deviato di associazione d'idee: nero-extracomunitario-senza permesso di soggiorno-delinquente. Difficile dire se l'operato dell'agente immobiliare rispondesse alla volontà della persona che stava affittando l'abitazione, oppure sia stata una sua libera iniziativa, fatto sta che quanto raccontato dal signor Massimo evidenzia il ruolo che possono avere gli operatori immobiliari. Sicuramente è possibile che un cliente ponga un veto sull'affittare la propria casa ad uno straniero, tuttavia di fronte ad una richiesta del genere l'agenzia di intermediazione dovrebbe fare un passo indietro ed evitare di prestarsi a simili ricatti.

Come in ambito lavorativo il ruolo, più o meno consapevole, degli intermediatori è fondamentale: nell'incontro tra domanda e offerta di alloggio questi soggetti dovrebbero essere realmente terzi; in pratica dovrebbero evitare il perpetuarsi degli stereotipi e persuadere i locatori/venditori a tenere un comportamento scervo da atteggiamenti discriminatori. È presumibile che in queste situazioni prevalga la ragione economica per cui, piuttosto che rimettere il mandato e perdere la percentuale di commissione, si preferisce usare strategie di selezione *a monte* della clientela. Questo elemento emerge con sufficiente chiarezza nel passaggio in cui l'agente immobiliare chiede a Massimo il perché non abbia avvertito che cercava una casa per degli extra-comunitari. In pratica, non è che in assoluto l'agenzia non affitti a persone di colore, sembra invece che ci siano degli immobili *per immigrati*: la casa che Sam e Sonia erano intenzionati a visitare non rientrava in questa speciale categoria, avrebbero dovuto avvisare che cercavano una casa *per neri*. Per quanto un atteggiamento del genere possa sembrare assurdo è possibile trovare una motivazione molto concreta per la segmentazione del mercato immobiliare.

Per un operatore immobiliare gli immigrati rappresentano una clientela nuova e potenzialmente molto redditizia, tuttavia occorre salvaguardare anche il mercato dei nazionali. Da varie segnalazioni pervenute per via informale, si evince che alcune agenzie immobiliari tendono a non vendere agli stranieri immobili posti in determinate zone, al fine di evitare che il valore delle abitazioni nella stessa area subisca una flessione. Pur trattandosi di un'ipotesi che andrebbe maggiormente circostanziata, è plausibile che il funzionamento del mercato immobiliare contempli delle strategie volte a tenere lontani gli immigrati dalle zone di maggior pregio e viceversa a convogliare la domanda di alloggio verso quei quartieri dove già sono presenti immigrati. Il separatismo risponde ad una legge di mercato molto chiara: una casa posta in un immobile o in un quartiere dove vivono immigrati vale di meno di una che si trova in una zona completamente abitata da italiani.

Alloggi per giovani coppie... preferibilmente italiane

G. è un giovane di origine albanese che vive nel sud Italia da molti anni. Si è sposato e ha un bambino e vorrebbe realizzare il sogno della sua vita: acquistare una casa. Ha messo da parte un po' di risparmi e, come tutte le giovani coppie, aspetta l'occasione che gli consenta di realizzare il suo sogno. Finalmente il Comune dove risiede da quando è in Italia decide di approvare un progetto per la realizzazione di un nuovo quartiere di edilizia convenzionata da costruire su suoli di proprietà comunale, con l'obiettivo di aiutare le giovani coppie. Il progetto prevede la costruzione di case che possano accogliere 500 persone che, per un paese di circa 5.000 abitanti, rappresenta una crescita del 10%, quindi, in grado di accogliere tutte le richieste di giovani residenti sul territorio.

G. è felicissimo perché finalmente è arrivata anche la sua occasione. Certo la concorrenza è tanta ma almeno può provarci.

La sorpresa è grande, quando scopre che il bando per partecipare all'accesso agli alloggi di edilizia convenzionata nasconde una grave ingiustizia nei criteri per la formazione della graduatoria; infatti, se le giovani coppie che richiedono di accedere agli alloggi sono di cittadinanza italiana, ricevono 10 punti, se hanno un'altra cittadinanza, anche se risiedono in paese da moltissimi anni, hanno solo 1 punto.

G. si rivolge all'UNAR, il quale informa il Comune della grave disparità di trattamento compiuta, violando le normative esistenti in Italia. Il Comune prende atto della comunicazione dell'UNAR e si dice assolutamente disponibile a rivedere il proprio bando, eliminando il criterio discriminatorio.

I processi di segmentazione della clientela su base razziale possono concorrere alla creazione di zone-ghetto dove si concentrano inquilini e stranieri e dalle quali i nazionali

tendono ad andarsene¹⁷. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, non si assiste a sostituzioni uno-a-uno, bensì alla convivenza, più o meno tranquilla, tra stranieri e italiani. In queste situazioni i conflitti e gli attriti possono essere anche molto forti: discussioni, liti sino all'ostracismo più aperto. Laddove il separatismo residenziale non funziona alla perfezione, si creano delle zone di contatto particolarmente critiche; come noto, nel caso degli insediamenti Rom questo discorso si radicalizza portando in superficie tensioni represses.

La cronaca del 2007 è densa di episodi nei quali la convivenza pacifica con la popolazione Rom è stata messa a dura prova. Il dibattito sulla questione dei "campi" è lungo e articolato: sostanzialmente, a parte posizioni estreme di netta ostilità, è presente un accordo abbastanza diffuso sulla necessità di superare la logica del campo ed assicurare alla popolazione Rom standard abitativi più decenti. Questo in linea di principio. Quando poi dalle petizioni di principio si passa agli interventi concreti emergono contraddizioni difficili da districare.

Al riguardo, numerose sono le segnalazioni pervenute al *Contact Center* e seguite dall'UNAR. Un caso che ha avuto anche una forte eco sulla stampa nazionale è quello avvenuto a Pavia dove ad una comunità Rom, arrivata dalla Romania circa sei anni fa e insediatasi in una fabbrica abbandonata, viene offerta una cifra in denaro a patto che se ne andassero. Un altro caso è invece interessante per la ricchezza simbolica della discriminazione. In un paese del Nord Italia, il sindaco ha emesso un'ordinanza avente per oggetto il divieto di sosta e parcheggio ai nomadi sul territorio comunale: per l'attuazione dell'ordinanza è stato addirittura predisposta un'apposita segnaletica stradale. La risposta del sindaco alle sollecitazioni di un'associazione locale è a suo modo indicativa dell'atteggiamento nei confronti degli insediamenti dei Rom; nella e-mail di risposta, poi inoltrata all'UNAR, si legge:

Abbiamo inserito nella segnaletica posta all'inizio dell'area urbana anche quella che vieta la sosta ai nomadi, come già hanno fatto altri Comuni prima del nostro. Perché? Perché vogliamo difendere i cittadini pacifici, onesti e inermi da individui che da secoli vivono per loro libera scelta di furti, borseggi, accattonaggio e anche rapimenti di bambini. Non lo dico io ma la cronaca quotidiana, oltre all'esperienza diretta di tanti nostri concittadini che hanno avuto la disgrazia di 'usufruire delle attività dei nomadi'. I giostrai sono nomadi che invece lavorano, ma siccome alcuni di loro riescono a dare qualche problema di sicurezza, finita la fiera deve finire anche la loro sosta tra noi

Altri casi analoghi sono pervenuti all'UNAR nel corso del 2007 e, su intervento dell'Ufficio, si è pervenuti alla revoca delle ordinanze e alla rimozione delle segnaletiche.

6.2.3 *Enti pubblici: quando è lo Stato a fare la differenza*

La macchina statale italiana si porta dietro difetti che nell'immaginario collettivo appaiono endemici: eccessiva complessità, scarsa efficacia, mancanza di coordinamento tra le differenti articolazioni e quant'altro. Ogni cittadino ha avuto una qualche esperienza nella quale il servizio pubblico non è stato impeccabile. Per gli stranieri queste esperienze sono molto più frequenti.

Dalle segnalazioni pervenute all'UNAR questa affermazione non viene smentita. In generale sembrano essere presenti due ordini di problemi: uno legato all'interazione con il *front-office*

¹⁷ In merito, l'insegnamento della sociologia urbana Nord-americana è sempre prezioso. Già negli anni Venti del secolo scorso, gli studiosi della cosiddetta scuola di Chicago, Robert Park su tutti, svilupparono una teoria "ecologica" dell'integrazione sociale degli stranieri.

pubblico, l'altro, invece, riferibile alla capacità di applicare la normativa anti-discriminazione in tutti gli atti pubblici.

Per quel che riguarda la prima questione, conviene citare un caso che nella sua semplicità lascia intuire come il rapporto tra "cittadino" (straniero) e uffici pubblici possa essere viziato da comportamenti pregiudiziali da parte degli operatori. Siamo in Nord Italia e la signora Nadia, nata in Ucraina, dopo aver vissuto per un periodo in un piccolo comune in provincia di Pordenone, decide di cambiare abitazione spostandosi in un centro limitrofo. Tra i vari passaggi amministrativi necessari c'è anche quello del cambio del medico di famiglia. Il marito di Nadia si reca presso il competente ufficio comunale per chiedere informazioni e gli viene comunicato che non ci sono problemi: per cambiare medico di base è sufficiente recarsi presso l'Anagrafe e presentare un'apposita domanda. Qualche giorno dopo, è la stessa Nadia a recarsi presso il comune per presentare la domanda. Purtroppo, con grande sorpresa della donna, ben tre impiegati comunali si rifiutano di accettare la domanda. La spiegazione fomita è la seguente: gli immigrati 'imbrogliano e si fanno due tessere sanitarie'. Perciò niente cambio del medico.

Questo caso, per quanto singolare, permette di fare una serie di considerazioni che in parte esulano dal comportamento degli impiegati comunali. Certamente, gli operatori hanno agito in modo palesemente illegittimo e sarebbe alquanto interessante verificare su quali basi, se non a partire da un chiaro pregiudizio contro gli immigrati, abbiano deciso di non accettare la domanda della signora Nadia. Tuttavia, preme evidenziare come gli uffici a diretto contatto con il pubblico sono il luogo dove, in alcuni casi, la discrezionalità può sostituirsi al diritto. È, d'altronde, plausibile che in quel determinato comune ci possano essere stati dei problemi con la duplicazione delle tessere sanitarie, ma da qui ad affermare che gli immigrati siano *tutti imbroglianti* il passo è lungo. L'accaduto chiama sicuramente in causa la deontologia del personale di servizio; inoltre, non bisogna dimenticare che, soprattutto negli uffici pubblici collocati in piccoli centri, la discrezionalità dell'operatore è molto più elevata che nelle grandi città: il pericolo di gestioni privatistiche (o, più semplicemente, basate sulle idiosincrasie personali) è, quindi, molto più marcato.

Accanto agli impiegati comunali, ogni tanto ci si mettono anche i tecnici dello Stato, ovvero gli estensori di regolamenti e bandi per l'assegnazione di servizi o benefici particolari: in pratica, nei casi che verranno discussi di seguito la discriminazione si sostanzia nel testo di un atto pubblico. Si tratta di una mancanza molto grave da imputare alla procedura di estensione e revisione dell'atto.

In questo ambito, è interessante esaminare un caso che, scaturendo dagli stessi presupposti, apre lo spazio per la discussione di una questione di più ampio respiro.

I cittadini extracomunitari che, pur essendo privi di titolo di soggiorno, hanno prestato lavoro subordinato alle dipendenze di imprese operanti sul nostro territorio possono agire in giudizio contro il proprio datore di lavoro per ottenere le loro spettanze economiche? La domanda appena posta è alquanto pertinente all'interno di un sistema produttivo dove le quote di sommerso sono particolarmente ampie. Come è noto, i lavoratori stranieri privi di titolo di soggiorno non possono avere un regolare contratto di lavoro, tuttavia, in virtù dall'art. 2, commi 1 e 5 del Testo Unico sull'immigrazione, hanno comunque diritto a percepire la retribuzione per le prestazioni effettivamente rese¹⁸. Conseguentemente, hanno anche diritto di agire in giudizio per ottenere la condanna del datore di lavoro al pagamento delle somme dovute, indipendentemente dalla sussistenza di un titolo di soggiorno. Al fine di poter agire in giudizio, tali lavoratori devono poter esperire il tentativo di conciliazione (ex art. 410 del Codice di procedura civile) davanti la Direzione provinciale del Lavoro. Tuttavia, come rileva

¹⁸ Il Testo Unico sull'immigrazione n. 286/1998 all'articolo 2, comma 5 recita "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi".

l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (che ha segnalato all'UNAR la questione), negli avvisi di convocazione delle parti per l'espletamento del tentativo di conciliazione, si legge che le parti devono presentarsi munite di documento di identità o, se trattasi di cittadini extracomunitari, munite di regolare permesso di soggiorno.

La situazione denunciata dall'Associazione è un vero garbuglio giuridico: in teoria non dovrebbe essere possibile lavorare senza un regolare contratto; un contratto che, se non si è in possesso di altri titoli validi, è anche la *conditio sine qua non* per l'ottenimento del permesso di soggiorno. Questo in linea di principio, nei fatti le cose spesso stanno in modo differente. I lavoratori stranieri residenti irregolarmente in Italia sono particolarmente vulnerabili rispetto agli abusi dei datori di lavoro: mancati pagamenti o pagamenti ridotti in modo arbitrario non sono infrequenti. In questi casi, la possibilità di rivalersi per via giudiziaria dovrebbe scoraggiare il datore di lavoro (se così si può chiamare) dal non riconoscere il giusto compenso. Tuttavia, se al momento della presentazione dal giudice, il lavoratore è costretto a presentare un documento di soggiorno, ecco che le occasioni di tutela vengono meno.

L'UNAR, in una lettera inviata al Ministero del Lavoro e alla Direzione Provinciale del Lavoro, ha fatto sua la posizione espressa dall'ASGI: dovrebbe essere sufficiente esibire un qualsiasi documento di identità (anche se emesso da uno Stato straniero) per essere ammessi al procedimento giudiziario.

Nello specifico, l'UNAR segnala che tale prassi si pone al di fuori dalle regole. Infatti, il lavoratore subordinato, anche se illegalmente residente nel territorio dello Stato, ha diritto, in caso di prestazione lavorativa resa "di fatto", a percepire la retribuzione secondo legge. Per tale motivo, in caso sia leso tale diritto, deve poter ricorrere al giudice del lavoro per ottenere quanto dovuto, essendo il diritto di difesa, e più in generale all'azione giurisdizionale, una delle libertà fondamentali costituzionalmente protette e garantite a tutti i soggetti dell'ordinamento. La procedura da seguire è quella stabilita dagli articoli 410 e ss. c.p.c., che prevedono, in funzione deflativa del contenzioso giurisdizionale, l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi alle Commissioni all'uopo preposte presso le competenti Direzioni provinciali del Lavoro. Tale circostanza non deve, però, diventare un ostacolo nell'accesso alla giustizia.

La richiesta da parte della Direzione provinciale del lavoro ai lavoratori non comunitari di esibire oltre al documento di identità anche un regolare permesso di soggiorno, esclude di fatto la possibilità di accedere al giudice del lavoro a tutti quei lavoratori che, pur essendo irregolarmente presenti nel territorio dello Stato, abbiano comunque prestato un'attività lavorativa con conseguente diritto alla retribuzione ai sensi dell'articolo 2126 c.c.

Lo stesso T.U. sull'immigrazione n. 286/1998 all'articolo 2 comma 1 recita espressamente che "*Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana....*" e al successivo comma 5 recita "*allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi....*".

Ne discende che il controllo sulla regolare presenza del lavoratore in Italia non spetti, in questa sede, al funzionario preposto al tentativo di conciliazione, svolgente nel caso specifico una funzione paragiurisdizionale, preliminare e, soprattutto, propedeutica rispetto all'azione giurisdizionale che, come detto, deve essere garantita a chiunque, come esercizio di un proprio diritto fondamentale. È, quindi, assolutamente giusto e doveroso volere avere certezza dell'identità delle parti, ma la richiesta del permesso di soggiorno è sicuramente ultronea, essendo, infatti, a tal fine sufficiente la produzione di un valido documento di identificazione e, quindi, anche del passaporto nazionale.

Il Ministero del Lavoro ha condiviso tale impostazione e la Direzione provinciale del lavoro, prendendo atto della lettera, ha interrotto tale prassi discriminatoria.

6.2.4 Forze dell'ordine: la controversa gestione della "questione migratoria"

Le forze di pubblica sicurezza sono in prima linea nella gestione del fenomeno migratorio; l'impegno maggiore viene dall'attività di controllo del territorio e dal contrasto dell'immigrazione clandestina. Si tratta di un ruolo nevralgico e indispensabile del quale occorre dare atto perché dall'efficacia di queste azioni deriva, in parte, la gestione della *governance* di tutto il fenomeno migratorio. Sulla questione della "sicurezza" si gioca, però, tutta la credibilità (e la fattibilità) delle politiche a favore degli immigrati: nonostante sia ben chiaro agli operatori del settore che il nesso immigrazione-criminalità sia tutt'altro che automatico, a livello di percezione comune è difficile evitare che si azionino automatismi del genere. Spetta anche alle forze dell'ordine far sì che l'immigrazione non sia più un'emergenza sociale ma si trasformi in un fattore "normale" della nostra società.

Quello degli operatori di pubblica sicurezza è un compito spesso ingrato e difficile, vista anche la sproporzione tra le forze a disposizione degli operatori di pubblica sicurezza e la quantità di situazioni nelle quali è necessario l'intervento.

Purtroppo, pur riconoscendo l'indispensabile contributo offerto alla gestione fenomeno migratorio, le forze di pubblica sicurezza sono accusate, in alcuni casi, di non procedere nel pieno rispetto dei diritti elementari delle persone.

Anche nel corso di quest'anno, sono pervenute all'UNAR segnalazioni di presunti abusi imputati dalle vittime all'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza. Nel presentare i casi più edatanti verificatisi nel corso del 2007, l'intenzione è di indicare una criticità e di fornire un contributo al miglioramento del lavoro degli agenti, evidenziando come il discrimine tra prevenzione dei reati e possibile abuso debba essere sempre tenuto in primo piano.

È nell'ambito dell'attività di controllo del territorio che le segnalazioni pervenute hanno denunciato la presenza di alcuni eccessi come, ad esempio, violenze verbali, controlli selettivi e, addirittura, percosse, su cui sarà ovviamente compito della Magistratura fare chiarezza.

Documenti prego! E non dimentichi il bagaglio...

Il sig. O., accompagna all'aeroporto un suo amico di ritorno in Camerun. Insieme ai due c'è anche il fratello dell'amico. L'uomo in partenza ha con sé un grosso bagaglio (sei valigie). Mentre i due fratelli fanno la spola con il *check-in* della Air France, O. rimane pochi metri lontano vicino ai bagagli rimanenti. A un certo punto è avvicinato da un agente della polizia aeroportuale che gli chiede i documenti ed il motivo per il quale stava lasciando quei bagagli in mezzo all'aeroporto; nemmeno il tempo di rispondere che l'agente se ne va, per poi tornare poco dopo con un collega che gli chiede nuovamente i documenti. O. ha con sé il permesso di soggiorno e la patente di guida, ma non il passaporto. Con questa scusa viene chiamato da una parte dai due agenti. Portato in un angolo nei pressi del posto di polizia aeroportuale, uno dei poliziotti tira fuori la pistola e inizia a minacciare il sig. O. con frasi del tutto inappropriate.

O. chiede di poter chiamare una sua amica avvocato. L'avvocato riesce a mettersi in contatto con il posto di polizia e alla sua richiesta di chiarimenti l'agente risponde che O. era stato fermato perché privo di passaporto e carta di identità. L'avvocato ribatte che il permesso di soggiorno e la patente sono documenti di riconoscimento validi. Allora, l'agente rincara la dose affermando che O. ha aggredito e minacciato le forze dell'ordine. Il camerunese viene poi portato in questura dove gli vengono fatte delle foto segnaletiche e prese le impronte digitali. Riportato in aeroporto O. viene di nuovo avvicinato da un agente che gli chiede di seguirlo dal suo capo. Al posto polizia c'è qualcosa per lui: una multa di duemilaottocento euro per abbandono di bagaglio in aeroporto!

Per la crudezza di alcuni particolari e la violenza delle situazione, questa storia rappresenta un caso sicuramente estremo. La speranza è che su questa vicenda, accaduta alla fine di novembre del 2007, si faccia rapidamente chiarezza e che la causa intentata da Oundji renda definitivamente giustizia.

Altre segnalazioni denunciano, invece, procedure di identificazione poco ortodosse e talvolta umilianti. In Nord Italia, si segnala un'operazione di controllo realizzata con modi decisamente eccessivi.

In un campo sosta, dove risiede una comunità Rom composta da quindici persone tutte di origine italiana, una mattina arriva la Polizia. La via d'accesso al campo viene bloccata con le volanti, dalle quali scendono poliziotti in divisa e in borghese. Sono le sette di mattina, gli abitanti delle roulotte e dei caravan vengono fatti uscire dalle loro abitazioni, ci sono anche dei bambini. Non viene notificato nessun reato né fatta alcuna perquisizione, si tratta di un "normale" controllo. I poliziotti iniziano a fotografare l'area e si affacciano all'interno delle abitazioni; poi passano alle persone. Fotografano uno a uno tutti gli adulti, facendo loro reggere un cartello con su scritte le generalità di ognuno; stesso trattamento tocca anche ai bambini. Di fronte alle proteste di alcuni Rom che non vogliono farsi fotografare, i rappresentanti delle forze dell'ordine rispondono di non fare storie, altrimenti sarebbero stati portati in questura. Una volta terminata questa inedita procedura di identificazione, i poliziotti risalgono in macchina e se ne vanno.

A colpire è la violenza simbolica e psicologica dell'intera operazione, così come riportata all'Ufficio: l'arrivo nelle prime ore del mattino; lo spiegamento di automobili (il segnalante riferisce che forse erano sette) e uomini sproporzionato rispetto alla numerosità dell'insediamento; la scelta di fotografare tutti i presenti, per poi finire con l'imposizione per tutti (bambini inclusi) di tenere in mano un cartello, sono tutti particolari che potrebbero rimandare ad una volontà intimidatoria. Un normale controllo di polizia si trasforma in un'umiliazione di gruppo che coinvolge anche dei minori; peraltro, l'insediamento oggetto di questo trattamento è composto da cittadini italiani che vivono in un'area concessa in comodato d'uso al Comune e che di lì a poco sarebbe stata dimessa, perché agli abitanti erano già state assegnate delle case popolari: difficile immaginare che la Polizia locale non fosse a conoscenza di questi particolari. Nell'eventualità che i Rom presenti nel campo non fossero già noti alle forze dell'ordine (solo alcuni avevano lontani precedenti penali per furto), rimane il fatto che gli accertamenti di identità dovrebbero avvenire con modalità meno aggressive.

Sempre in tema di insediamenti Rom, gli sgomberi dei campi sono un altro tasto dolente. I casi nei quali viene denunciata una condotta poco rispettosa, se non violenta, sono più d'uno: oltre ai casi direttamente trattati dall'UNAR, la cronaca degli sgomberi avvenuti nell'autunno 2007 a Roma ne ha dato più di un esempio. Dall'analisi dei casi UNAR emerge un ulteriore problema, ovvero situazioni di mancato coordinamento tra le diverse strutture preposte allo sgombero dei campi. In un caso, in particolare, l'Assessorato alle politiche sociali, che si era adoperato per migliorare le condizioni di vita nel campo in questione, viene informato solo la sera precedente allo sgombero. Nonostante lo scarso preavviso, il Comune riesce a trovare una sistemazione per quaranta degli abitanti del campo; ovviamente, in una situazione del genere si tende a privilegiare donne e bambini, ma le Rom si rifiutano di abbandonare i propri uomini, cosicché il Comune si trova costretto ad inviare coperte e bevande calde per la notte. Probabilmente, se ci fosse stato un miglior coordinamento, lo sgombero del campo sarebbe avvenuto in modo più efficace.

6.2.5 Pubblici esercizi: anche i soldi hanno un colore

Negozi, supermercati, bar, ristoranti sono solo alcuni dei luoghi in cui va in scena quotidianamente il rito del consumo, governato da regole di mercato in cui il denaro e il potere d'acquisto dei clienti sono gli elementi che connotano lo scambio economico. Si tratta, dunque, di regole che non dovrebbero ammettere distinzioni etniche e razziali, ciò che conta è il mezzo (il denaro) e non la fonte (la persona) che l'ha elargito. Da qui il vecchio adagio tramandato dai classici che la *pecunia non olet*, il "denaro non odora", ovvero non ha una fisionomia ben specifica: i tratti etnici, fisici e d'altro tipo connessi alle persone finiscono per essere solo degli elementi formali nell'atto di compravendita. Tuttavia, le segnalazioni pervenute al *Contact Center* mostrano come queste regole di mercato, così rigide ed impersonali, talvolta vengano sovvertite da atteggiamenti discriminatori nei confronti di clienti che hanno il torto di avere un'altra origine nazionale o etnica: "Non si affitti il pianoforte ai neri" oppure "Tu non puoi entrare nel mio bar, straniero". Queste risposte sono il segno di un pregiudizio che nega di fatto l'assunto di fondo dell'atto di compravendita: il denaro ha un odore, i clienti non sono tutti uguali; alcuni, pur avendo una forza intrinseca d'acquisto, non hanno cittadinanza di consumo.

Automobili a noleggio... ma non per tutti

Il signor R. è un dirigente di azienda rumeno che viaggia spesso in Europa e in Italia per lavoro. Per potersi muovere liberamente nei diversi Paesi in cui si reca, è solito noleggiare un'automobile per tutto il periodo del suo soggiorno.

Nel giugno 2007 arriva in Italia per un viaggio di lavoro di routine. Non è la prima volta che viene nel nostro Paese né che noleggia un'automobile, ma non ha avuto mai nessun problema. Anche questa volta, quindi, arrivato all'aeroporto di una città del nord est, va al bureau di una nota multinazionale di noleggio auto e chiede di poter noleggiare un'automobile di media cilindrata.

L'addetto si dimostra molto professionale e presenta il preventivo di spesa necessario per il noleggio che viene subito accettato dal signor R..

A questo punto R. mostra i suoi documenti necessari per concludere il contratto e, all'improvviso, l'addetto cortesemente, ma con molta fermezza, rifiuta il noleggio dell'auto. Di fronte alle proteste e alla richiesta di spiegazioni del signor R., l'addetto risponde che hanno un divieto di noleggiare automobili ai cittadini romeni, in quanto inseriti in non meglio specificate *black list*.

Il signor R. si rivolge all'ECRI, che lo indirizza all'UNAR. L'UNAR inizia la sua istruttoria suggerendo al signor R. di chiedere alla multinazionale se il suo nominativo fosse inserito per sbaglio in qualche *black list* di clienti, che per qualche motivo sono ritenuti inaffidabili, e ne riceve risposta negativa.

A questo punto, l'UNAR interviene sulla multinazionale chiedendo la ragione di questa discriminazione e di effettuare un'indagine interna per chiarire quanto avvenuto, pena la possibilità di incorrere in un'eventuale azione civile risarcitoria per discriminazione razziale. Dopo diversi contatti con l'UNAR, la multinazionale, pur riconducendo il problema non a politiche discriminatorie dell'azienda, ma a malintesi intercorsi con l'addetto, ha rivolto al signor R. una lettera di scuse, regalandogli un voucher per un noleggio gratuito di un'automobile in Italia e si è impegnata con l'UNAR ad aderire a qualsiasi forma di corsi di formazione per gli addetti alle vendite che l'Ufficio voglia proporre.

Si verificano, quindi, atteggiamenti discriminatori che nei fatti rompono la linearità di comportamenti in cui il "valore" economico dovrebbe essere, così come spesso rimarcato nei manuali di microeconomia, la dominante di fondo. Altri valori salgono alla ribalta, il colore della pelle in prima battuta: un marcatore etnico questo che, nella folla indistinta di un supermercato in cui lo scambio verbale è ridotto al minimo, balza subito agli occhi, catturando l'attenzione di un *vigilante* che non ammette repliche sulla condotta colpevole e delittuosa di un cittadino e cliente eritreo: "Tu hai rubato, ti devo perquisire". Reso conto: "Mi ha portato in una stanza e mi ha perquisito e non ha trovato niente". Sicché, a questo punto della storia, ci si

aspetterebbe da parte dell'uomo della sicurezza un atteggiamento più demente nei confronti di chi, nell'ordinata e uniforme folla dei clienti di un qualsiasi supermercato, ha il torto di rendere, con la sua "differente" pigmentazione della pelle, un po' meno omologante la massa dei consumatori. Al contrario, il *vigilantes* non mostra alcun ravvedimento, anzi il pregiudizio si fa nei toni ancor più esplicito e rozzo: "Vai via negro e non tornare più".

Divieto di precedenza

E. è una signora brasiliana che vive nel nord ovest del nostro Paese da molti anni. Ha avuto un grave incidente, di cui porta ancora i segni visibili e che la fa camminare con molta difficoltà per le fratture riportate alle gambe.

E. va a fare la spesa in un ipermercato e, dopo aver comprato quanto le serve, si reca alle casse per pagare. A causa dei suoi problemi alle gambe che non le consentono di stare molto tempo in piedi, si mette in fila alla cassa riservata alle persone disabili o con difficoltà fisiche. Appena si mette in fila, viene aggredita verbalmente da una donna incinta che le grida che lei non può stare lì. E. spiega il perché si è messa nella fila riservata alle persone con difficoltà, ma a quel punto interviene la cassiera che si rifiuta di darle il conto e, nonostante le ulteriori spiegazioni, la insulta e le dice "tornatene al tuo Paese che è meglio". E. però non si vuole dare per vinta e, umiliata ed offesa dalle parole della cassiera, chiede di parlare con il capo reparto, il quale una volta arrivato comincia a schernirla insieme alla cassiera, continuando a invitarla a tornarsene al suo Paese. E. a questo punto chiama la polizia, ma, una volta arrivata, la cassiera nega tutto. Di fronte a questo atteggiamento E. scopre le gambe e mostra le sue ferite e a quella vista la cassiera scoppia a piangere. La polizia invita E. a sporgere denuncia, ma lei si rifiuta e scrive all'UNAR solo per segnalare il fatto chiedendo di fare qualcosa perché questi comportamenti non si ripetano.

Sulla base della segnalazione, l'UNAR scrive al direttore dell'ipermercato per fare in modo che siano adottate misure organizzative e formative per il personale e la sollecitazione ottiene i suoi effetti, perché, nel giro di pochi mesi il direttore dell'ipermercato organizza incontri di sensibilizzazione con le comunità straniere e corsi di formazione per tutto il personale dell'ipermercato sulla normativa in materia di lotta al razzismo.

Non siamo, quindi, tutti uguali di fronte ad un bancone di un bar, intorno ad un tavolo di un ristorante o davanti ad una cassa. Il problema non è quindi connesso al potere d'acquisto; semmai altre considerazioni prendono il sopravvento dal semplice equilibrio tra domanda ed offerta economica. Lo straniero, per giunta con una colore della pelle "esotico" rispetto all'ordinario, è un pericolo a prescindere dalle sue risorse materiali: macchia il buon nome di un esercizio commerciale con il rischio di perdere la clientela nostrana. Addirittura, un albergo rassicura la propria clientela, attraverso un avviso che sottolinea una perentoria quanto discriminante petizione d'intenti: "È nostra intenzione ridurre al minimo il personale extracomunitario, che sarà comunque selezionato accuratamente". La reputazione e la diffidenza verso l'altro sono, pertanto, i "valori" attraverso cui corre la discriminazione negli esercizi pubblici.

6.2.6 Trasporto pubblica: il biglietto può non essere sufficiente

Ciò che rende emblematico questo terreno del contendere razziale è il fatto che formalmente esso è un ambito di per sé egualitario, non foss'altro che ciascun passeggero munito di regolare titolo di viaggio è nei fatti soggetto agli stessi diritti e doveri. Parafrasando, il biglietto rappresenta un titolo di cittadinanza che consente l'accesso ad un particolare servizio. Dunque, in autobus, come in treno o in aereo o, ancora, in qualsiasi altro mezzo pubblico di

locomozione siamo, almeno dal punto di vista formale, tutti portatori di diritti da esigere e doveri da rispettare.

Ed è proprio questa caratteristica “amministrativa” che fa del servizio pubblico uno degli ambiti in cui la discriminazione subita dai cittadini si fa più esplicita e giuridicamente rilevante. Ma al di là dell’uniformità della legge, il mezzo di trasporto rappresenta un luogo circoscritto in cui le distanze si riducono e la vicinanza fisica può alimentare un clima di intolleranza e diffidenza verso l’Altro.

Per lo più, i mezzi di trasporto sono luoghi di incontro in cui sperimentare da “vicino” la tenuta di una società in rotta verso il multiculturalismo. Ma talvolta, questo ambito di sperimentazione della “vicinanza” etnica, diviene uno spazio angusto di insofferenza e scontro in cui emergono con violenza le asperità e la brutalità di una cultura contraria all’integrazione e al vivere civile.

Non stupisce, pertanto, come il mezzo di trasporto sia stato uno dei simboli della lotta alla segregazione razziale. Basti qui rammentare il coraggio di Rosa Parks (1913-2005) che, nel 1955, sfidando le leggi razziali dello Stato dell’Alabama, è salita su un autobus del servizio municipale della città di Tuskegee, andando ad occupare un posto riservato ai bianchi. Quell’episodio oggi è ricordato come il primo atto di protesta degli afro-americani contro una società bianca e intollerante.

Tornando ai giorni nostri e riflettendo sulle cronache di ordinaria intolleranza raccolte dall’UNAR, ci si imbatte allora in “viaggiatori” muniti di regolare titolo di viaggio che, salendo su un autobus, hanno subito minacce, intimidazioni e persino aggressioni fisiche, perché “colpevoli” di essere stranieri. Così una donna del Ghana, mentre tornava a casa su un autobus di linea che fa servizio in una delle tante metropoli italiane, è stata fatta oggetto di insulti, arrivando fino alle percosse, da un gruppo di ragazzi italiani di età compresa tra i 16 e i 18 anni. Peraltro, il conducente si è reso complice di tale atto criminale, aprendo le porte dell’autobus e lasciando così allontanare gli aggressori.

O, ancora, si apprende dai resoconti del servizio UNAR la storia di un adolescente peruviano che ha subito le angherie di un controllore dispotico e intriso di pregiudizi a sfondo razziale. Dai verbali UNAR, infatti, si legge come questo dipendente di un’azienda di trasporto municipalizzata “abbia strappato il biglietto del ragazzo dicendo che era falso”. Il ragazzo ha mostrato i suoi documenti e il foglio d’iscrizione a scuola, ma questi attestati d’identità e della corretta condotta dello studente non sono serviti a placare il controllore. Anzi, a dispetto delle evidenze, gli ha urlato che quello che diceva era falso: “non è vero che sei peruviano, non è vero che sei qui per studiare, è meglio che mi dici la verità altrimenti ti porto in questura”. Aveva un regolare biglietto, se non altro per questa ragione doveva essere trattato come tutti gli altri viaggiatori, invece no, è stato umiliato, minacciato e, infine, multato. Il ragazzo torna a casa turbato, non vuole parlare con nessuno e non vuole più prendere l’autobus. Finalmente dopo qualche giorno la madre riesce a sapere cosa è successo e chiama l’UNAR. L’UNAR interviene immediatamente e scrive all’azienda di trasporti. Non ci sono testimoni: è la parola del ragazzo contro quella dei due addetti al controllo che dicono non essere successo nulla. Eppure ci sono due multe uguali per un’unica violazione; eppure c’è l’abbonamento strappato e se anche si volesse ammettere che il ragazzo non avesse con sé l’abbonamento, come sostengono i controllori, ciò non giustifica il comportamento violento, aggressivo e razzista di uno dei due controllori. Purtroppo non ci sono prove: anche in caso di inversione dell’onere della prova di fronte al giudice civile, i due addetti al controllo potrebbero limitarsi a giurare di non aver fatto niente e l’azione finirebbe lì. L’azienda di trasporti, però, capisce la drammaticità del problema e si offre di svolgere corsi di formazione per tutto il suo personale.

Che problema non avere tre braccia....

T. è una signora tunisina mamma di due bambini di 1 e 3 anni. Si muove sempre con gli autobus perché non guida e quando deve uscire con tutti e due i bambini è sempre molto difficile. Un giorno T. e i suoi bambini devono andare ad un paese vicino e decidono di prendere un pullman. Prima di salire T. chiede all'autista se può salire con il passeggino e l'autista le risponde che può portarlo a condizione che sia chiuso. Dovendo salire con un bambino in braccio e con l'altro che per paura si attacca alla sua gamba, T. sale con il passeggino aperto. L'autista, però si infuria urlandole in modo aggressivo che non può salire con il passeggino aperto, e, di fronte alla risposta di T. che lo avrebbe chiuso appena salita, visto che era impossibilitata a farlo prima in quanto occupata con i bambini, il conducente comincia ad insultarla con offese ed ingiurie razziste, invitandola a tornarsene nel suo paese e, per finire, chiedendo di vedere il biglietto, in quanto era sicuro che non lo possedesse.

T. mostra il biglietto, ma neanche questo basta a calmare il conducente, il quale la costringe a scendere dal pullman, dicendo che se non lo avesse fatto non sarebbe più ripartito. T. a quel punto, per quieto vivere e per non far perdere tempo agli altri passeggeri, si decide a scendere ma, di fronte alla chiara ingiustizia, intervengono gli altri passeggeri che tentano di aiutarla, nonostante l'autista cerchi di chiudere le porte del pullman. T., con i bambini terrorizzati e molto scossa dalla vicenda, scende dall'autobus e fa un esposto all'azienda di trasporti, rimasto senza esito.

A quel punto scrive all'UNAR esponendo tutti i fatti. L'UNAR, preso atto della segnalazione e sentite le testimonianze dei presenti che hanno lasciato a T. i propri recapiti, interviene chiedendo all'azienda di fare una propria indagine interna e, una volta individuato il colpevole, di comminargli una sanzione, altrimenti si sarebbe seguita la strada giudiziaria. L'azienda risponde che dalla propria indagine interna è risultato che nulla di quanto raccontato corrisponde al vero ma, anzi, che gli autisti sono oggetto di insulti ed aggressioni da parte di molti stranieri.

Attualmente T. ha un giudizio civile in corso, assistita dall'UNAR, per discriminazione razziale nei confronti dell'azienda e del conducente.

Queste storie evidenziano il carattere discriminatorio di comportamenti che nei fatti dovrebbero essere circoscritti ad un normale rapporto tra personale addetto al trasporto pubblico e viaggiatori. L'accesso ad un pubblico servizio dovrebbe essere soggetto a semplici comportamenti che non hanno nulla a che fare con l'origine etnica dei passeggeri: munirsi di un biglietto e rispettare semplici regole connesse al rispetto della sicurezza dei viaggiatori. Ma, a volte, si oltrepassa la normalità della legge, sconfinando in ambiti in cui affiora il tratto della discriminazione, ancor più marcato laddove gli spazi sono confinati in pochi metri quadri di autobus al cui interno le distanze umane e fisiche talvolta si riducono e, in alcuni casi, come quelli raccolti dal servizio UNAR, diventano inesorabilmente distanti e inconciliabili.

6.2.7 Vita pubblica: la normalità del razzismo

Nelle passate edizioni, all'interno dell'ambito denominato "vita pubblica", erano state inserite situazioni estremamente eterogenee: dagli alterchi tra passeggeri sull'autobus alle violenze verbali nei luoghi pubblici. Nell'edizione 2007, con la trattazione autonoma degli eventi maturati all'interno del trasporto pubblico (6.2.6), in questa sezione verranno presentati solo casi che hanno stretta attinenza con la discriminazione all'interno delle interazioni sociali quotidiane. I casi inseriti in questo ambito sembrano evidenziare una ulteriore peculiarità: si tratta per lo più di aggressioni razziste commesse da giovani italiani (tra i 18 e i 25 anni) nei confronti di altri giovani di origine straniera. Non si tratta di una novità: i giornali sono sempre molto solleciti nel riportare gli atti di violenza che coinvolgono adolescenti e ragazzi; tuttavia, il binomio gioventù e razzismo è spesso accompagnato da motivazioni politiche. Al riguardo, tra i casi segnalati all'UNAR, in uno solo si fa esplicito riferimento ad un gruppo di giovani, vestiti

con simboli nazi-fascisti, che dopo aver intimato a una coppia di coetanei originari del Salvador di non entrare in un bar, aggrediscono i due stranieri picchiandoli selvaggiamente. Negli altri casi, questo elemento non è sempre presente: si tratta di aggressioni ingiustificate o maturate per futili motivi; non che il paravento ideologico renda l'aggressione meno odiosa, ma il fatto che la violenza giovanile si scateni in modo così cieco è quantomeno un segnale d'allarme.

Nel mese di marzo, in una cittadina del Sud Italia accade un grave atto di razzismo. Il racconto reso all'operatore UNAR¹⁹, seppur con i toni neutri del resoconto giudiziario, rende bene la drammaticità dell'accaduto.

Ubriaco... anche di botte

Verso le tre di notte, un giovane marocchino con il viso tumefatto ed insanguinato si avvicinava ad una volante della Polizia che, insieme ad una pattuglia della Polizia Stradale, stava attuando servizi di contrasto all'abuso di alcool. Il giovane con molta difficoltà raccontava che poco prima, nei pressi di un noto bar della città, era stato aggredito da quattro giovani. In un primo momento il racconto suscitava perplessità, perché lo straniero era in evidente stato di ebbrezza, perciò gli agenti, dopo aver affidato lo straniero alle cure del 118, si recavano sul luogo segnalato dove raccoglievano riscontri dell'aggressione venendo a sapere che ne era stato vittima anche un altro marocchino. Rintracciato, quest'ultimo raccontava che mentre era in un bar bevendo una birra assieme ad un suo connazionale gli si erano avvicinati quattro giovani di sua conoscenza che, già in passato, lo avevano importunato e minacciato a causa della sua nazionalità. I quattro cominciavano ad offendere e lo costringevano a seguirli fuori dal locale, dove continuavano a insultarlo per le sue origini e a dirgli che quelli come lui dovevano andarsene dalla città. Lo straniero però non reagiva, sicché tutto finiva con qualche contusione. I quattro però rivolgevano le loro pesanti attenzioni verso l'altro nordafricano che veniva portato fuori e pestato a sangue. Il racconto della vittima, la testimonianza del personale del bar e gli altri elementi di prova raccolti dal Commissariato di Pubblica Sicurezza, consentivano di identificare gli aggressori, tutti già noti alle forze dell'ordine. I suddetti, infatti, al momento dell'intervento della volante erano ancora nei pressi del pubblico esercizio. Presso il locale pronto soccorso ad una delle vittime veniva riscontrato un trauma contusivo all'anca sinistra guaribile in sette giorni; all'altra, invece veniva diagnosticata la frattura scomposta delle ossa nasali e un trauma cranico in soggetto in stato di ebbrezza, giudicato guaribile in trenta giorni, la vittima veniva trasferita presso il reparto di chirurgia plastica dell'ospedale. I quattro responsabili dell'atto di razzismo venivano tratti in arresto per i reati di violenza e lesioni personali, aggravati dalla finalità di discriminazione razziale etnica o religiosa ed associati alla casa circondariale di zona a disposizione del sostituto procuratore di turno.

I dettagli della vicenda lasciano poco spazio all'interpretazione: in una cittadina come tante altre, andare a prendere una birra con un proprio amico, nonché connazionale, può essere pericoloso. Poco importa che una delle vittime fosse in stato di ebbrezza: gli aggressori già in passato avevano preso di mira il giovane marocchino. A colpire è l'incultura con la quale i giovani, dopo aver pestato i coetanei marocchini, continuavano la nottata vicino allo stesso bar, senza preoccuparsi di fuggire e, apparentemente, senza che nessuno dei presenti o del personale del bar dicesse loro qualcosa. È solo con l'arrivo della polizia che gli spettatori dell'aggressione, trovandosi messi alle strette dalle domande degli agenti, confermano l'accaduto e portano all'arresto degli aggressori. La normalità dell'aggressione è la cifra di questo racconto: nel resoconto dei fatti non si fa alcuna menzione ad una possibile causa scatenante; forse non è neppure necessario industriarsi troppo nel formulare ipotesi: quattro balordi annoiati a fine serata decidono di divertirsi picchiando un marocchino. Sembra una di quelle storie che, letta

¹⁹ La segnalazione è stata effettuata da un rappresentante dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

sui giornali, verrebbe da bollare come semplicistica e bisognosa di approfondimento, purtroppo è probabile che i fatti siano andati così come sono stati raccontati.

6.2.8 Scuola e istruzione: il sovra-prezzo dell'origine etnica

Con l'evoluzione in senso intergenerazionale del fenomeno migratorio italiano (sempre più famiglie, sempre più bambini), il sistema d'istruzione è divenuto uno dei fronti caldi della sfida dell'integrazione: le scuole di ogni ordine e grado sono sempre più multiculturali; nelle aree metropolitane, dove si concentrano maggiormente gli immigrati, le classi multietniche sono molto diffuse. Tale situazione riguarda soprattutto le scuole elementari e medie-inferiori. La carica di cambiamento alla quale sono esposte le istituzioni scolastiche pare essere ben assorbita: l'integrazione degli alunni stranieri sembra procedere senza particolari sussulti. Tuttavia, nei prossimi anni – e alcuni segnali sono già presenti – il fronte d'intervento si allargherà: l'accesso dei giovani stranieri all'istruzione superiore porta con sé tutta una serie di questioni per molti versi inedite. In particolare, è nel passaggio dall'obbligo scolastico agli studi universitari che si valuterà in modo probante la capacità inclusiva del sistema scolastico italiano.

Nel corso del 2007, l'UNAR ha seguito una serie di casi che rappresentano un buon osservatorio per valutare quanto all'interno dell'università italiana la parità di trattamento sia un valore condiviso. Il semplice fatto che l'Ufficio abbia deciso di intervenire, non depone a favore di un giudizio positivo rispetto alle questioni summenzionate; tuttavia, come si avrà modo di vedere, i casi riguardano tutti una scarsa sensibilità nell'elaborazione delle norme che regolano vari campi dell'attività universitaria; la situazione sarebbe stata ben più allarmante se fossero pervenute segnalazioni che denunciavano discriminazioni nella didattica o nella valutazione degli studenti.

La discriminazione indiretta presente nelle università italiane ha per lo più la forma di un regolamento per l'accesso ai servizi o per il pagamento delle tasse. Sono, difatti, ben due i casi di atenei italiani del Nord Italia che prevedono una maggiorazione dell'importo della retta annuale a seconda della nazionalità. Le due università richiedono agli studenti extra-comunitari un sovrapprezzo: nel primo caso è prevista l'attribuzione automatica alla fascia di tassazione più alta (oltre ottomila euro annui); mentre, nel secondo, il differenziale tra studenti "domestici" e studenti stranieri è di circa cinquecento euro.

Entrambi i regolamenti presentano delle palesi discriminazioni: laddove sarebbe plausibile trovare una situazione di discriminazione positiva, atta a favorire l'accesso agli studi superiori da parte di giovani che, presumibilmente, possono disporre di risorse economiche più esigue, ci si trova di fronte ad una forte penalizzazione degli studenti stranieri.

L'UNAR è intervenuto per rimuovere queste storture attraverso opportune sollecitazioni: in un caso l'università ha provveduto a riordinare le aliquote di tassazione, mentre nell'altro l'ateneo ha ritenuto che la misura adottata sia volta a tutelare gli studenti italiani. La posizione dell'ateneo sembra essere ferma; tuttavia, occorre precisare che una studentessa di origine cinese ha citato in giudizio l'Università: una sentenza del tribunale di Bologna ha dato ragione alla giovane cinese, ritenendo illegittima l'attribuzione degli studenti extra-comunitari alla fascia di tassazione più alta.

Posti riservati

Q. è un ragazzo albanese che studia all'università di una importante città del nord Italia. Si è laureato e vuole continuare la specializzazione in Italia, ma per mantenersi agli studi vorrebbe anche fare qualche lavoretto. Apprende con piacere che la sua università annualmente mette a disposizione degli studenti, con un apposito bando di concorso, un certo numero di posti part-time di collaborazione con l'ateneo.

Q. prende il bando di concorso ma, purtroppo, vede che i posti sono riservati ai soli studenti italiani, non si perde comunque d'animo perché è specificato che saranno emanati altri bandi riservati agli studenti stranieri.

Q. aspetta tre mesi ma questi bandi non vengono pubblicati, a questo punto decide di chiamare l'UNAR perché si ritiene discriminato.

L'UNAR comincia a monitorare la situazione e dopo qualche giorno scopre che è appena stato pubblicato il bando riservato agli studenti stranieri. Ma qualcosa comunque non torna: intanto, il bando si riferisce a posti di collaborazione per il periodo estivo e, quindi, quelli per il periodo invernale non sono mai stati emanati e, soprattutto, i posti messi a disposizione sono poco meno del 2% di quelli riservati agli italiani.

L'UNAR, quindi, decide di intervenire chiedendo all'università di non prevedere bandi riservati ma di consentire l'accesso agli studenti di qualsiasi cittadinanza. L'università si difende dicendo che nella scelta effettuata non c'è alcun intento discriminatorio, anzi il contrario: infatti, da un'analisi dei precedenti bandi hanno visto che prevedere il libero accesso a tutti gli studenti ha fortemente penalizzato gli studenti stranieri, per cui la scelta di prevedere delle "quote" era fatta a favore degli studenti stranieri.

L'UNAR, preso atto della risposta dell'università, ha proposto di mantenere lo stesso assetto per quote ma di aumentare fortemente il numero di posti messo a disposizione per gli stranieri, in modo da creare una proporzionalità fra le occasioni di lavoro messe a disposizione per gli studenti.

6.2.9 Servizi finanziari: il "rischio" di assicurare gli immigrati

La discriminazione nell'erogazione di servizi finanziari si presenta quantitativamente limitata. Nelle due edizioni precedenti, si era fatto riferimento all'innalzamento dei livelli di bancarizzazione degli stranieri (crescita dei conti correnti, dei bancomat e delle carte di credito); questa dinamica, derivata dalla progressiva integrazione economica degli immigrati, è stata favorita dalla presa di consapevolezza da parte degli istituti di credito che gli immigrati (e le loro famiglie) sono un segmento di clientela da presidiare con attenzione. Negli ultimi anni, difatti, è stato un fiorire di campagne promozionali *ad hoc*, attraverso le quali le diverse banche hanno avviato la conquista del mercato immigrato. In un contesto del genere, è presumibile che le banche puntino soprattutto sull'acquisizione del cliente, cercando di incentivarne la fidelizzazione attraverso condizioni di credito vantaggiose.

Il quadro appena delineato non deve far pensare che in questo ambito non siano presenti distorsioni che in qualche modo possono dare luogo a forme di discriminazione. Nel settore finanziario ci sono anche operatori tradizionalmente molto attenti alla profilazione della loro clientela: è prassi riconosciuta che le assicurazioni elaborino le tariffe a partire dalle caratteristiche socio-demografiche del cliente. Soprattutto nel settore delle assicurazioni auto queste valutazioni sono fondamentali: in particolare, l'incidentalità è la variabile cardine sulla base della quale valutare il rischio assicurativo relativo ad ogni cliente. Ebbene, le analisi attuariali delle assicurazioni prendono in considerazione parametri come l'età e il luogo di residenza; mentre dovrebbero evitare di considerare la cittadinanza e la "razza" dell'assicurato; questo, non perché le compagnie assicurative debbano essere fervide sostenitrici dei principi dell'anti-discriminazione ma, più semplicemente, perché si tratta di variabili non pertinenti.

Purtroppo, sembra che questo genere di approccio non sia diffuso in tutte le compagnie. Già in passato l'UNAR aveva avanzato dei dubbi rispetto ai criteri di elaborazione dei premi assicurativi: quest'anno, a seguito di una denuncia di un cittadino italiano sposato con una donna di nazionalità belga ma divenuta cittadina italiana, la questione è emersa in tutta la sua complessità.

Si è trattato di un caso molto complesso (avviatosi sul finire del 2006 e proseguito lungo tutto il 2007), che ha coinvolto una delle principali compagnie assicurative presenti in Italia. In breve, i fatti.

Coniuge a carico

Il signor Vincenzo richiede un preventivo per rinnovare l'assicurazione della sua automobile. Nel preventivo c'è una sorpresa, l'importo è maggiorato poiché include la moglie "straniera": nei moduli da compilare era difatti richiesto il luogo di nascita del coniuge e non la nazionalità. Avuto il preventivo, il segnalante ha effettuato una nuova richiesta modificando solamente il campo della nazionalità e inserendo quella italiana; in questo modo ha scoperto che per la stessa autovettura, condotta da una persona con le stesse caratteristiche ma di nazionalità extracomunitaria, il premio assicurativo richiesto dall'assicurazione era nettamente superiore (circa 327 euro).

La puntigliosità del signor Vincenzo ha aperto la strada per una lunga attività di *testing*. In pratica, l'UNAR ed i suoi focal point hanno richiesto vari preventivi per una persona con le medesime caratteristiche, cambiando di volta in volta la cittadinanza. In tale modo, si è potuto verificare come i cittadini italiani, comunitari, statunitensi paghino un premio assicurativo nettamente inferiore rispetto a quello di cittadini dell'est-europeo (compresi i rumeni), africani o asiatici. Si è, inoltre, approfondita l'analisi scoprendo che anche i cittadini giapponesi o degli Emirati Arabi pagano lo stesso premio dei cittadini italiani, mentre quelli russi o ucraini rientrano fra i conducenti che pagano di più.

Da tale analisi sembrerebbe che a base della differenziazione nei premi assicurativi ci sia non solo l'essere cittadino di questo o quello Stato estero ma, addirittura, una separazione in blocchi contrapposti fra Paesi dell'occidente o, comunque, ricchi e Paesi più poveri o collocati in determinate parti del globo (Africa, Asia).

6.2.10 Salute: il rispetto della persona è un 'servizio essenziale'

Fortunatamente, la discriminazione in materia di salute è minima rispetto ad altri ambiti (lo 0,8% dei casi denunciati). Probabilmente, nel nostro Paese si è sviluppata una cultura della cura del malato e dell'assistenza che in qualche modo avvicina l'utente italiano a quello straniero e che tende a scoraggiare episodi gravi di discriminazione razziale. Ciò non significa che non si verifichino anche in questo ambito atteggiamenti razzisti, tutt'altro: come si avrà modo di vedere, il razzismo assume forme più sfumate, non potendo, o non volendo, dar seguito a episodi di discriminazione che comprometterebbero gravemente la salute degli stranieri che chiedono assistenza.

La discriminazione assume dunque diversi volti. Ad esempio, la discriminazione può nascere dalla mancanza di informazioni puntuali. È questo il caso di una paziente straniera che aveva necessità di un trapianto d'organi. Da parte della struttura sanitaria viene fatta richiesta di verificare la posizione di stranieri senza permesso di soggiorno in materia di assistenza essenziale. All'UNAR scrive una Caritas diocesana, cui la paziente si è rivolta.

“Le chiedo di consigliarci circa la posizione di cittadini stranieri ammalati gravi, presenti sul nostro territorio, senza permesso di soggiorno. È scontato l'intervento per la situazione di emergenza che l'ospedale assicura; ma per la cura di malattie gravi (ad esempio, leucemie) è prevista la concessione di permessi sanitari o umanitari? Queste concessioni sono discrezionali?”

L'esempio che le porto è quello della signora Irina, arrivata con permesso turistico, attualmente irregolare, ammalata di una forma di leucemia grave, in terapia presso l'azienda Ospedaliera di una città del Sud, che attualmente necessita di un trapianto in donazione. Per poter essere inserita nella banca dati per la donazione, Irina deve aver un regolare permesso di soggiorno. Ci dia lei un consiglio operativo. Le allego il certificato del primario del reparto di Ematologia”.

La storia è finita bene, grazie ad un intervento di verifica normativa e di orientamento al segnalante. Nondimeno, appare chiaro come vi sia stato un deficit informativo da parte della struttura addetta al trapianto; struttura di per sé ad elevata specializzazione tecnologica e chirurgica. Soltanto l'intervento di un'associazione ha permesso di attivare la verifica normativa, grazie al coinvolgimento degli organi competenti e alla fattiva collaborazione dell'UNAR. Non si capisce però per quale ragione la verifica non sia stata effettuata direttamente dal centro specializzato. Accanto all'aggiornamento professionale richiesto per strutture come queste, si ravvisa parimenti la necessità di un aggiornamento formativo in tema di diritti all'accesso delle prestazioni, non solo per quelle urgenti (primo soccorso) ma anche per quelle essenziali (come i trapianti).

Una seconda forma di discriminazione assume il volto della negligenza nel servizio. E' il caso di una donna africana, dimessa dopo una operazione chirurgica nonostante avesse la febbre alta. I casi di malasanità sono sotto gli occhi di tutti e colpiscono anche gli utenti italiani; tuttavia, l'accelerazione delle procedure di dimissione della paziente è avvenuta senza tener conto delle sue reali condizioni e in un clima di sbeffeggio. Infatti, nella vicenda si ravvisa un deficit relazionale sia da parte del medico che l'ha dimessa che dell'infermiera.

I pazienti devono essere pazienti

La signora Halimah è stata ricoverata nel reparto di ginecologia di un ospedale del nord Italia per essere sottoposta ad un grave intervento chirurgico. Pochi giorni dopo è stata dimessa nonostante avesse la febbre a più di 39. Il medico che l'ha operata, appena ha saputo che la signora era stata dimessa, l'ha fatta rientrare il giorno stesso in ospedale con un'ambulanza, poiché la signora non riusciva a camminare. Il medico di turno, che era presente anche quando la signora è stata dimessa, le ha detto: "l'abbiamo dimessa stamattina, è tornata perché qui si mangia bene", poi le ha gridato contro: "perché sei venuta in ambulanza?" e dopo l'ecografia: "eh sì, in ospedale si mangia bene". La stessa notte la signora Halimah aveva necessità di recarsi in bagno, ma aveva la flebo e in questi casi viene raccomandato ai pazienti di chiamare l'infermiera per essere accompagnati e perché venga loro messa una fascia apposta sulla ferita, ma l'infermiera è arrivata e le ha detto: "Perché hai suonato? Arrangiatevi da sola" ed è andata via. La signora ha telefonato al primario, che le ha assicurato che ci avrebbe pensato lui, ma non è arrivato nessuno per due ore, finché la compagna di stanza ha accompagnato in bagno la signora. Il giorno dopo il primario si è accertato dell'accaduto e si è scusato, così come la persona che l'ha dimessa.

A ben vedere, vi è stata una presa di distanza dell'organo dirigenziale e del chirurgo, con un richiamo che ha se non altro reso pubblica la vicenda; certamente, non sembra essersi dato un seguito disciplinare a tali richiami verbali.

Tra l'altro, la situazione si è complicata quando il problema ha travalicato l'ambito dell'assistenza e della cura per divenire episodio di negazione della persona in ambito lavorativo. Infatti, a seguito della lunga degenza, la signora Halimah è stata licenziata dal suo datore di lavoro nonostante avesse presentato ogni certificato utile a constatarne la sua posizione. E' oggi in corso l'accertamento legale atto a verificare la fondatezza del comportamento del datore di lavoro.

La discriminazione, talvolta, ha tratti intangibili, "limitandosi" alle offese verbali. Viene sì garantita la parità di accesso alla prestazione, sottolineando tuttavia la differenza di pelle attraverso il ricorso allo stereotipo di razza.

Il tremito degli africani

Adamu è un cittadino nigeriano, da 25 anni in Italia. Un giorno, mentre era in casa, si è sentito poco bene ed è svenuto. Al suo risveglio essendo una persona in dialisi, chiama l'ambulanza al 118. Arriva l'ambulanza e viene portato via. Durante il trasporto in ospedale, il personale del 118 si accorge che il paziente è grave in quanto ha avuto un'emorragia interna. Chiamano il pronto intervento medico; quindi, durante il tragitto, l'ambulanza viene fermata e salgono due medici di cui uno, vedendo il signore tutto tremante, afferma: "Smettila di tremare, voi africani vi conosco fate sempre così". Ad oggi, l'utente straniero non è stato ancora dimesso dall'ospedale per la gravità del suo stato di salute. In questo momento, si trova nell'impossibilità di venire a conoscenza del nome del medico di pronto intervento, perché, appunto, è ancora ricoverato.

In questo episodio non si ravvisa una differenza di trattamento rispetto ad un paziente italiano, giacché l'utente straniero è stato regolarmente ricoverato, quanto una offesa alla sua dignità come persona. Viene tacciato di essere un bugiardo (i tremori sarebbero una messinscena), richiamandosi alla razza di appartenenza ("voi africani fate sempre così"): la generalità dello stereotipo di razza offende la dignità del malato e impedisce al medico di diagnosticare la gravità della situazione (emorragia interna di un paziente dializzato). Lo stereotipo razzista mostra qui tutti i suoi limiti: esso rappresenta un'economia della mente che impedisce ad un medico di accogliere una persona come sofferente e di effettuare una diagnosi corretta su di lei. C'è da chiedersi se il tremore dovuto all'emorragia sarebbe stato diagnosticato correttamente se il paziente fosse stato un italiano.

Il razzismo *gentile*, fatto di parole sussurrate a cui non seguono comportamenti discriminatori, si appoggia anche su condizioni di disagio della persona immigrata, assommando più forme di umiliazione tra di loro. E' il caso di una donna che ha richiesto una prestazione ambulatoriale, presentando l'esenzione dal pagamento per motivi economici, come previsto dalla legge. La difficile situazione economica che sta attraversando viene enfatizzata pubblicamente dalla operatrice di sportello, la quale ha rivolto in tono offensivo diverse domande ad alta voce, fra le quali: "Perché non paga? Non lavora? E perché non lavora? E suo marito, anche lui, come tutti gli stranieri, perché non lavora? Certo, *fate tutti così voi stranieri*, neanche pagate i contributi!".

L'elemento razzista non diviene una vera e propria forma di discriminazione, perché in realtà la prestazione è stata regolarmente erogata. Tra l'altro, la situazione non facile in cui versa la sanità italiana, talvolta sconosciuta agli immigrati, rende ancora più difficile la lettura di eventuali episodi di discriminazione, rispetto alla già difficile condizione dell'utente italiano.

Vero è che le risorse informative e relazionali in possesso dell'utenza straniera potrebbero essere scarse rispetto all'utenza italiana e ciò potrebbe rendere ancora più disagiata l'accesso all'assistenza sanitaria da parte di chi non la conosce bene. Tuttavia, viene confermata la natura razzista delle affermazioni pronunciate, laddove si utilizza la tipica generalizzazione dello stereotipo razzista: "Fate tutti così, voi stranieri". Tale generalizzazione porta con sé un'altra tipica conseguenza dello stereotipo: il ribaltamento della realtà. Affermare che gli stranieri "neanche pagano i contributi" può essere vero in termini numerici, ma il contesto dell'affermazione individua la causa nel lavoratore straniero, non nel datore di lavoro inadempiente. Che ci possa essere un accordo tra datore di lavoro italiano e lavoratore straniero per non pagare i contributi è ipotizzabile, ma come caso limite; che il datore di lavoro italiano approfitti, in generale, della scarsa tutela del lavoratore straniero, è cosa oramai facilmente documentabile. L'operatrice di sportello ha quindi letto la situazione che le si presentava con le lenti deformi del pregiudizio, giungendo a distorcere la realtà – che peraltro non riguardava l'utente straniera – pur di umiliare la sua interlocutrice. Tra l'altro ha subito una doppia

umiliazione: la prima riguardante la pubblicizzazione della sua situazione economica, la seconda riguardante la sua condizione di straniera.

Oggi, la signora che ha subito questo trattamento vive in maniera incerta la richiesta di tutela della propria dignità. Infatti, la dirigente della Asl l'ha chiamata e le due si sono chiarite. La stessa dirigente ha chiesto di formalizzare la protesta, allo scopo probabilmente di dare un seguito a quanto accaduto, ma la donna non se l'è sentita di richiedere un semplice richiamo verbale. Sembra quindi che intenda chiudere l'incidente. Invece, ha fatto richiesta all'UNAR di intervenire ufficialmente, perché non vuole che tutto finisca qui. Si ha quasi l'impressione che l'utente straniera voglia dar seguito al fatto senza tuttavia esporsi direttamente con la Asl alla quale, probabilmente, dovrà continuare a rivolgersi²⁰.

²⁰ Per una più approfondita analisi delle specifiche modalità discriminatorie in ambito socio-sanitario si rinvia al Cap. IV, par. 4.

III. PROCESSI DISCRIMINATORI E AZIONI DI CONTRASTO ALLA DISPARITA' DI TRATTAMENTO

1. Assistenza alle vittime di discriminazione

Dopo tre anni di attività, può dirsi consolidato nel panorama istituzionale il ruolo dell'UNAR, che è quello di operare per la prevenzione, per il contrasto e – per quanto è possibile – per la rimozione degli effetti degli atti discriminatori di cui venga a conoscenza.

Oltre alle indispensabili attività di sistema volte ad informare ed educare, e perciò ad evitare il verificarsi di fenomeni discriminatori, l'UNAR non poteva non essere dotata di strumenti di assistenza alla presunta vittima di discriminazione, che giungano sino alla consulenza della medesima propedeutica alla instaurazione di un giudizio.

Con una affermazione sintetica ed efficace, si può dire che l'attività di assistenza offerta dall'UNAR è a tutto tondo, in quanto comincia con la ricezione della segnalazione del caso e si ferma sulla soglia delle aule di giustizia.

In principio, l'UNAR si attiva sulla base delle segnalazioni pervenute al *Contact Center* ovvero per posta o recepite da organi istituzionali, dalle associazioni o dalla stampa, ed in ogni caso l'Ufficio svolge anche d'ufficio e con mezzi autonomi indagini ed inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori.

L'attività istituzionale di raccolta dei casi di discriminazione è assicurata dal *Contact Center*.

L'UNAR si preoccupa di eseguire su quelle segnalazioni una istruttoria di *primo livello* attraverso la task force presso l'Ufficio coordinata dalle ACLI, che si realizza attraverso il riscontro con la presunta vittima e le parti coinvolte per verificare se il caso segnalato abbia un qualche fondamento oggettivo; in tale fase vengono acquisite prove, che siano documentali, testimoniali o indiziarie.

Le segnalazioni che superano questa prima fase, in quanto ritenute *prima facie* fondate e pertinenti, vengono trasmesse alla segreteria dell'UNAR per la valutazione del Direttore e l'eventuale attribuzione al funzionario/magistrato competente per un'ulteriore fase istruttoria di *secondo livello*.

All'esito di tale approfondimento istruttorio, l'UNAR può indirizzare la presunta vittima di discriminazione ai *focal point* nazionali gestiti dalle ACLI ovvero alle Associazioni iscritte al Registro nazionale e che perciò sono dotate di legittimazione attiva, affinché possano assistere la presunta vittima nella instaurazione dei relativi giudizi.

A tal ultimo riguardo, occorre segnalare che, nel corso del 2007, sono proseguite e si sono intensificate le attività di cooperazione con il mondo dell'associazionismo e degli enti iscritti al Registro nazionale, al fine di garantire loro ausili finanziari per attività progettuali di sostegno, formazione e sensibilizzazione.

Iniziative di formazione e scambi di esperienze sono proseguite anche con i *focal point* nazionali per rafforzare l'azione di supporto tecnico-legale e promuovere un'efficace attività conciliativa informale per la cessazione delle condotte discriminatorie²¹.

²¹ Per un elenco dei *focal point* ACLI/UNAR vedi il Cap. II, par. 2.

2. L'efficacia delle azioni di conciliazione informale

Come si è detto, l'attività quotidiana dell'UNAR è connotata da un continuo impegno nel contrasto dei fenomeni grandi e piccoli di discriminazione, con l'attenzione rivolta alla risoluzione anche dei micro-casi, quelli che per la loro ridotta importanza economica o per la naturale ritrosia delle vittime persino a permettere la loro identificazione, rischiano di passare inosservati e ad andare ad ingigantire, granello dopo granello, quel muro di sabbia che determina la disgregazione sociale. Se fosse possibile fare una graduatoria etica delle attività svolte dall'UNAR, verrebbe da dire che l'azione conciliativa informale nella risoluzione dei conflitti e nella cessazione delle condotte discriminatorie è quella che meglio contraddistingue l'agire dell'UNAR, in quanto ne esalta il ruolo di agenzia pubblica e consente all'UNAR di fungere da vero e proprio intermediario tra le diverse competenti sociali, proprio in quanto percepito come autonomo da ciascuna di esse.

Anche a livello quantitativo, l'attività di conciliazione informale è quella che ottiene maggiori risultati, considerato che la stragrande maggioranza dei casi trova una soluzione per mezzo dell'intervento dell'UNAR, senza necessità di adizione della via giudiziaria.

L'azione conciliativa normalmente viene preceduta da parte dell'UNAR, eventualmente in collaborazione con i *focal point* e le associazioni sul territorio, dall'audizione delle parti formalmente convocate.

Durante gli incontri, oltre ad acquisire maggiori informazioni su fatti specifici, vengono prospettate soluzioni per l'eliminazione delle situazioni discriminatorie, o, comunque, si tenta di mediare tra contrapposti interessi, talvolta tutti meritevoli di tutela, al fine di evitare, se possibile, il ricorso alla via giudiziaria anche con scopi deflattivi del potenziale contenzioso.

Addirittura, molti casi si risolvono prima ancora dell'espletamento della stessa conciliazione informale, atteso che – anche nel corso del 2007 - grande importanza risolutiva hanno avuto le semplici lettere contenenti richieste di chiarimento che vengono inviate dall'UNAR a coloro i quali siano stati segnalati come possibili soggetti discriminanti. In effetti, molto spesso la condotta discriminatoria è dettata da superficialità o ignoranza, e purtroppo talvolta anche da parte di rappresentanti di enti pubblici o di privati che svolgono però attività di contatto con il pubblico.

E' risultata sempre più vincente la strategia della cosiddetta *moral suasion*, volta a influenzare o fare "pressione" sul soggetto destinatario della denuncia di discriminazione, al fine di ottenere un effettivo comportamento socialmente responsabile, senza utilizzare la forza cogente delle leggi e dei regolamenti.

Nonostante l'impegno profuso, non tutti i casi di conciliazione informale pervengono ad una soluzione positiva e, perciò, si apre la strada giudiziale.

3. Associazionismo e legittimazione ad agire in giudizio

L'articolo 44 del Testo unico sull'immigrazione (D. Lgs. n. 286/1998) prevede – com'è oramai noto – l'"azione civile contro la discriminazione" per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Alla luce delle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 215/2003, la domanda può essere proposta anche dalla parte personalmente, senza la necessità dell'assistenza di un avvocato. Il procedimento, che si introduce con ricorso e che ha le forme del procedimento d'urgenza, si conclude con una ordinanza immediatamente esecutiva, attraverso la quale il Giudice può ordinare la cessazione della condotta pregiudizievole ed adottare ogni altro provvedimento

idoneo, secondo le circostanze del caso, a rimuovere gli effetti della discriminazione stessa. L'efficacia dell'intervento del Giudice trova adeguata garanzia nell'articolo 388 Cod. Pen., che prevede una sanzione penale in caso di inosservanza dell'ordine del Giudice.

Oltre alla persona vittima della discriminazione, grazie al D. Lgs. n. 215/2003 hanno legittimazione ad agire anche le associazioni e gli enti, inseriti in un apposito elenco, che possono adire il magistrato "in nome e per conto o a sostegno" del soggetto discriminato. L'iscrizione nell'elenco fornisce ai predetti enti ed associazioni altresì compiti di supporto in giudizio, fino alla completa sostituzione processuale. Le associazioni ed enti iscritti hanno anche la legittimazione ad agire nelle ipotesi di "discriminazione collettiva", ossia nella eventualità che non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione.

L'UNAR ha la facoltà di intervenire nel procedimento giurisdizionale sulla base dell'articolo 7 del D. Lgs. n. 215/2003, anche nelle forme previste dall'articolo 425 c.p.c., provvedendo, ove richiesto dalla parte interessata, a rendere in giudizio, tramite un proprio rappresentante, informazioni ed osservazioni orali o scritte. Soprattutto, l'UNAR può fornire pareri e consulenze legali, nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, a tutti coloro che lamentano di aver subito discriminazioni.

Le associazioni e gli enti impegnati in attività di rimozione delle discriminazioni su base etnica e razziale rivestono un ruolo determinante nell'attività di contrasto di ogni disparità di trattamento vissuta da minoranze etniche, cittadini immigrati e di origine straniera. Esse rappresentano per l'UNAR (ma soprattutto per coloro che soffrono episodi di discriminazione) un braccio operativo imprescindibile nell'attività di assistenza alle vittime.

L'elenco dei soggetti abilitati al patrocinio comprende le associazioni e gli enti già iscritti nel Registro istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità di cui al successivo articolo 6 del D. Lgs. 9 luglio 2003 n. 215, oltre a quelle iscritte nel Registro istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disciplinato dall'articolo 52, comma 1, lettera a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394 (Registro delle associazioni che favoriscono l'integrazione sociale degli stranieri immigrati).

Durante il 2007, non sono stati pochi né marginali i casi in cui le associazioni iscritte nell'apposito Registro si sono finalmente avvalse della facoltà – introdotta dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 215/2003 - della legittimazione ad agire in giudizio "in nome, per conto o a sostegno" della vittima di discriminazione razziale o etnica.

È vero che se ci sono delle controversie vuol dire che non si è riusciti a risolvere stragiudizialmente la questione, ma c'è un indubbio aspetto positivo nell'apertura del fronte giudiziale in materia anti-discriminatoria. Infatti, l'instaurazione dei giudizi contribuisce ad estendere la coscienza sociale della esistenza di diritti dei quali molto spesso le stesse vittime della discriminazione non sono coscienti; in verità, il contrasto delle discriminazioni in sede giudiziale costringe anche gli stessi operatori del diritto (avvocati e magistrati) a confrontarsi con una disciplina processuale tanto innovativa da poter essere considerata – per certi aspetti, in particolare con riferimento alle facilitazioni probatorie per la parte che si assume discriminata – addirittura rivoluzionaria.

Al di là della riservatezza alla quale si è costretti innanzi a qualsiasi procedimento giudiziale, non appaia fuori luogo in questa sede menzionare un importante contenzioso promosso dalla Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo nei confronti di un giornale che pubblicava degli annunci economici recanti la dizione (ritenuta discriminatoria) "no immigrati".

Un altro caso è stato promosso dalle ACLI di Venezia, le quali sono intervenute *ad adiuvandum* nel giudizio promosso da una signora straniera avverso la locale azienda dei trasporti.

4. Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti: una *partnership* essenziale

Come si è anticipato, per il forte attivismo di tutto il settore del *no profit* nel campo della tutela dei diritti umani e negli ambiti di competenza dell'UNAR, che negli ultimi venti anni ha registrato una crescita esponenziale, il D. Lgs. 9 luglio 2003 n. 215 ha inteso dare particolare rilievo alla collaborazione dell'Ufficio con il mondo dell'associazionismo non economico attraverso un coinvolgimento più diretto degli organismi che operano sul territorio nazionale.

Uno degli strumenti più efficaci, attraverso cui tale coinvolgimento ha trovato attuazione, è rappresentato dal "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni?", disciplinato dall'articolo 6 del su citato decreto legislativo.

L'istituzione del Registro ha rappresentato un momento di fondamentale importanza nell'attuazione della normativa comunitaria e nazionale, poiché non soltanto ha costituito uno degli anelli determinanti nel processo che ha condotto al riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio ad associazioni o enti operanti nel settore, come si è già ricordato, ma ha anche offerto la possibilità di realizzare con gli stessi un costante raccordo per l'avvio di importanti sinergie e per l'elaborazione di strategie e progetti condivisi, sui quali far confluire l'impegno comune.

È indubbio, infatti, che la forte presenza sul territorio, la quotidiana ed instancabile attività del mondo del terzo settore, che opera senza fini di lucro nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, rappresenta per l'UNAR una formidabile risorsa per meglio espletare quelle attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'Ufficio, presso il quale, in virtù di delega posta in essere a cura del Dipartimento per le Pari Opportunità, il predetto Registro è stato istituito.

L'iscrizione nel Registro è subordinata al possesso dei requisiti elencati nel comma 2 dell'articolo 6 del D. Lgs. n. 215/2003 di seguito indicati:

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

La valutazione circa la sussistenza dei suddetti requisiti è effettuata da un'apposita Commissione esaminatrice nominata con decreto del Direttore dell'UNAR del 10 marzo 2005, poi modificato con decreto del 6 settembre 2007.

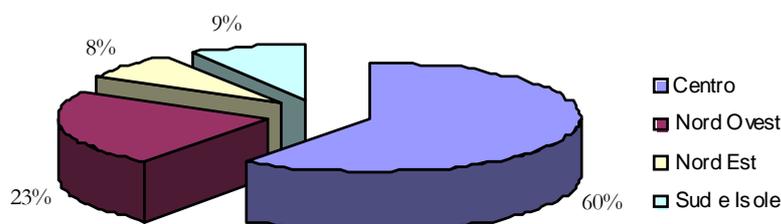
Se la Commissione, dopo una fase istruttoria di esame della documentazione prodotta, esprime parere favorevole, il Direttore dell'Ufficio provvede all'iscrizione dell'associazione nel Registro con relativo provvedimento di cui viene data formale comunicazione.

Al dicembre 2007 sono 152 gli enti iscritti nel Registro, molti dei quali collaborano sistematicamente con l'UNAR nella predisposizione quotidiana degli strumenti necessari al

contrasto al fenomeno della discriminazione razziale in Italia, costituendone essenzialmente il braccio operativo.

Dei suddetti organismi, 91 hanno la propria sede nel centro Italia, 12 nel Nord Est, 35 nel Nord Ovest e 14 nel Sud e nelle Isole (graf. 14).

Graf. 14 - Distribuzione delle associazioni del Registro UNAR per aree geografiche (valori in%)



Una distribuzione geografica che contrasta parzialmente con i dati statistici²² relativi alla presenza degli stranieri nel nostro Paese, secondo i quali 6 immigrati su 10 sono inseriti nel settentrione (33,7% nel Nord Ovest e 25,9% nel Nord Est), mentre solo il 26,6% degli stranieri soggiorna nelle regioni del Centro.

Probabilmente, tale dissonanza si giustifica con il fatto che il Lazio è la regione con il maggior numero di associazioni che svolgono la propria attività nel campo della lotta alle discriminazioni razziali, seguito da Lombardia e Piemonte, e che, nello specifico, a Roma si concentra oltre il 90% delle realtà associative presenti nella regione, tolte le quali non soltanto il Lazio ma tutto il centro Italia assumerebbe, senza dubbio, una posizione di minor rilievo rispetto ad altre aree geografiche.

Anche per l'istruzione di molte delle segnalazioni aventi ad oggetto presunti atti discriminatori giunte al suo *Contact Center* nello scorso anno, l'UNAR ha fatto ricorso alla preziosa cooperazione con il terzo settore.

Spesso, infatti, la risoluzione del caso è stata raggiunta grazie al fattivo e indispensabile intervento dell'associazione presente sul territorio ove è stata denunciata la discriminazione, attraverso l'espletamento di azioni conciliative e di *moral suasion* e, ove ricorressero gli estremi di un eventuale accesso alla tutela giurisdizionale, con la proposizione, in nome e per conto del soggetto vittima di discriminazione razziale, dell'azione civile di cui all'articolo 4 del D. Lgs. n. 215/2003.

Pertanto, sia con la promozione di un'efficace attività conciliativa informale che con l'implementazione della propria funzione di supporto tecnico-legale a favore delle presunte vittime, le associazioni hanno spesso rivestito il ruolo di veri e propri centri di "assistenza legale", nel senso più tecnico del termine.

5. I Protocolli di intesa stipulati con le associazioni di avvocati disposte a prestare assistenza qualificata a titolo gratuito

Come si è anticipato, la presenza tecnica di un avvocato difensore non è obbligatoria nel caso in cui un soggetto che si ritenga discriminato intenda proporre ricorso ed adire in tal modo l'autorità giudiziale.

²² Dossier Statistico Immigrazione 2007 Caritas/Migrantes.

Peraltro, è anche consentito che l'azione venga promossa in nome e per conto del soggetto discriminato dalle associazioni iscritte nell'apposito Registro.

Al fine di completare l'ambito delle possibili aree di ausilio nei confronti di chi intenda agire in giudizio personalmente e desidera farlo in modo professionale pur non disponendo di risorse economiche adeguate, l'UNAR si è preoccupato di garantire che tali soggetti possano entrare in contatto con le associazioni di legali più sensibili alle questioni sociali (e conseguentemente più preparati in materia), oltre che disponibili ad assicurare le loro prestazioni a titolo gratuito.

A tal fine, nel corso del 2007 sono stati realizzati molteplici protocolli di intesa tra l'UNAR e le associazioni di professionisti disponibili, in osservanza di quanto previsto dal rispettivo Statuto, ad assicurare assistenza gratuita in giudizio alle persone segnalate dall'UNAR quali presunte vittime di discriminazione per ragioni di razza ed origine etnica, ovviamente ricorrendo i presupposti di fondatezza della discriminazione segnalata.

Tra le associazioni firmatarie di altrettanti Protocolli d'intesa con l'UNAR nel corso del 2007, si ricordano l'Associazione Avvocati per niente ONLUS, l'Associazione Italiana Giovani Avvocati (AIGA), l'Associazione Legale nel sociale, mentre è prossima la sottoscrizione di analogo accordo anche con l'Associazione Avvocato di Strada.

6. I rapporti con la Polizia di Stato

Nel quadro dei rapporti istituzionali volti a verificare le possibilità sinergiche nella lotta alle discriminazioni, oltre che a verificare lo stato di attuazione degli impegni internazionali dell'Italia (dalla Carta di Rotterdam del 1996 alle Raccomandazioni ECRI n. 10 del 2001 e n. 11 del 2007), l'UNAR ha avviato una serie di contatti con la Polizia di Stato.

In occasione di tali incontri, si è appurato che la questione del contrasto attivo ai casi di discriminazione razziale è divenuto uno degli obiettivi consapevoli delle forze di polizia, le quali sono oggetto di specifico addestramento, atteso che dal 2007 la materia è diventata un autonomo corso di studi per gli allievi. Inoltre, si è preso atto della recentissima pubblicazione di un prontuario in lingua araba, volto a consentire una più facile comprensione reciproca con una delle comunità etniche minoritarie nei cui confronti più forti sono i rischi di discriminazione.

Ci si augura, nei prossimi anni, di poter rendere stabili i contatti tra i rispettivi enti, onde consentire un proficuo scambio di esperienze ed informazioni, già avviati con la Polizia postale per quanto riguarda il monitoraggio delle discriminazioni razziali nell'universo WEB e le metodologie per il contrasto dei crimini commessi via Internet²³.

7. L'incontro con la Comunità islamica

Nello stesso spirito, l'UNAR ha inteso incontrare la comunità islamica presso la Grande Moschea di Roma. In tale occasione, è stato illustrato il quadro normativo vigente e le specifiche competenze dell'UNAR, mentre le Comunità islamiche hanno manifestato all'Ufficio le problematiche dei loro appartenenti, molti dei quali di nazionalità italiana.

Le parti si sono ripromesse di approfondire la cooperazione per mettere a punto programmi di intervento e di sensibilizzazione, al fine di promuovere – da un lato – la più ampia conoscenza degli strumenti normativi e giudiziari a disposizione di chi sia vittima di

²³ Cfr. al riguardo UNAR, *Un anno di attività. Rapporto 2006*, Cap. IV, par. 4.

discriminazione e - dall'altro - un clima di fiducia che meglio disponga alla integrazione sociale, culturale e religiosa.

8. Il problema della autonomia contrattuale, con particolare riferimento all'accesso al credito

Un ruolo del tutto peculiare è quello che ha assunto l'UNAR, nel corso del 2007, con riferimento alla definizione dei confini della normativa anti-discriminazione con la sfera della autonomia negoziale dei privati.

In effetti, l'UNAR ha promosso ed è intervenuto in pubblici dibattiti e convegni, al fine di promuovere una propria interpretazione della disciplina anti-discriminatoria vigente, secondo cui è possibile assicurare tutela alle parti svantaggiate anche in settori diversi dai rapporti con le pubbliche amministrazioni o dai rapporti negoziali che si limitino alle offerte al pubblico.

Secondo l'interpretazione più genuina della normativa anti-discriminazione, essa può rivestire la sua efficacia anche nel campo delle contrattazioni tra privati.

Il pregio dell'opera dell'UNAR, più che dalla valenza dottrinale dei singoli interventi, dipende dalla sua attitudine a determinare una circolazione delle idee in materia, affinché possa essere rimossa quell'aura di intangibilità che da sempre circonda l'istituto della cosiddetta autonomia contrattuale, per cui gli interventi esterni in tale materia spesso sono percepiti come indebite interferenze.

Senza entrare nello specifico in questa sede, ci si limita a ricordare che tra le ricadute pratiche della vicenda rientra anche il sindacato del cosiddetto merito creditizio, ossia della valutazione da parte del sistema bancario in ordine alla concedibilità o meno del credito.

Nonostante i grossi progressi registrati, risulta che a tutt'oggi vi siano delle ritrosie da parte di taluni istituti a concedere ai non cittadini persino mutui ipotecari, per cui questa è una materia sulla quale ancora vi sarà spazio per interventi da parte dell'UNAR.

9. Media e comunicazione discriminante

L'allarme criminalità immigrata, evidenziato dai media italiani nell'ultimo anno, ha destato ampia preoccupazione nella società civile. L'attenzione mediatica nei confronti degli eventi criminosi causati da responsabili di origine immigrata ha raggiunto il suo apice con l'omicidio di Giovanna Reggiani, avvenuto il 30 ottobre 2007 a pochi passi dalla stazione ferroviaria di Tor di Quinto a Roma. Il gravissimo omicidio ad opera di un Rom di origine rumena ha avuto un grande impatto emotivo nella popolazione ed un'ampia risonanza a livello mediatico, con forti ripercussioni politiche in seno alla stessa maggioranza di Governo in merito al varo del decreto-legge n. 181/2007, per facilitare l'espulsione di cittadini comunitari autori di efferati crimini, oltre ad un sentito dibattito circa uno dei cinque disegni di legge componenti il "pacchetto-sicurezza", approvato il 29 ottobre e poi non ratificato per scadenza termini. I forti toni mediatici della prima decina di giorni di novembre 2007 nei confronti della intera comunità rumena, hanno favorito una crescente tensione nei rapporti tra l'Italia e la Romania, attenuata con la visita ufficiale del Presidente romeno Traian Basescu. Si segnala che al riguardo, per l'identificazione di strategie di riconciliazione e di facilitazione della comunicazione e del dialogo con la comunità rumena, anche l'UNAR ha rafforzato la sua collaborazione con l'*Equality Body* rumeno CNCD (Consiglio Nazionale contro la Discriminazione Razziale), con il quale ha avviato strategie di lavoro congiunte che verranno sviluppate durante il 2008 e che prevedono un impegno comune in casi analoghi, la produzione di materiali di comunicazione e

prodotti mediatici per favorire una migliore immagine della comunità rumena in Italia e della comunità italiana in Romania, scambi informativi per la risoluzione di casi, percorsi formativi per giornalisti dei due paesi.

Il clima di preoccupazione e di tensione con la comunità rumena è aumentato quando si sono avute aggressioni razziste contro cittadini romeni e Rom, il 2 novembre nel quartiere romano di Tor Bella Monaca ed il 5 novembre a Monterotondo. Questi due eventi rappresentano forse, per il 2007, il momento di forte tensione in cui l'informazione ha colto quanto negli ultimi tempi si fosse esasperata, anche con una scrittura eccessivamente stigmatizzante, la colpevolizzazione delle comunità straniere e l'estensione della responsabilità penali personali alle intere comunità di cui erano parte i presunti colpevoli.

Questo processo che aveva portato l'informazione a privilegiare il sensazionalismo di fronte a potenziali responsabilità penali di cittadini stranieri, era cominciato negli ultimi anni, ma si era andato consolidando con il dicembre del 2006, quando il giovane tunisino Azouz Marzouk venne accusato ingiustamente di aver ucciso moglie, figlio, suocera e vicini di casa nel Comune di Erba. Le prime indiscrezioni degli inquirenti e la campagna mediatica che ne seguì contribuirono a riversare sul presunto colpevole e sulla più ampia comunità maghrebina lo stigma di una crudeltà disumana. Un mese dopo i coniugi irreprensibili del primo piano dello stabile incriminato furono costretti a confessare la propria colpevolezza di una strage che ricorderemo per molto tempo. Successivamente, Marzouk presentò un esposto per la campagna diffamatoria lanciata dai media nei suoi confronti e il 24 ottobre 2007 un Giudice dell'udienza preliminare di Milano ha accolto la denuncia, rinviando a giudizio tre giornalisti del Corriere della Sera e del Corriere di Como per rispondere dell'accusa di diffamazione a mezzo stampa.

Certamente gli apparati simbolici che alimentano il razzismo si muovono anche attraverso codici linguistici negativi e immagini stereotipe, dotate di forte condivisione sociale, rigidità e alti livelli di generalizzazione tese alla svalutazione e inferiorizzazione dell'Altro. L'UNAR ha potuto riscontrare in questo anno come imprecisioni, deformazioni ed estensioni interpretative infondate delle fonti informative contribuiscono ad una rappresentazione mediale dello straniero che distorce la percezione e valutazione dei fenomeni, evidenziando criticità che favoriscono l'allarme sociale.

Per tutti questi motivi qui esplicitati, l'UNAR ha avviato strategie di collaborazione con il mondo del giornalismo attraverso un supporto scientifico al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, all'interno di un tavolo di esperti. Il gruppo di lavoro ha predisposto un protocollo integrativo alla "Carta dei doveri del giornalista" relativo a rifugiati ed immigrati, che sarà presentato nel 2008 alla Federazione Nazionale Stampa e all'Ordine Nazionale dei Giornalisti: "La Carta di Roma". Il documento vuole rappresentare un primo concreto sforzo per promuovere, nel totale rispetto del diritto di cronaca, la parità di trattamento all'interno della produzione mediatica.

10. La discriminazione collettiva nei confronti di Rom e Sinti

L'attività dell'UNAR è sempre stata caratterizzata da una particolare attenzione nei confronti della popolazione c.d. nomade. Purtroppo è noto, infatti, come gli appartenenti alle etnie rom, sinte e camminanti siano tra i soggetti maggiormente discriminati nel nostro Paese.

Il fenomeno discriminatorio, purtroppo accentuatosi a seguito dei drammatici fatti di cronaca avvenuti durante il 2007, è stato oggetto di analisi approfondita da parte di un gruppo

di studio ad esso dedicato, che ha svolto una specifica attività incentrata sulla tutela anti-discriminazione e la promozione sociale ed economica di queste minoranze in Italia.

Sono state prese in considerazione, ai fini della elaborazione di efficaci politiche di contrasto alla discriminazione, le più diffuse dinamiche socio-culturali ed economiche inerenti queste popolazioni e il loro rapporto con la società *gajia* (non zingara), in modo da evidenziare le motivazioni dei pregiudizi e della conseguente ghettizzazione delle minoranze oggetto di studio.

Naturalmente, l'approccio dell'Ufficio nell'affrontare tematiche così complesse e delicate è sempre stato quello di apertura al territorio e dunque di collaborazione con le associazioni particolarmente attive in questo settore, molte delle quali iscritte al Registro ex art. 6 D. Lgs. n. 215/03. Numerosi sono stati i momenti di confronto, non solo attraverso le consultazioni periodiche e la condivisione di casi pervenuti al *Contact Center*, ma anche attraverso la partecipazione di esperti dell'UNAR a seminari svoltisi in varie regioni, (ricordiamo, tra gli altri, a Bolzano "Rom e Sinti: convivenza e discriminazioni" e "Il presente di un popolo antico", a Palermo il convegno "Sicurezza urbana e coesione sociale: per una carta dei diritti del popolo rom", a Rovereto il Convegno annuale A.I.Z.O.).

Particolarmente significativa nel quadro dell'impegno dell'Ufficio a favore di una piena integrazione delle minoranze "zingare", è stata l'iniziativa di organizzare, proprio nella sede istituzionale, un seminario promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità e svoltosi nel mese di giugno 2007, sui diritti fondamentali di Rom e Sinti, i cui atti sono stati di recente pubblicati dall'UNAR. Si è trattato di una significativa occasione di approfondimento e di confronto, che ha visto la partecipazione di autorevoli rappresentanti del Consiglio d'Europa, esperti del settore, rappresentanti delle istituzioni, del mondo accademico e delle associazioni maggiormente rappresentative.

Il gruppo di studio relativo all'analisi e al monitoraggio della realtà delle minoranze rom e sinte nel nostro Paese ha poi dedicato il proprio impegno alla elaborazione di uno studio analitico su tali popolazioni, da destinare alla pubblicazione, con ampia ricognizione della parte normativa e attività di studio delle singole realtà territoriali, nell'evidente intento di contribuire alla conoscenza della cultura dei Rom e dei Sinti, alla diffusione delle c.d. buone prassi e alla destrutturazione del pregiudizio di cui sono troppo spesso vittime.

10.1 Il "terzo settore" per le comunità Rom, Sinte e Camminanti: un partner ormai consolidato

Come è noto, a partire dai primi anni novanta, il sistema di *welfare* del nostro Paese ha subito una radicale trasformazione, passando da una gestione esclusiva da parte dello Stato dell'erogazione dei servizi sociali ad una delega di produzione degli stessi ad agenti esterni alla pubblica amministrazione (realizzando il sistema del c.d. *welfare mix*), divenuti veri e propri partner istituzionali del settore pubblico.

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

L'UNAR ha rivolto fin dalla sua nascita una particolare attenzione al riconoscimento delle associazioni operanti nel settore della tutela delle popolazioni rom e sinte, nell'ambito del più ampio panorama delle associazioni di prevenzione e contrasto alla discriminazione. E' da sottolineare, inoltre, come il forte attivismo di tutto il settore del *no profit* nel campo della tutela

dei diritti umani e negli ambiti di competenza istituzionale dell'UNAR sia stato riconosciuto anche dalla Direttiva Comunitaria n. 2000/43/CE e dal D. Lgs. n. 215/2003²⁴.

La previsione (ex art. 6 D. Lgs. citato) dell'istituzione del "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni" risponde, infatti, all'evidente esigenza di realizzare un continuo raccordo operativo con le associazioni e gli enti ivi iscritti, per avere sempre un quadro chiaro di chi opera concretamente sul campo e per espletare meglio quelle attività di prevenzione, promozione e rimozione caratterizzanti le funzioni dell'UNAR.

Inoltre, l'articolo 5 del citato decreto legislativo, norma di portata fortemente innovativa, ha riconosciuto a tali associazioni²⁵ la legittimazione ad agire in giudizio "in nome, per conto o a sostegno" della vittima di discriminazione razziale o etnica su delega della persona interessata rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata.

Questo nuovo potere di azione da parte delle associazioni è esteso al mondo delle organizzazioni rom e sinte. Si tratta di una inedita potenzialità che, nella previsione contenuta nell'articolo 5, fornisce agli organismi del terzo settore non soltanto compiti di supporto della vittima in giudizio (c.d. intervento *ad adiuvandum*), ma anche e soprattutto di completa sostituzione processuale, particolarmente opportuna per sopperire alle evidenti condizioni di inferiorità del soggetto destinatario del trattamento sfavorevole; situazioni preclusive, in buona sostanza, di un accesso alla tutela giurisdizionale.

Per cogliere la potenziale capacità di intervento da parte delle associazioni rom e sinte, va aggiunto che tali organismi iscritti al Registro sono, altresì, legittimati ad agire in giudizio, secondo quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 5, nei casi di discriminazione collettiva "qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione", consentendo in tal modo la valorizzazione della presenza e della rilevanza dell'interesse di "gruppo" alla non discriminazione.

Appare quanto mai evidente l'importanza della previsione contenuta nel comma ora citato se correlata al fatto che, dall'analisi delle denunce pervenute ed esaminate dall'UNAR, le discriminazioni razziali perpetrate in danno di Rom e Sinti sono essenzialmente delle discriminazioni di natura collettiva, che raramente colpiscono il singolo individuo nei diversi aspetti della sua vita di relazione, ma tendono ad emarginare sistematicamente un determinato gruppo di persone in quanto tale, contrassegnato dalla comune origine razziale o etnica.

Nella gestione dei contatti con le associazioni operanti nel settore del contrasto alla discriminazione verso le popolazioni di etnia rom e sinte, la linea guida è stata quella individuata dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328), che richiede una progressiva interazione delle iniziative degli enti pubblici, centrali e locali, per realizzare e garantire una adeguata *partnership* con il privato sociale, oramai universalmente riconosciuta, anche in ambito legislativo e comunitario (dir. n. 2000/43/CE), come essenziale anche al fine del conseguimento degli obiettivi istituzionali dell'Ufficio.

I contatti periodici con gli esponenti delle associazioni impegnate nella tutela dei diritti di queste minoranze, intercorsi anche per l'esame e la trattazione dei casi di discriminazione

²⁴ Cf. Cap. III, par. 3 e 4.

²⁵ La legittimazione processuale è riconosciuta anche alle associazioni inserite nel Registro istituito presso il Ministero della Solidarietà Sociale, disciplinato dall'articolo 52, comma 1, lettera a) del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394 (Registro delle associazioni che favoriscono l'integrazione sociale degli stranieri immigrati), ma le associazioni, provenienti dall'uno o dall'altro registro, sono dotate di legittimazione processuale attiva solo se iscritte anche nell'Elenco previsto dal Decreto interministeriale 16 dicembre 2005.

razziale pervenuti all'Ufficio, hanno certamente favorito l'iscrizione delle stesse nel Registro dell'UNAR.

Passando ad una presentazione analitica delle principali associazioni del Registro, si menziona l'Opera Nomadi, ente morale che si autodefinisce "nato dalla consapevolezza che fosse necessario un movimento di volontari organizzato per promuovere interventi atti a togliere gli zingari ed altri nomadi, o gruppi di origine nomade, dalla situazione di emarginazione in cui sono relegati e per aprire la collettività nazionale alla comprensione e all'accoglienza dei diversi". La denominazione "Nomadi" è espressione di un periodo storico, gli anni '60, in cui la stessa stanzialità o il semi-nomadismo di queste comunità non era neppure percepito, ma il pluridecennale ruolo di questa associazione ha condotto i suoi associati a mantenere criticamente problematizzata questa denominazione, con la consapevolezza del carattere sedentario di buona parte della popolazione rom e sinte.

A tale associazione si deve, in assenza di cifre ufficiali fornite da rilevazioni statistiche, la mappatura delle presenze nel nostro Paese che stima i Rom e Sinti presenti in Italia in circa 150.000 unità, di cui circa 70.000 in possesso della cittadinanza italiana.

Notevole importanza ricopre, inoltre, per l'UNAR l'opera di intermediazione svolta dall'Opera Nomadi per conoscere da vicino la complessa realtà dei Rom e Sinti ed individuare i settori nevralgici di potenziale intervento da parte dello Stato o dell'Autorità locale.

A tal proposito, va segnalato tra l'UNAR ed Opera Nomadi un costante confronto sulle criticità vissute dalle popolazioni rom e sinte, ma anche incontri e gruppi di lavoro interistituzionali con l'associazione, così come ad esempio la partecipazione al Seminario Nazionale dell'Opera Nomadi, svoltosi a Roma nel dicembre 2006, che ha rappresentato una importante occasione di dibattito sui temi sopra evidenziati e sulla opportunità di rilanciare il progetto di una legge organica sui Rom o quantomeno l'inserimento della minoranza Rom tra quelle tutelate dalla legge 15 dicembre 1999 n. 482 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche".

Anche con l'AIZO (Associazione Italiana Zingari Oggi), associazione che da sempre ha scelto di lavorare a strettissimo contatto con le famiglie Rom, l'UNAR ha avviato, a seguito della sua iscrizione nel Registro, una stretta collaborazione, partecipando più volte, come evidenziato sopra, ai seminari dalla stessa organizzati nell'ambito delle attività di consulenza, formazione e informazione, mirati a dare una conoscenza più articolata e aggiornata della cultura zingara e delle problematiche che la riguardano, nonché indicazioni e chiavi di intervento che si collegano anche all'aspetto motivazionale del lavoro degli operatori e che si affiancano all'espletamento di interventi diretti svolti dall'associazione nei campi sosta, nella convinzione che una presenza concreta e costante presso i luoghi e le abitazioni dei Rom e dei Sinti sia condizione imprescindibile per la proficuità del lavoro intrapreso.

È importante ricordare ancora l'ARCI, Associazione di Promozione Sociale che, unitamente alle numerose sezioni costituite a livello territoriale, "riconosce le sue radici nella storia del mutualismo e del solidarismo italiano" e rappresenta oggi una delle più grandi esperienze di partecipazione popolare e di autorganizzazione civile nel nostro Paese. È noto l'impegno di questa associazione a favore di Rom e Sinti in molte realtà urbane italiane; tra le altre, va sottolineata l'attività svolta dall'ARCI Sicilia nel nuovo Ufficio Rom di Palermo, con il quale l'UNAR ha stretto un proficuo rapporto di interscambio e collaborazione, almeno per tutto quanto attiene alla tutela dei diritti fondamentali di queste popolazioni in materia di salute e istruzione.

Il menzionato Ufficio è stato realizzato grazie ai fondi del Piano di zona del Comune di Palermo ed affidato in gestione alla predetta associazione che vanta una consolidata esperienza in materia, avendo portato avanti per quattro annualità il noto Progetto "La Rou(t)e", per la

scolarizzazione e la formazione dei minori rom, indirizzato ad un effettivo inserimento socio-culturale e lavorativo della popolazione rom del territorio di Palermo.

Non in ultimo vanno citate la Comunità di Sant'Egidio, "un movimento di laici a cui aderiscono più di 50.000 persone impegnato nella comunicazione del Vangelo e nella carità a Roma, in Italia e in più di 70 paesi dei diversi continenti", sempre in prima linea nel contrasto alle diverse forme di discriminazione e di xenofobia, anche attraverso i Centri di accoglienza polivalente dalla stessa gestiti e quotidianamente presente, tramite i suoi operatori, nei campi di sosta presenti sul territorio nazionale, nonché l'associazione umanitaria Soletterre- Strategie di Pace, che "interviene all'estero e in Italia per garantire l'applicazione dei diritti inviolabili degli individui". L'associazione eroga con proprio personale servizi sanitari, assistenziali ed educativi e garantisce alimentazione principalmente a bambini e donne che si trovano in uno stato di povertà assoluta.

Soletterre rientra tra le dieci associazioni ammesse al finanziamento previsto in un apposito Avviso (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 9 dicembre 2005), con cui il Dipartimento per le Pari opportunità ha inteso sollecitare le associazioni e fondazioni, che avessero maturato significative esperienze in tema di contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, ad elaborare delle proposte progettuali per il perseguimento degli obiettivi indicati in appositi Assi prioritari di intervento in un ambito di attuazione nazionale o interregionale.

Il progetto proposto da Soletterre, dal titolo "*Osservatorio nazionale permanente per la tutela dei diritti fondamentali e il contrasto della discriminazione delle comunità Rom e Sinti*", rientrava nell' Asse III, inerente la tutela dei diritti fondamentali e il contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinte²⁶.

Infine, è importante segnalare la recentissima iscrizione nel Registro dell'UNAR di due associazioni che in tale ambito rivestono ormai una posizione di rilevanza cruciale: OsservAzione e Nevodrom.

La prima, nata circa un anno fa, si definisce "gruppo di pressione, di ricerca, di formazione, di condivisione e crescita comune di tutti coloro che vi contribuiscono, che pone al centro la lotta per i diritti e contro la discriminazione di Rom e Sinti e si impegna a promuovere attivamente il loro coinvolgimento in queste battaglie".

Uno dei primi impegni di OsservAzione, dopo la sua costituzione, è stato quello di organizzare la presentazione dell'importante Rapporto "Cittadinanze Imperfette: rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia", redatto da alcuni associati e presentato da Claude Cahn, *Programmes Director dell'European Roma Rights Center* di Budapest.

Nevodrom, anch'essa di recente costituzione, ha tra i suoi principali obiettivi quello di espletare attività per il riconoscimento della cultura e della tradizione del popolo Sinti e Rom e per il suo riconoscimento quale minoranza etnico-linguistica in Trentino-Alto Adige, con azioni anche di sensibilizzazione nei confronti di enti ed istituzioni, nonché di organizzare manifestazioni interculturali per favorire l'integrazione tra le varie culture europee e sensibilizzare ad una cultura dell'accoglienza e della tolleranza, della giustizia sociale e della cooperazione, del rispetto e della valorizzazione delle minoranze.

A tal proposito, è opportuno ricordare la serie di eventi socio-culturali dal titolo "Il presente di un popolo antico", organizzata dal 4 al 9 settembre 2007 a Bolzano da Nevodrom in collaborazione con l'UNAR, nell'ambito dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti, allo scopo di creare momenti di incontro tra persone nel tentativo di contrastare la percezione limitata e penalizzante delle minoranze sinte e rom, in relazione alle quali spesso si evidenziano essenzialmente gli aspetti sociali "problematici" legati alla presenza di tali

²⁶ Per una più approfondita descrizione del progetto vedi il Cap. IV, par. 6.

minoranze sul nostro territorio. Un modo piacevole e diverso per coinvolgere, avvicinare, far conoscere la cultura e la quotidianità pregna di tradizione di questo popolo.

A conclusione di questa breve disamina delle associazioni iscritte nel Registro dell'UNAR che più di altre qui contemplate si occupano di svolgere attività a tutela dei Rom e dei Sinti, v'è da specificare che le stesse sono, nella maggior parte dei casi, costituite non soltanto da "gagè", ossia soggetti non rom, ma anche da persone appartenenti a tali etnie. La composizione "mista" di tali organismi è ritenuta di fondamentale importanza, poiché evidentemente la reale efficacia delle azioni poste in essere a tutela delle vittime di discriminazione è tanto più rilevante quanto maggiormente partecipata dagli stessi soggetti destinatari di soprusi, violenze e molestie.

Alla luce di tale criterio, sarebbe senza dubbio auspicabile che si moltiplicasse il numero delle associazioni costituite esclusivamente da Rom e Sinti, così come è accaduto per U.N.I.R.S.I. (Unione Nazionale ed Internazionale Rom e Sinti in Italia). U.N.I.R.S.I., associazione anche questa iscritta nel Registro UNAR, si propone non soltanto di svolgere attività di mediazione culturale per migliorare l'accesso e le relazioni dei Rom con le Istituzioni, gli Enti Pubblici e privati, ma anche di promuovere interventi sociali ed educativi miranti alla formazione professionale per l'inserimento lavorativo dei giovani appartenenti alle popolazioni Rom e Sinte.

Al fine di creare dal basso e in maniera diffusa un sistema di monitoraggio e di azione contro le discriminazioni, è importante, pertanto, promuovendo anche la partecipazione diretta di Rom e Sinti in questo delicato percorso, trasmettere agli organismi del Terzo settore in maniera più capillare possibile la conoscenza degli strumenti legali attualmente esistenti, primo fra tutti la possibilità di agire in giudizio contro le discriminazioni, anche e soprattutto collettive che colpiscono i Rom e i Sinti, perché gli stessi possano contribuire a veicolarli verso tali comunità accrescendo in esse la consapevolezza dei diritti di cui sono titolari e la fiducia nella possibilità di vederli tutelati.

A tal proposito, l'UNAR, proprio con l'obiettivo di creare o rafforzare una rete di saperi e competenze legali, ha realizzato nel giugno 2007 un seminario di formazione che ha visto il coinvolgimento dei predetti organismi, anche al fine di creare attraverso gli stessi dei veri e propri centri di assistenza legale, nel senso più tecnico del termine, sia per promuovere un'efficace attività conciliativa informale e, ove possibile, l'auspicabile ricorso alla via giurisdizionale, sia per implementare la propria funzione di supporto tecnico-legale.

10.2 L'esempio di una realtà territoriale: Palermo e il suo territorio

La sinergia tra l'UNAR come attore istituzionale e le associazioni operanti sul territorio è stata particolarmente intensa nel capoluogo siciliano, aduso storicamente alla cultura dell'accoglienza e ancora oggi terra fortemente interessata dal fenomeno migratorio.

Significativi passi avanti sul piano della inclusione sociale e della scolarizzazione delle comunità rom residenti a Palermo sono stati fatti anche grazie al costante impegno e alla proficua collaborazione tra l'Ufficio e le varie realtà associative e istituzionali presenti sul territorio, tra le quali i recentissimi Ufficio Rom²⁷ (Ard Sicilia), il Centro di Formazione Interculturale (CISS), il Coordinamento Servizi Immigrati, Rifugiati e Rom, (riferibile alla Associazione culturale La Rondine e al Centro Studi Ricerche Sociali "G. Arnao"), attuati nell'ambito del Piano di Zona del Comune di Palermo ex art. 19 della legge quadro n. 328 citata.

²⁷ Di cui *infra*, nel prossimo paragrafo 10.4.

Lo studio e il monitoraggio del fenomeno discriminatorio si è articolato, infatti, su tutto il contesto territoriale e dunque anche in vari ambiti regionali, al fine di incrementare e garantire la presenza dell'Ufficio in ambito decentrato anche mediante la descritta, preziosa collaborazione con le associazioni e le istituzioni che a vario titolo si interessano di promozione della parità e di rimozione della discriminazione.

In questo contesto, devono collocarsi iniziative come la partecipazione dell'UNAR al Tavolo interistituzionale tuttora aperto e attivo in Palermo, che vede un confronto tra Ufficio Nomadi del Comune/Ufficio Servizi Sociali Minorili/Centro Servizi Amministrativi/Opera Nomadi/Arci Sicilia/Asl n. 6/ Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, al fine di elaborare un progetto pilota in rete per la scolarizzazione e l'avviamento professionale dei minori Rom.

L'UNAR, inoltre, ha preso parte attiva al Consiglio territoriale per l'immigrazione presso l'Ufficio territoriale di Governo di Palermo. Tale organismo, come è noto, è previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione) e dall'art. 57 del relativo regolamento di attuazione. Il Consiglio ha la funzione di analizzare e promuovere gli interventi da attuare per realizzare politiche integrate, garantendo la massima partecipazione della popolazione immigrata. Di qui il ruolo significativo che l'UNAR può svolgere in tale contesto. Con riferimento alle questioni concernenti la popolazione rom, particolare attenzione è stata riservata, nelle recenti riunioni del Consiglio, anche su sollecitazione dell'UNAR, alle problematiche concernenti la situazione/sistemazione alloggiativa e socio-culturale, oltre che sanitaria dei Rom residenti all'interno del Campo Nomadi della "Favorita", i cui rappresentanti, peraltro, significativamente, hanno preso parte alle sedute, consentendo un contatto diretto delle istituzioni con le loro problematiche. Particolarmente significativa è stata l'attività svolta dal Consiglio per l'esame dei Progetti pervenuti per accedere ai finanziamenti di cui all'art 5 del D.P.C.M. n. 755/94, che prevede, come è noto, due assi di intervento, rispettivamente per la lotta al disagio sociale in genere e per l'inserimento degli stranieri e dei nomadi. In seguito all'attività svolta per l'esame dei progetti pervenuti, è stato dato parere favorevole dal Consiglio, tra gli altri, ad un Progetto presentato dalla ASL 6 (Centro Salute Nomadi e Immigrati), in *partnership* con l'ASI (Area sviluppo industriale) e l'USP (Ufficio scolastico provinciale), il Centro Studi Ricerche Sociali Armao e l'associazione Asantesana, che prevede azioni di integrazione sociale, mediante inserimento scolastico e lavorativo, e prevenzione sanitaria specificamente indirizzate alla comunità rom di Palermo. Inoltre, è stato assunto il Progetto presentato dal Comune che prevede la creazione di un centro di aggregazione sociale per immigrati e di una *nursery* con alcuni posti riservati a donne rom.

Significativa poi è stata l'esperienza palermitana relativa alla formazione di una cooperativa, denominata Amalipè, formata da adolescenti rom e avente il fine di partecipare a tornei amatoriali di calcio, in seguito alla quale si è reso necessario il tesseramento dei componenti presso la Federazione Italiana Gioco Calcio.

La collaborazione tra esponenti dell'Ufficio Rom e l'UNAR, nel segnalare le positive ricadute sull'integrazione sociale dei giovani giocatori, sensibilizzando in tal senso esponenti della Federazione, ha consentito il tesseramento e lo svolgimento di attività calcistica amatoriale a pieno titolo nei tornei federali dei giovani rom tesserati.

10.3 Proposte di intervento normativo “dedicato” ai Rom

L'impegno dell'UNAR nella promozione della parità di trattamento nei confronti delle popolazioni c.d. nomadi si è concretizzato anche nella elaborazione di una proposta normativa, ovvero di un disegno di legge di tutela delle popolazioni rom, sinte e camminanti che ne riconosca la specificità e garantisca i diritti fondamentali.

Tale strumento normativo consentirebbe di riconoscere e garantire diritti fondamentali come l'alloggio, la salute, l'istruzione, il lavoro, ma anche di tutelare la lingua e la cultura di questa minoranza.

Lo spazio per un intervento legislativo di portata nazionale dedicato appositamente a Rom e Sinti e, dunque, indipendente dalle problematiche dell'immigrazione anche infraeuropea, è, in effetti, limitato: la problematica è di carattere etnico e riguarda soprattutto il riconoscimento dei diritti peculiari spettanti alle minoranze nomadi, anche delineando un sistema di interventi e garanzie nell'ottica del rispetto reciproco e della valorizzazione delle differenze.

I confini dell'intervento dello Stato sono tracciati dal riformato Titolo V della Costituzione del nostro Paese: la competenza a dare contenuti a diritti civili e sociali appartiene alle Regioni, mentre allo Stato compete, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost., “*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”.

Parlamentari di varia estrazione delle passate legislature hanno presentato proposte di legge, alcune delle quali non possono neppure ritenersi in linea con il riparto costituzionale di competenze, mentre nel 2007 sono stati aperti tavoli di studio sulle tematiche di cui stiamo parlando, con la attiva partecipazione del Dipartimento per le Pari Opportunità, attraverso l'UNAR, diretti principalmente a tutelare la lingua, la cultura e l'identità delle popolazioni rom, sinte e camminanti in un'ottica di integrazione e di accoglienza. I tavoli di lavoro hanno risentito fortemente anche dell'esigenza di tutela della sicurezza pubblica, che, quando si parla di “zingari”, si affaccia costantemente (si pensi al richiamo a possibili reati, contenuto anche nel regolamento amichevole CEDU del Casilino 700, o alle tematiche del permesso di soggiorno).

I diritti che dovrebbero essere riconosciuti dal progetto in esame, in estrema sintesi, sono:

- a) la peculiarità dell'essere nomade, come appartenenza ad una specifica etnia, rispetto alla generale tematica concernente immigrati e stranieri;
- b) il diritto al nomadismo ed alla stanzialità;
- c) il diritto alla tutela dell'identità culturale;
- d) il diritto al lavoro ed alla formazione professionale;
- e) il diritto alla salute ed alla conoscenza di servizi e prestazioni presenti sul territorio;
- f) il diritto all'istruzione con relativa tutela della scolarizzazione dei minori;
- g) il diritto a momenti di confronto ed iniziativa con le pubbliche autorità.

Si tratta, anche, di assicurare adeguata sicurezza alle aree di sosta e transito, la cui realizzazione, privilegiando le microaree, viene effettuata dalle Regioni, eventualmente stipulando protocolli o intese con i Comuni.

Occorre riconoscere il diritto tanto al nomadismo, quanto alla stanzialità in collegamento a ulteriori diritti fondamentali, come il diritto all'abitazione, all'istruzione ed all'occupazione.

La condizione dei Rom, anche sprovvisti di qualsiasi cittadinanza, va rapportata a quella degli altri cittadini, mediante iniziative specifiche per il superamento delle situazioni di svantaggio socio-culturale; con riferimento al diritto alla salute il collegamento va fatto alla normativa nazionale, che prevede il diritto all'assistenza per gli iscritti al Servizio sanitario nazionale e la fruizione dei servizi essenziali per i non iscritti, i quali sono tenuti, tuttavia, a stipulare una forma di assicurazione.

In questa prospettiva si giustifica la previsione di un organismo permanente e nazionale per la tutela delle popolazioni rom, sinte e camminanti, attraverso il quale dovrebbe realizzarsi un concreto impulso ad iniziative in materia, anche con pareri e proposte, e che consenta di tenere informato il Parlamento sulla problematica rom.

In particolare, lo schema di disegno di legge si compone di nove articoli.

All'art. 1 si delinea la "filosofia" dell'intervento, anche in relazione alla sua giustificazione costituzionale, come enunciazione di principi fondamentali dell'ordinamento in materia; all'art. 2 si sancisce il principio del rispetto dell'identità culturale dei nomadi nell'azione amministrativa; all'art. 3 si sanciscono i diritti al nomadismo ed all'itineranza come propri delle comunità rom, sinte e camminanti, assicurando la sicurezza delle aree di sosta previste dalle Regioni, anche chiamando a partecipare membri delle stesse comunità; l'art. 4, nella prospettiva di consentire la stanzialità degli appartenenti alle comunità, sancisce l'inefficacia di limiti all'accesso ad abitazione e lavoro per essi; l'art. 5 ribadisce l'erogazione dell'assistenza sanitaria agli appartenenti alle comunità; l'art. 6 garantisce l'istruzione per gli appartenenti alle comunità nomadi; l'art. 7 sancisce il diritto-dovere alla formazione, mentre l'art. 8 istituisce la Consulta Nazionale per la tutela delle popolazioni nomadi e seminomadi presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, con il compito di curare dinamicamente le proposte operative e il monitoraggio del settore e suggerendo apposite iniziative. L'art. 9 contiene la copertura finanziaria.

10.4 L'Ufficio Rom di Palermo: mettere in rete le buone prassi

Della collaborazione dell'UNAR con l'Ufficio Rom di Palermo si è scritto anche nel Rapporto 2006, evidenziando le attività svolte a favore dell'integrazione socio ambientale, scolastica e lavorativa della comunità Rom del capoluogo siciliano da tale recentissima struttura, realizzata grazie ai fondi del Piano di zona del Comune di Palermo e gestita dall'Arci Sicilia in collaborazione con l'USSM (Ufficio Servizi Sociali minorili) e con l'associazione Yellow-Hop.

La collaborazione dell'UNAR e la partecipazione "dall'interno" alle attività svolte dall'Ufficio Rom hanno consentito di conoscere e sviluppare buone prassi che, attraverso il meccanismo della condivisione e della cd. messa in rete, siano di ausilio nell'affrontare le problematiche dei Rom anche in altri contesti territoriali.

L'Ufficio Rom ha condotto da poco la prima annualità. Il lavoro dell'*équipe* che in esso opera ha seguito diversi percorsi, cercando di costruire uno spazio capace di connettere l'istituzionale con la comunità Rom.

Ciò ha comportato l'apertura operativa di servizi per la comunità Rom del DSS 42 legati al mondo della scuola, della legalità, dell'orientamento e della formazione di giovani Rom e l'attivazione delle azioni previste dal progetto, ovvero:

- mappatura delle risorse esistenti nel territorio;
- accoglienza dei Rom: ascolto dei bisogni e mediazione con i servizi attivi nel territorio;
- costruzione di schede informative legate alla conoscenza della cultura e dei bisogni dei Rom a Palermo;
- attivazione di percorsi formativi-educativi, di accompagnamento e tutoraggio di giovani e adolescenti, di sostegno scolastico dei minori, utilizzando le reti operative del territorio, gli operatori dell'Ufficio e del servizio civile volontario, i tirocinanti;
- promozione di incontri per costruire reti di lavoro concrete ed operative;
- costruzione di un'anagrafe della popolazione Rom del DSS 42 e, in particolare, di quella presente al campo nomadi della Favorita, in collaborazione con l'Ufficio Nomadi e Immigrati del Comune di Palermo e di altre realtà operative presenti sul territorio, tra le

quali l'UNAR, anche al fine di individuare possibili percorsi di regolarizzazione dei permessi di soggiorno.

La LEGALITA', la SCUOLA e l'ORIENTAMENTO-FORMAZIONE sono i tre assi tematici sui quali si è orientata l'attività dell'Ufficio Rom.

LEGALITA'

Il sottogruppo Rete legale nasce dalla volontà di “aggregare” le risorse umane volontarie e non, per costruire percorsi di legalità all'interno del campo nomadi e creare una rete interistituzionale più ampia ed efficace, ed è quello dove la collaborazione con l'UNAR si sviluppa in modo più significativo.

In premessa, occorre precisare che l'azione della Rete legale appare trasversale rispetto a tutte le altre, poiché si intreccia con le diverse problematiche che coinvolgono la vita quotidiana della comunità Rom: *habitat*, salute, scuola, formazione, lavoro.

La prima azione svolta al campo dal gruppo Rete Legale è stato il censimento della situazione giuridica dei suoi abitanti, per avviare una conoscenza delle situazioni che non fosse meramente numerica, ma anche qualitativa e che consentisse di attuare interventi complessivi e sinergici, sia sul piano operativo (sollecitare la Questura di Palermo – Ufficio Stranieri rispetto al rilascio di un permesso di soggiorno la cui procedura era già avviata per es.), sia su un piano politico (aprire un tavolo di confronto su casi concreti con i dirigenti della Questura – Ufficio Stranieri).

Per il censimento, svolto in collaborazione con l'Ufficio Nomadi e Immigrati del Comune di Palermo e con gli operatori del servizio civile volontario, l'Ufficio Rom si è avvalso di una scheda di raccolta dati oggi su supporto informatico, che costituisce un aggiornato *database* sulla presenza delle famiglie Rom al campo della Favorita di Palermo.

Successivamente, ci sono stati incontri di rete con enti e servizi, pubblici e privati, di esperienza e competenza nel settore specifico, come l'Ufficio Nomadi e Immigrati del Comune di Palermo, l'UNAR, l'Opera Nomadi Sicilia, nonché associazioni con sportelli di consulenza legale nel territorio di Palermo, elaborando così una procedura di invio e presa in carico di casi specifici, finalizzata alla regolarizzazione.

Grazie a tale lavoro di rete, l'Ufficio Rom ha attivato percorsi di collaborazione e sperimentato varie soluzioni ai problemi posti dai singoli casi: l'accompagnamento in Questura, l'invio a sportelli legali per una consulenza, la presa in carico da parte dei Servizi sociali. In tutti i casi, l'analisi di casi “complessi” ha consentito l'individuazione di procedure e di percorsi ripetibili anche per casi analoghi. Sono state individuate e consigliate alcune strategie per la regolarizzazione, come la richiesta del riconoscimento dello *status* di apolide o l'attivazione dell'articolo 31 del T.U. sull'immigrazione²⁸.

Anche in questo ambito, è stato prezioso il lavoro dei facilitatori culturali che hanno fatto da ponte tra le famiglie e l'Unità Operativa di primo livello del Comune di Palermo o l'Ufficio

²⁸ Art. 31 del D. Lgs. n. 286/98 che al comma tre recita testualmente: “Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza.”

Nomadi e Immigrati. Il sottogruppo Rete legale ha, inoltre, prodotto un *Vademecum* dal titolo "Itinerari per il riconoscimento dei diritti di cittadinanza", suddiviso in capitoli contenenti norme, indicazioni ed informazioni utili per richiedere il permesso di soggiorno.

SCUOLA

Il Progetto "Tutti a Scuola", relativo all'accompagnamento scolastico, attraverso l'azione congiunta di Enti Pubblici, del Privato Sociale e del volontariato mirata a garantire un servizio di collegamento scuole-campo nomadi, ha stimolato anche la responsabilità dei genitori nei confronti della frequenza scolastica dei figli. Il servizio di accompagnamento è stato realizzato da marzo a giugno 2007 in maniera ridotta, in attesa di fondi da parte del Comune, da un adulto Rom con regolare permesso di soggiorno, patente di guida e furgone di nove posti.

Dal costante monitoraggio delle iscrizioni e dell'andamento scolastico dei minori Rom effettuato dall'Ufficio Rom insieme agli operatori del progetto La Rou(t)e, la Rete scuola ha rilevato:

- il fenomeno dell'inserimento scolastico è in costante e progressivo aumento: durante l'anno scolastico 2006/2007 si sono iscritti 78 alunni Rom in 11 scuole di Palermo;
- si registra una presenza di bambini Rom nella scuola dell'infanzia, che, come è noto, ha un peso enorme nell'avvio dei processi di socializzazione/integrazione e pre-scolarizzazione dei minori;
- anche nella scuola secondaria di primo grado è iniziato un percorso di inserimento scolastico di alunni Rom;
- si registrano alcuni casi significativi, anche se sporadici, di una maggiore assunzione di responsabilità genitoriale per quanto riguarda l'iscrizione a scuola generalmente effettuata da operatori esterni o volontari.

ORIENTAMENTO E FORMAZIONE

Il lavoro di orientamento e formazione ha permesso di individuare alcuni giovani Rom motivati a relazionarsi con i servizi intorno a loro, acquisendo abilità da spendere per l'inserimento lavorativo, come ad esempio la padronanza della lingua italiana. L'obiettivo perseguito ovviamente è stato quello di favorire l'acquisizione di titoli e competenze da parte degli appartenenti alla comunità Rom, primo passo per avviare processi di integrazione. L'Ufficio Rom ha svolto anche attività di "orientamento", sviluppando percorsi basati su:

- l'accompagnamento alla progettazione di percorsi individuali e cura della relazione di fiducia attivata;
- l'individuazione e il rafforzamento delle competenze trasversali (relazionali, linguistiche, informatiche, socio-culturali) spendibili sul mercato del lavoro;
- l'offerta di un sistema di opportunità informative, formative e di inserimento in esperienze "pilota" (Progetto La Rou(t)e ex Legge n. 285/97);
- il tutoraggio con "presa in carico" dei beneficiari da parte di una rete territoriale di operatori di enti, istituzioni, privato sociale e di tutti gli attori operanti nel mercato del lavoro e della formazione;
- la progettazione condivisa con la comunità Rom del D.S.S. 42 Palermo.

IV. AZIONI DI SISTEMA E STRATEGIE FORMATIVE: DIECI ESPERIENZE PROGETTUALI CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

1. L'UNAR e il Terzo settore

Nel 2007 l'UNAR, allo scopo di favorire un rafforzamento dei saperi e delle competenze legali circa gli strumenti di contrasto alla discriminazione razziale e dei processi attraverso cui si alimentano e manifestano le discriminazioni, ha inteso promuovere momenti di ricerca, formativi e di dibattito rivolti prevalentemente agli organismi del terzo settore, che hanno rappresentato soltanto il primo passo verso un percorso più sistematico di *capacity building*, da intendere in questo caso come uno sviluppo di abilità e competenze, di accrescimento di prestazioni, ma anche di costruzione di efficaci risposte organizzative per la tutela delle vittime della discriminazione, che passi attraverso un rafforzamento della capacità di supporto legale e di dispositivi e pratiche di tutela, che sistematizzino il raccordo operativo tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e le associazioni.

Al tale scopo, va rammentato che il D. Lgs. n. 215/2003 assegna all'UNAR, quale una delle strategie per la lotta alla discriminazione, il compito di *“promuovere l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati, in particolare da parte delle associazioni e degli enti di cui all'articolo 6, di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive, dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica”* (articolo 7, comma 2, lettera c).

Per dare effettiva attuazione alle previsioni del dettato normativo, l'UNAR ha elaborato un'apposita iniziativa rivolta al mondo delle associazioni ed enti *no profit* per la realizzazione di una serie di progetti diversamente connotati e finalizzati, al fine di poter acquisire elementi cognitivi, approfonditi e se possibile territorializzati, che potessero essere utili per la definizione di efficaci misure di contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche, nonché per l'elaborazione di eventuali linee guida o protocolli di intesa nei vari settori toccati dalle proposte progettuali.

Con l'emanazione dell'Avviso n. 1 del 28 novembre 2005 (pubblicato nella G.U. del 9 dicembre 2005) del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, si è inteso sollecitare le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni, che avessero maturato significative esperienze in tema di contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, ad elaborare delle proposte progettuali per il perseguimento degli obiettivi indicati in appositi Assi prioritari di intervento in un ambito di attuazione nazionale o interregionale. Le iniziative si sono svolte nell'arco di tutto il 2007.

La volontà di coinvolgere il mondo dell'associazionismo è stata altresì posta in evidenza mediante il riconoscimento, in termini di priorità, di quelle proposte presentate da associazioni o fondazioni iscritte nel “Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni”, disciplinato dall'articolo 6 del D. Lgs. n. 215/2003.

Anche i centri di ricerca, le università e gli enti pubblici e privati sono stati coinvolti, in qualità di eventuali partner dei soggetti proponenti (associazioni o fondazioni), nella presentazione delle previste progettualità, allo scopo di favorire la creazione di un partenariato che potesse approfondire la propria azione sulle diverse espressioni della discriminazione razziale: dalla formazione e riproduzione di pregiudizi e stereotipi, ai fattori psicologici e strutturali che favoriscono o legittimano segregazionismo, marginalizzazione e discriminazione razziale.

Per sollecitare un avvio mirato delle proposte progettuali, su alcune linee strategiche di azione sono stati individuati quattro diversi Assi di riferimento correlati ad ambiti rilevanti della

vita sociale, all'interno dei quali, in base alle statistiche in possesso dell'UNAR, appaiono maggiormente diffuse le pratiche di discriminazione razziale ed etnica.

Gli Assi individuati hanno riguardato il mondo del lavoro pubblico e privato; l'accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio; la tutela dei diritti fondamentali ed il contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinte; l'effettività degli strumenti di tutela delle vittime di discriminazione nell'accesso al sistema di giustizia.

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

La scelta delle migliori proposte è stata effettuata da un'apposita Commissione di valutazione, composta da professionalità operanti all'interno nell'UNAR, nominata con Decreto del Capo Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità del 22 febbraio 2006, che ha completato i suoi lavori nel maggio successivo.

A conclusione della procedura di valutazione, sono risultati ammessi a finanziamento i primi 10 progetti utilmente collocati nella relativa graduatoria stilata dalla su citata Commissione.

La realizzazione dei dieci progetti aggiudicatari del finanziamento è iniziata nel periodo compreso tra il 9 novembre ed il 1 dicembre del 2006 e si è protratta per dodici mesi salvo i casi di due proposte progettuali, presentate dalle associazioni Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo e Cidis onlus, i cui tempi di realizzazione erano previsti rispettivamente in dieci e sette mesi.

Si illustrano, nei successivi paragrafi, i risultati di alcune tra le più interessanti delle dieci azioni progettuali espletate nel corso del 2007 in relazione all'Asse prioritario di appartenenza (con una sintetica esposizione della strategia, del *target*, degli obiettivi operativi ed, infine, della metodologia applicata).

2. La discriminazione razziale nel mondo del lavoro domestico

Rientra nell'Asse "Mondo del lavoro pubblico e privato", il progetto "*Usciamo dal silenzio*" presentato dalle ACLI nazionali di Roma. Con tale progetto, l'associazione ha inteso realizzare e sperimentare un sistema di monitoraggio atto a far emergere atteggiamenti discriminatori più o meno espliciti nel mondo del lavoro, con particolare attenzione all'esperienza lavorativa dei collaboratori domestici e delle assistenti familiari.

Le ACLI hanno prestato, inoltre, particolare attenzione alla necessità di predisporre un programma di iniziative sperimentali di formazione sul riconoscimento e sul trattamento preventivo delle discriminazioni razziali o etniche nel lavoro di cura, e di valorizzare le diversità culturali di cui sono portatori i suoi beneficiari, in vista di percorsi di sensibilizzazione per una convivenza più ricca e pacifica.

Pertanto, i destinatari finali diretti individuati dalla proposta progettuale sono risultati essere, nelle tre fasi d'attuazione, le assistenti familiari e le collaboratrici domestiche, quale *target* specifico di riferimento nel mondo del lavoro, gli operatori impegnati quotidianamente nel settore dell'immigrazione e della promozione della parità di trattamento tra gli individui, le famiglie quali datori di lavoro.

In ordine alla prima fase del progetto, ovvero l'elaborazione e sperimentazione di uno strumento per il monitoraggio delle discriminazioni razziali nel lavoro di cura, le ACLI hanno adottato un approccio metodologico esplorativo, cioè un metodo di ricerca teso più ad individuare e comprendere le relazioni sociologiche che a quantificare ed estendere i risultati ad una popolazione data.

La ricerca è stata realizzata attraverso interviste su campione con questionari standardizzati con domande a risposta precodificata somministrati alle collaboratrici domestiche e alle assistenti familiari presenti nei prestabiliti cinque punti di campionamento, quali Treviso, Torino, Roma, Napoli e Cagliari.

La scelta delle suddette città è stata effettuata secondo un criterio ben preciso; vale a dire, s'è cercato di individuare nel panorama italiano aree fortemente urbanizzate dove presumibilmente gli effetti dei cambiamenti intercorsi all'interno delle famiglie, a causa delle recenti trasformazioni socio-economiche, sono più evidenti e dove, di conseguenza, potrebbe esserci una maggiore richiesta di collaboratrici domestiche e familiari.

Ciò fatto, tra queste macro aree sono state selezionate quelle che, pur essendo interessate dai medesimi processi di cambiamento, in qualche modo hanno mantenuto una propria specificità a carattere geografico-culturale: da qui la scelta di città collocate in regioni come la Sardegna e il Veneto.

Le interviste, effettuate da intervistatori adeguatamente formati, sono state calcolate proporzionalmente al bacino d'utenza presente *in loco* al momento della rilevazione (per tale motivo le città in cui sono è stato somministrato il maggior numero di interviste sono Napoli e Roma, rispettivamente il 23,9% e il 29,3% del campione) ed hanno coinvolto, anche allo scopo di limitare gli errori, collaboratrici che sapessero parlare discretamente la lingua italiana. I questionari, inoltre, sono stati "costruiti", considerato l'oggetto dello studio e i limiti linguistici, in modo leggero mediante l'utilizzo di 32 domande molto semplici, alcune delle quali a risposta aperta, cioè libere e non precodificate.

Prima della concreta utilizzazione del questionario, i ricercatori hanno deciso di effettuare una piccola rilevazione pilota, in modo da evitare errori irrecuperabili durante il monitoraggio vero e proprio.

Soltanto dopo aver analizzato attentamente i risultati dei 37 *pretest*, si è proceduto alla rilevazione sul campo, durante la quale non si sono riscontrati problemi degni di nota.

Per garantire la corretta raccolta dei dati, le cinque città di sperimentazione hanno periodicamente inviato alle ACLI le schede compilate, le cui matrici sono state di volta in volta inserite in un *database*.

Sono stati 800 i questionari complessivamente consegnati (di cui 37 utilizzati nel *pretest* e 61 esclusi, perché inutilizzabili ai fini dell'analisi dei dati), dalla cui elaborazione i ricercatori hanno ricavato importanti elementi utili ad elaborare un *identikit* socio-demografico delle assistenti familiari, nonché ad acquisire una conoscenza approfondita delle forme e modalità di espressione della discriminazione razziale in ambito lavorativo.

Innanzitutto, va rilevato che del campione di riferimento, composto da 702 intervistati, soltanto il 5,9% è di sesso maschile. Per quanto attiene, invece, più da vicino il profilo delle assistenti familiari meglio definito dalla ricerca, è interessante notare che la loro età risulta squilibrata in favore delle coorti anagrafiche più giovani: il 24% hanno meno di 36 anni, il 73,7% ha un'età compresa tra i 36 e i 65 anni d'età, mentre soltanto il 2% delle intervistate supera i 65 anni d'età.

Dal punto di vista dello stato civile, nella maggioranza dei casi le assistenti familiari sono coniugate (53,8%), il 24,5% è nubile, il 15,4% divorziate o separate e, infine, il 6,3% vedove.

Tra gli aspetti socio-demografici, la distribuzione campionaria del titolo è, senza dubbio, quella più interessante: le assistenti familiari con bassa istruzione non raggiungono il 25%, mentre il 38,8% ha un'istruzione media e il 14,3% un'istruzione medio-alta.

Ciò che colpisce è il dato relativo a quelle assistenti che hanno dichiarato di essere in possesso di un titolo di studio elevato (22,2% del campione). Una percentuale così elevata è il frutto della composizione interna delle intervistate che, per la maggior parte, provengono dai

Paesi dell'Europa dell'Est, luoghi in cui tradizionalmente il sistema scolastico pubblico è discretamente organizzato.

Molto interessante è anche il dato inerente l'appartenenza religiosa: l'83,2% delle collaboratrici domestiche ha dichiarato di essere cristiana, mentre il 15,3% appartiene ad altre fedi religiose e soltanto l'1,4% risulta essere ateo.

Un ultimo aspetto da tenere in considerazione è il tempo di permanenza delle collaboratrici domestiche nel nostro Paese. Oltre il 43% delle intervistate è in Italia da 5 anni, il 37% soggiorna in Italia da meno di dieci anni; soggiorni superiori ai dieci anni riguardano circa un' intervistata su cinque.

Il profilo che sembra, pertanto, caratterizzare buona parte di questi soggetti è quello della neo-immigrata, una persona che con tutta probabilità si sta ancora barcamenando con i problemi caratteristici della prima fase d'insediamento in un paese straniero. Motivo, quest'ultimo, che spinge circa il 40% delle assistenti familiari a vivere in casa del proprio datore di lavoro; un altro 40%, invece, a condurre un alloggio in locazione mentre residuali risultano essere le altre sistemazioni alloggiative.

Tirando le fila di quanto fin qui scaturisce dalla ricerca effettuata dalle ACLI, le collaboratrici che hanno composto il campione analizzato mostrano un profilo alquanto interessante: sono giovani, sposate, istruite, spesso cattoliche e vivono in egual misura con il proprio datore di lavoro o in affitto.

Passando, adesso, ad esaminare sinteticamente le forme e modalità attraverso cui le discriminazioni sofferte dalle assistenti familiari espletano i loro effetti, la ricerca ha sottolineato, innanzitutto, che nel caso del lavoro domestico la difficoltà ad isolare le pratiche discriminatorie è notevole.

Trattandosi di un'occupazione spesso basata su rapporti interpersonali continuativi, il lavoro domestico è un ambito nel quale diviene molto complesso individuare quelle pratiche e quei comportamenti che possono essere ricondotti ad un'intenzione discriminatoria.

Il fattore che contribuisce all'invisibilità delle forme di discriminazione è la cosiddetta "domesticizzazione", ossia il lavoro domestico che si inserisce nel cuore delle relazioni familiari.

Spesso, la donna immigrata che lavora come collaboratrice familiare non è una semplice lavoratrice straniera ma è molto di più; entra a far parte integrante della gestione di una determinata famiglia, di un rapporto affettivo che implica il suo coinvolgimento in delicate relazioni e dinamiche familiari.

In altre parole, si richiede alla lavoratrice straniera di diventare "una persona di famiglia", di accudire i soggetti deboli (anziani, bambini e disabili) presenti al suo interno con la stessa solerzia e con le stesse attenzioni che riserverebbe loro un membro effettivo del nucleo familiare.

Non è raro, di conseguenza, che si richieda all'assistente familiare di adeguarsi a ritmi serrati e non scanditi da orari, a tempi che si prolungano dal giorno alla notte, in una pretesa estenuante di disponibilità. In alcuni casi, dietro relazioni quasi affettive si possono nascondere legami di dipendenza, asimmetrie basate sulla convinzione del datore di lavoro che la lavoratrice sia tenuta ad una fedeltà pressoché assoluta nei confronti della famiglia.

Tutto questo con turbamenti psicologici delle donne immigrate a causa del disagio di vivere insieme con altri in una situazione al contempo di intimità e disparità, per le difficoltà della lingua, per le abitudini diverse e per la percepita sensazione di sfruttamento, anche economico, che non permette alle stesse di avere una "propria vita".

Infatti, nonostante a queste donne si richieda la più completa disponibilità, dalla ricerca è emerso che il rischio di sfruttamento economico è molto alto. Infatti, il 64% dei soggetti

intervistati ha confermato che tale sfruttamento costituisce il rischio più concreto per chi lavora come assistente familiare, seguito dalle offese (38,8%) e dalle molestie (34,8%).

Accuse, ricatti e umiliazioni registrano, invece, valori attorno al 24%, mentre le percosse e il sequestro dei documenti si attestano al 12%.

Il quadro che è emerso è, dunque, alquanto fosco. Lo sfruttamento economico è dato quasi per scontato, il rapporto tra ore lavorate e retribuzione percepita è penalizzante ed il più delle volte si viene pagati in nero e in modo discontinuo.

L'informalità che regola il mercato del lavoro domestico si risolve a tutto svantaggio delle lavoratrici che, in virtù di una posizione debole, si trovano costrette ad accettare condizioni contrattuali penalizzanti, subendo l'imposizione di orari e mansioni non concordate e particolarmente gravose.

Situazione quest'ultima resa ancora più grave dall'assenza, per circa il 50% dei soggetti immigrati, del permesso di soggiorno che rende molti di loro particolarmente ricattabili e vulnerabili. I soggiornanti illegali sono di norma i lavoratori maggiormente sfruttati: l'impossibilità di contrattualizzare il rapporto di lavoro porta con sé retribuzioni molto basse e irregolari, senza dimenticare che la legge italiana punisce con l'espulsione il soggiorno irregolare nel nostro Paese.

Il lavoro domestico-assistenziale può rappresentare, inoltre, una "gabbia occupazionale" soprattutto per quei soggetti che lavorano in regime di coresidenza, dove l'intensità del rapporto lavorativo non permette di sviluppare strategie di mobilità articolate.

Oltre all'assenza del permesso di soggiorno, anche la giovane età e l'aver un aspetto gradevole costituiscono, secondo il 45% delle intervistate, elementi cui si correlano altri rischi insiti nel lavoro domestico. Non poche sono state fino ad oggi le molestie a sfondo sessuale in cui spesso incorrono queste lavoratrici all'interno delle mura domestiche. È un fenomeno preoccupante poiché, come accade per tutti gli episodi di violenza *intra moenia*, esiste una realtà molto sommersa con una scarsa propensione alla denuncia dei reati di cui le donne sono vittime, anche perché il rischio per le collaboratrici domestiche di perdere il lavoro, spesso accompagnato dalla garanzia di un alloggio, è molto elevato.

Le preoccupazioni delle assistenti familiari, dunque, sono risultate esplicite: da una parte lo sfruttamento economico, dall'altra la molestia sessuale. Chiaramente si tratta di un punto di vista tutto al femminile e tutto interno alla condizione di immigrate. Tali donne, infatti, sentono di essere discriminate anzitutto in quanto donne e in quanto immigrate; si sentono svantaggiate perché oggetto di stereotipi di genere, cui si sommano stereotipi etnici o comunque svalorizzanti.

In estrema sintesi, i dati emersi dalla ricerca e in questa sede riassunti molto brevemente, confermano l'immagine delle assistenti familiari o collaboratrici domestiche come soggetti bloccati dalla morsa del bisogno, ovvero persone che hanno la sventura di incorrere in controparti che non ne riconoscono la dignità e che, pertanto, non hanno altre possibilità se non quella di sopportare o fuggire.

Per quanto attiene, infine, ai risultati delle altre due fasi previste dalla realizzazione del progetto proposto dalle ACLI, ovvero la sperimentazione di percorsi formativi rivolti agli operatori che si occupano di immigrazione e la sensibilizzazione delle famiglie in qualità di datori di lavoro, è interessante riportarne, seppur in breve, qualche dato.

In ordine alla realizzazione della fase relativa alla formazione, il progetto ha previsto che la stessa fosse articolata in due sottofasi: la prima, della durata di tre mesi, relativa all'elaborazione del modello di trasferimento di competenze; la seconda, della durata di otto mesi, inerente la sperimentazione dello stesso.

Il sistema di trasferimento di competenze delineato appare innovativo ed articolato in due incontri in presenza e quattro moduli prodotti sulla piattaforma *Moodle* per la formazione a distanza, messa a disposizione gratuitamente dall'ENAIP- Ente Nazionale ACLI Istruzione Professionale.

Per ciò che concerne la formazione in presenza, al primo dei due seminari hanno partecipato 18 operatori provenienti dalle sedi territoriali ACLI delle cinque città di sperimentazione previste dalla proposta progettuale. Dopo una prima parte dedicata alla presentazione del progetto, del suo senso dal punto di vista formativo e politico al fine della condivisione degli obiettivi da raggiungere, la seconda parte dell'incontro è stata finalizzata all'apprendimento dei saperi sull'immigrazione e sulla discriminazione sociale e lavorativa delle assistenti familiari e delle collaboratrici domestiche

Nel secondo seminario, cui sono intervenute 25 persone, di cui 17 provenienti dalle cinque sedi di sperimentazione, sono stati presentati i risultati del monitoraggio atto a far emergere atteggiamenti discriminatori più o meno espliciti nel mondo del lavoro domestico, accompagnati da alcune riflessioni e valutazioni concernenti il monitoraggio medesimo.

Contestualmente all'organizzazione di seminari di formazione in presenza, nel gennaio 2007 è stata predisposta la piattaforma informatica di formazione a distanza (FAD), con l'utilizzo di *Moodle*, fruibile attraverso *Internet*, e sono stati confezionati i relativi moduli.

In coerenza con quanto previsto dalla proposta progettuale, sono stati realizzati quattro moduli formativi rivolti a 20 operatori distribuiti quasi equamente in tutte e cinque le città prescelte: Modulo 1: "Quadro informativo: i flussi migratori nei processi di globalizzazione"; Modulo 2: "Migrazioni femminili e lavoro di cura"; Modulo 3: "Prevenzione delle discriminazioni e degli atteggiamenti ostili contro gli stranieri o le minoranze etniche"; Modulo 4: "Schemi operativi e tecniche per l'individuazione e la prevenzione delle discriminazioni di colf e badanti".

Ogni percorso è stato articolato in tre unità didattiche, ognuna delle quali corredata da un insieme di materiali-risorsa quali, ad esempio, letture, ricerche e *link* a siti *web*.

Per rendere possibile la condivisione collettiva di spazi virtuali di confronto e interazione, sono stati predisposti ed attivati diversi strumenti (fra i quali *forum*, messaggi individuali, *chat*, *file manager*, calendario condiviso e individuale), grazie ai quali è stato raggiunto l'importante obiettivo di attuare, in forma sincrona o asincrona, uno prezioso scambio di esperienze, materiali e informazioni che costituisce il presupposto per la realizzazione di una "comunità di apprendimento". Infatti, ai 20 operatori iniziali, grazie ad una sorta di effetto valanga e all'interesse suscitato dal materiale distribuito, si sono aggiunti altri operatori e conoscenti che, a diverso titolo, si occupano del fenomeno in questione.

Il *network*, dunque, si è allargato notevolmente tanto che, ancora oggi, pare coinvolga un numero di utenti superiore a 240. A questo, va aggiunto che la piattaforma informatica è tuttora disponibile anche per gli operatori non direttamente coinvolti. Il successo di questa iniziativa non è casuale, se solo si considera che in tale modo parte della comunità telematica ha potuto incontrarsi e scambiare le propri opinioni e, così facendo, instaurare un rapporto personale che va ben oltre la mera conoscenza via etere.

Alla luce di quanto finora affermato, non v'è dubbio che gli obiettivi che la seconda fase del progetto "*Usciamo dal silenzio*" voleva perseguire, siano stati pienamente raggiunti grazie alla predisposizione dei su citati percorsi e strumenti formativi che hanno offerto ai molti operatori che si occupano della delicata tematica migratoria (operatori ACLI Colf, del Patronato ACLI e delle strutture che operano nel medesimo ambito di attività) preziosi strumenti per il riconoscimento e trattamento preventivo delle discriminazioni nei rapporti di lavoro tra famiglie e assistenti familiari.

La terza e ultima fase del progetto ha previsto, infine, l'ideazione, la programmazione e la sperimentazione di percorsi di sensibilizzazione realizzati nei cinque territori sedi prescelti, attraverso il coinvolgimento diretto delle famiglie e dei componenti della società civile.

Il risultato è più che notevole considerato che ai suddetti percorsi, articolati in molteplici seminari, hanno partecipato circa 1000 persone, grazie anche ad una capillare attività di diffusione e promozione dell'iniziativa in collaborazione con gli Enti locali e i componenti delle organizzazioni del privato sociale, con cui le ACLI collaborano abitualmente, dando vita, anche in questo caso, ad un effetto moltiplicatore atto a produrre una ricaduta significativa su una popolazione di gran lunga più ampia di quella sopra indicata.

3. La discriminazione etnica nel lavoro pubblico e privato: monitoraggio del fenomeno ed effettività delle tutele

Sempre nell'ambito del primo Asse sul mondo del lavoro, è stato condotto il 31 gennaio 2008, con un seminario tenutosi presso l'Università di Bari – Facoltà di Giurisprudenza, il progetto di ricerca-azione *"La discriminazione etnica nel lavoro pubblico e privato: monitoraggio del fenomeno ed effettività delle tutele"*, a cura dell'Associazione Multi-etnica di Intercultura e Servizi per Immigrate e Immigrati SARO-WIWA, in partenariato con l'Università degli studi di Bari, con la CGIL- Camera del lavoro Metropolitana e provinciale di Bari, nonché con il CESTIM– Centro studi immigrazione di Verona, con la Cisl – Unione Sindacale Territoriale di Verona e con l'Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione - O.P.I. di Lecce.

Caratteristica qualificante del progetto è la sua multidisciplinarietà. Il punto di partenza era l'assunto che con la parola "discriminazione" ci si riferisce ad un fenomeno con svariati profili, ognuno dei quali merita di essere studiato da una disciplina diversa. Il progetto curato da Saro-Wiwa ha esaminato il fenomeno discriminatorio dal punto di vista della psicologia sociale, della sociologia e del diritto del lavoro.

Il progetto prevedeva un'ampia fase di indagine sulle condizioni lavorative di immigrati e immigrate nelle province di Bari, Lecce, Brindisi e Verona. Fra le possibili dedinzioni della discriminazione, sono stati privilegiati i seguenti profili: la discriminazione vista dal singolo straniero (cosiddetta "discriminazione percepita"); la discriminazione nell'ottica sociale (cosiddetta "discriminazione socialmente ritenuta tale") e, infine, la discriminazione giuridicamente rilevante, ossia quella contro la quale esiste una tutela giuridica.

La collaborazione tra i partner ha, quindi, prodotto un ampio questionario (13 pagine), che è stato sottoposto ad immigrati delle province di Lecce e Brindisi per 100 questionari, di Bari per 140 e Verona per 400, mantenendo così le proporzioni rispetto ai dati di presenza sui vari territori. Fondamentale è stato anche l'apporto sindacale che, tra l'altro, ha consentito l'individuazione di un ampio numero di stranieri e straniere da intervistare. Ugualmente proficuo è stato il contributo del CESTIM e dell'OPI, soggetti con larga esperienza concreta sul territorio.

Gli immigrati intervistati svolgono attività lavorativa nei comparti dei servizi (33,5%), del lavoro domestico (18,2%), dell'industria (17,6%), mentre il 14,2% lavora nell'edilizia e il restante 16,5% nel settore dell'agricoltura e agro-alimentare.

Per quanto riguarda i Paesi di origine degli intervistati, la maggior parte del campione proviene dall'Est europeo (46,5%), il 21,4% dal Nord Africa, il 13,6% dall'estremo Oriente, il 13,3% dall'Africa centro-meridionale, mentre il 5,2% dei partecipanti proviene dal Sud America.

In seguito ad una prima valutazione del questionario, sono state svolte interviste strutturate e *focus group* allo scopo di approfondire i dati emersi. Complessivamente, la ricerca ha

prodotto una gran massa di informazioni che possono a loro volta essere ancora approfondite, ma alcune rilevazioni possono essere date per acquisite.

Il 40% degli immigrati intervistati percepisce una situazione di discriminazione sul lavoro, con numeri poco più alti nel sud rispetto al nord. Molti di più sono però quelli che dichiarano situazioni lavorative irregolari (lavoro sommerso, mancate ferie o pagamento di straordinari, dichiarazioni di infortuni, disparità di trattamento rispetto ai colleghi italiani), pur non vedendo in questo una forma di discriminazione. La percezione della discriminazione aumenta col numero degli anni di presenza sul territorio ed è più sentita da coloro che hanno un titolo di studio più elevato. Addirittura, la tendenza a far lavorare gli immigrati senza contratto aumenta per quelle fasce che non sono più soggette al problema del rinnovo del permesso di soggiorno, avendo per vari modi ottenuto la cittadinanza italiana. Il che conferma quanto il problema del lavoro sommerso sia uno dei nodi fondamentali per il regolare funzionamento del mercato del lavoro in Italia, sia per gli stranieri che per i nativi.

La percentuale di discriminazione oggettiva è molto più bassa: 9,4% degli intervistati. Tra le donne, il 10,8% ha avuto casi di discriminazione oggettiva. Però gli immigrati segnalano come situazioni di discriminazione anche fenomeni contro i quali non c'è tutela giuridica. Inoltre, una parte molto consistente delle difficoltà segnalate in ambito lavorativo riguardano aspetti religiosi, come non poter rispettare le proprie festività o non poter seguire le proprie regole alimentari. Sono aspetti ancora ignorati, salvo che in pochi contratti collettivi aziendali, ove si riscontra qualche clausola specifica.

4. La discriminazione in ambito sanitario: dalla ricerca-azione alle strategie di formazione e sensibilizzazione

All'interno dell'Asse "Accesso all'assistenza sanitaria e all'alloggio", rientra il progetto *"Servizi sanitari e discriminazione razziale. Strumenti e pratiche di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale nell'accesso all'assistenza medica"*, iniziativa coordinata dall'IISMAS- Istituto Nazionale di Scienze Mediche, Antropologiche e Sociali.

Il progetto, avviato il 18 novembre 2006, si è focalizzato su una opera di identificazione e monitoraggio delle discriminazioni nell'ambito del sistema sanitario, per delineare delle proposte di intervento (Linee Guida) da presentare alle direzioni sanitarie regionali e alle ASL in un'ottica di servizio più vicina alle esigenze dell'utenza di origine straniera.

L'obiettivo del progetto è stato triplice: da una parte si è analizzato il vissuto degli operatori sanitari rispetto a quello degli stranieri per conoscere le difficoltà che maggiormente incontrano nell'interazione con essi; dall'altra, l'intento era quello di esplorare e individuare i bisogni, le aspettative, gli orientamenti di valore, le categorie di pensiero degli stranieri e quale significato essi attribuiscono all'esperienza di ricovero, per indagare l'eventuale discriminazione nei confronti degli stranieri nell'accesso alle strutture sanitarie. Da queste analisi dovevano emergere linee guida per proposte di cambiamento da favorire all'interno delle strutture sanitarie locali.

La discriminazione su base etnica e/o razziale nel campo sanitario in genere colpisce sia donne che uomini e, spesso, è frutto di forti fattori pregiudiziali che non sono facilmente identificabili.

Per far ciò, il progetto ha ritenuto necessario utilizzare la metodologia di ricerca cosiddetta di Ricerca-Azione, che fa tesoro della riflessione maturata nel campo dei progetti di cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Tale approccio metodologico prevede che il ricercatore metta in atto un duplice scambio conoscitivo e un confronto critico e autocritico

con gli stessi soggetti che indaga, mettendo in discussione i contenuti e gli strumenti teorico-concettuali dell'indagine stessa.

Per l'analisi ci si è avvalsi della lettura dei dati statistici a livello nazionale forniti grazie in parte all'apporto dell'ISS riguardanti i parti cesarei di donne immigrate, oltre ai dati dei parti cesarei nell'anno solare 2006 in tre ospedali 'campione' nelle città oggetto di analisi: Torino, Firenze, Roma.

In fase di ricerca di sfondo, l'indagine si è avvalsa anche dell'effettuazione di 10 interviste a testimoni privilegiati, individuati tra gli operatori sanitari, al fine di indagare il fenomeno attraverso quelle lenti di ingrandimento di carattere esperienziale.

Non ultimo, sono stati anche somministrati 1000 questionari a infermieri sul territorio romano (con un tasso di mortalità dello strumento di circa il 40%).

Tuttavia, i problemi relativi alla discriminazione sono stati messi in evidenza attraverso la conduzione dei *focus group* a utenti stranieri, dove si è posta l'attenzione sui modelli di comunicazione, intervento e assistenza ai servizi. Sono stati, infatti, condotti 8 *focus group* rivolti a utenti/pazienti stranieri (4 nella città di Roma, 2 a Firenze, 2 a Torino), provenienti prevalentemente dalle aree del Maghreb, Cina, Filippine, Centro Africa, Romania, Albania, Sud Asiatico ed Est europeo, Rom. Ogni *focus* ha previsto l'ausilio di mediatori interculturali, al fine di una maggiore attendibilità nell'interpretazione dei racconti.

Sulla base dell'indagine, sono le donne coloro che subiscono la maggiore discriminazione indiretta, poco conosciuta ma fortemente evidenziata dai colloqui con le donne straniere che hanno partorito in Italia e dai dati raccolti.

Nell'analisi sono stati evidenziati i passaggi fondamentali che riguardano la vita delle donne e il corpo femminile (comparsa del ciclo mestruale, scelte contraccettive, gravidanza, parto, riproduzione assistita, arrivo della menopausa e fine della possibilità di procreare), fenomeni determinati socialmente oltre che biologicamente. Gli elementi critici riscontrati sono senz'altro da identificare in un'analisi che, anche attraverso il confronto con culture diverse dalla nostra, metta in luce il carattere sociale di questi eventi e sia in grado di frammentare le costruzioni culturali che li avvolgono nella penombra dell'anonimato etnico. Ciò ha come fine non quello di mettere in discussione l'intervento medico-sanitario, che si vorrebbe basato su dati oggettivi (i dati dei parti cesarei d'urgenza sono più rilevanti nelle donne straniere, per assenza comunicativa, ma anche per non sufficiente *iter* terapeutico), ma quello di poter identificare degli elementi di supporto operativo alle professioni sanitarie. In sintesi, le peculiarità che caratterizzano le donne straniere partorienti in Italia, sono l'età più bassa al parto, minore livello di scolarizzazione e di occupazione, minor numero di esami in gravidanza. Il parto cesareo, proporzionalmente al totale dei parti, tende a crescere negli anni soprattutto nelle donne straniere.

Le motivazioni a cui si possono attribuire l'alto numero di parti cesarei d'urgenza sono prevalentemente raggruppabili in tre grandi fenomeni: interculturale, comunicazione nello spazio della salute, mutamento nelle abitudini alimentari.

a) Interculturale

Una chiara relazione fra alcuni indicatori di svantaggio sociale o di scarse risorse culturali (basso titolo di studio materno) conduce a una difficoltà/disagio molto significativa²⁹ e amplificata rispetto a possibilità di cura in condizioni socio-culturali più elevate. Il fenomeno del diverso approccio alla maternità è un dato culturale specifico che si evidenzia anche sulle

²⁹ <http://www.epicentro.iss.it>

modalità stesse del parto. Le donne africane sono abituate a partorire ‘quasi in piedi’, la ‘posizione ginecologica’ occidentale che facilita gli operatori rappresenta un vero ostacolo nel momento del parto per queste donne.

Indubbiamente, il tipo di assistenza e cura che si è solito offrire alle donne italiane in fase di gravidanza non è ‘socializzato’ a tutte le culture di appartenenza delle donne straniere presenti in Italia, soprattutto, non in coloro che vengono, ad esempio, da paesi in via di sviluppo. Il diverso approccio al parto comporta anche delle difficoltà oggettive negli operatori sanitari, i quali portano avanti, attraverso le loro *best practice*, degli interventi sanitari non sempre tenendo conto delle non conoscenze dei pazienti.

L’assenza di lenti di ‘ingrandimento esperenziali’ e/o di mancato aggiornamento degli operatori conduce a un più probabile accostamento al TC d’urgenza, onde evitare, problemi che portino all’errore clinico. La società dell’immagine, in questo senso, ha permeato a tal punto gli interventi sanitari che con difficoltà gli operatori sanitari si affidano esclusivamente al ‘sapere medico’. Prima di incorrere in possibili errori diagnostici, ci si affida più facilmente alla diagnostica per immagini. Non si è incinta se non si possiede l’ecografia che ne dia la ‘garanzia’. Questo discorso, che ha una più larga eco in una prospettiva sanitaria generale, assume i contorni di una vera e propria prassi laddove tra i turni stressanti, le difficoltà lavorative e tutto ciò che fa divenire complessa la struttura sanitaria, sia necessario prendere in considerazione la persona straniera.

b) Comunicazione nello spazio della salute

Il paziente straniero spesso non comprende i percorsi terapeutici, manifesta il dolore in modo diverso e dà un significato diverso ai sintomi, sospende la terapia farmacologica una volta tornato a casa (per mancanza di tempo o per una cattiva comprensione della prescrizione), non accetta la malattia. Ricordiamo che nei processi migratori c’è l’effetto ‘migrante sano’. A partire sono le persone che stanno bene. Pertanto, un qualsiasi evento che rallenti il percorso di vita del migrante, viene più facilmente rimosso nell’aura del trattamento immediato che cura, anche se non guarisce.

Spesso si crea un *gap* culturale fra pazienti immigrati e operatori che porta a incomprensioni, oltre che ad un’exasperazione dei comportamenti da parte degli operatori (insofferenza, fastidio verso l’odore che i cittadini immigrati emanano o l’atteggiamento con cui si rivolgono); in molti casi non tenere conto di questi fattori porta a errate diagnosi³⁰. Il fenomeno si amplifica notevolmente se il paziente è Rom o Sinti.

c) Mutamento abitudini alimentari

Gli stranieri in Italia conducono spesso una doppia ‘identità alimentare’, dove il fattore tradizionale si mescola a tavola con quello del paese ospitante, il che lascia presupporre, in alcuni casi evidenziati in letteratura, delle alterazioni metaboliche (obesità) che possono creare problemi in gravidanza.

Come risulta da uno studio effettuato da Paola Scardella e Laura Piombo, l’assunzione alimentare dei principali gruppi di alimenti indicano un basso apporto di alimenti del gruppo ‘ortaggi e frutta’ e ‘carne, pesce, uova’, presumendo un apporto ridotto di vitamine, fibre e proteine che può creare problemi durante le gravidanze. Gli alimenti e le preparazioni alimentari del paese d’origine sopravvivono nei pasti serali e festivi, mantenendo delle proprie identità culturali (...), appare convivere una coltivazione delle differenze con una moderata

³⁰ Ciò è avvalorato anche da un’indagine condotta fra il 2000 e il 2001 presso l’Azienda ospedaliera di Reggio Emilia (Sturlese, 2001), nell’ambito del progetto “Costruzione di una carta dei valori e degli impegni”.

spinta all'integrazione anche nelle abitudini alimentari³¹. Spesso i bambini figli di stranieri nascono sottopeso.

Parte integrante della ricerca sono stati *focus group* realizzati in varie città (Roma, Arezzo, Firenze, Torino), sulla base dei quali sono state riscontrate le seguenti problematiche.

Le forme di discriminazione diretta sembrano essere rivolte principalmente nei confronti dei musulmani e, in particolare, delle donne che indossano il velo. Questo è stato confermato anche dalla testimonianza di donne di altra nazionalità. Non si può, quindi, sottovalutare il fatto che le norme di comportamento degli immigrati/e musulmani/e in Italia, come d'altronde nel resto d'Europa, siano ancora largamente allineate sulle aspettative culturali delle società di origine. Questi *habitus* sociali sono, d'altra parte, quelli che agli occhi degli occidentali simboleggiano le resistenze all'integrazione da parte dell'immigrazione musulmana. Bisogna, quindi, considerare il ruolo strategico della donna musulmana quale fattore di accelerazione e/o freno dei processi di integrazione nella società di accoglienza. Di fronte all'abbondanza di stereotipi nella società italiana, le donne musulmane possono rappresentare l'elemento di mediazione tra i due sistemi culturali.

La comunità delle donne filippine mostra un grado di coesione maggiore rispetto, ad es., a quello delle polacche. L'adozione, infatti, di un fondo comune costituito dalle donazioni di danaro che tutti fanno in base alle proprie possibilità e che viene gestito e messo a disposizione dal capo della comunità in caso di necessità per cure ospedaliere costose o altri tipi di interventi d'urgenza, potrebbe essere un modello culturale esportabile ad altre comunità straniere presenti a Roma.

Le forme di discriminazione, laddove non si manifestino direttamente, sono nella maggior parte dei casi subdolamente "latenti". A domande dirette se effettivamente gli intervistati siano stati oggetto di forme discriminatorie, si assiste, da una parte, a una risposta negativa poi smentita nel corso del racconto e, dall'altra, a un senso di colpa per non essere stati sufficientemente chiari, o per "essersi lamentati troppo" o per la propria ignoranza che paradossalmente finisce per giustificare gli attori della discriminazione.

Nei *focus* un fattore caratterizzante in positivo il sistema medico italiano è quello riconducibile alla gratuità delle cure e dell'assistenza sanitaria. Il possesso del tesserino di esenzione dal *ticket* è un diritto per gli immigrati/e inalienabile e che non è presente nelle culture di origine.

L'alternanza tra la farmacoterapia occidentale e tradizionale è appannaggio delle donne immigrate e soprattutto di quelle provenienti dall'Est Europeo e dall'Asia.

Il fattore tempo è determinante nei processi decisionali degli immigrati/e. La mancanza di tempo influisce, infatti, sia nella scelta del medico di famiglia e/o dello specialista (generalmente poco distante dalla propria casa), sia nella possibilità di ricorrere o meno alle visite e alle cure ospedaliere. Un fattore questo che si ripercuote sfavorevolmente sulla salute degli stessi. Il bisogno di lavorare e il tempo ad esso dedicato sono inconciliabili con i tempi burocratici delle amministrazioni sanitarie e aggravati dalle distanze tra le stesse.

Per le donne è fondamentale la possibilità di scegliere un medico donna, soprattutto nel caso di visite ginecologiche, e questa esigenza è tanto più forte nelle culture tradizionali, quale quella islamica o africana in genere. Un altro aspetto emerso è l'eccessivo ricorso ai tagli cesarei praticato dai medici e senza dare "troppe" spiegazioni e, inoltre, la mancanza di informazione circa la possibilità per le stesse di donare il cordone ombelicale a scopi di ricerca.

In generale, il rapporto con gli operatori - medici, infermieri, ostetriche - è positivo: gli stranieri intervistati rilevano un atteggiamento di gentilezza, cortesia, disponibilità, dimostrata

³¹ P. Scardella - L. Piombo, *L'alimentazione tra biologia e cultura, nel nuovo panorama sociale*, diffuso on line www.centralelatte.sa.it.

anche nel tentativo di comunicare gestualmente laddove risulta difficile capirsi verbalmente. Il rapporto con gli utenti italiani è solitamente favorevole; gli stranieri non evidenziano, infatti, particolari difficoltà di convivenza con gli altri degenti e notano un atteggiamento di cordialità e disponibilità al dialogo, anche se spesso risulta limitato a causa dell'incomprensione linguistica. Individuare la discriminazione nell'ambito del SSN è impresa ardua, soprattutto laddove i piani si confondono, ciò che può apparire come discriminazione può essere disservizio sanitario.

Nella relazione tra pazienti/utenti si rilevano le forme della discriminazione indiretta non sempre percepita dagli utenti come tale. Come nel caso di Nina, 23 anni, rumena, rivoltasi al Pronto Soccorso per dolori addominali. Dopo la visita ginecologica, il medico la informa di essere incinta e le dice: 'Adesso ti dico tutto l'iter che devi seguire per abortire'. Nina ride e ribatte al medico: 'Sono rumena, giovane, ma il figlio lo desidero anche io, come ogni donna'.

La storia di Nina è posta qui a titolo esplicativo di un fenomeno basato sul pregiudizio etnico e che non rappresenta propriamente un caso isolato.

Le aree critiche della discriminazione vengono evidenziate soprattutto nel caso di servizi assenti dedicati all'immigrazione. Quale discriminazione maggiore ci può essere in un territorio dove l'invisibilità del paziente straniero vige nel quotidiano? Si veda a titolo esplicativo, il caso di città di provincia in cui, anche con significative presenze di stranieri regolari, non c'è nessun servizio dedicato all'immigrazione, né sportelli di supporto o assistenza preparata all'accoglienza dei pazienti stranieri.

A questo, si aggiunge la forte matrice xenofobica nei confronti dei pazienti islamici (discriminazione che viene esplicitata dagli addetti alla distribuzione del cibo che si lamentano del tipo di alimentazione): '...ste Russe mangiano tanta cipolla che il loro sudore puzza uguale! E i negri pure se se lavano puzzano. Per non parlà di tutti i problemi che ce fanno i mussulmani. Du' palle. C'hanno sempre paura che je dai er maiale, ma chi ce l'ha all'ospedale er maiale!! Pe' mè i pazienti so tutti uguali eh. Io li vedo fori. Te dico quello che mi dicono i colleghi mia!³².

Nella realizzazione dei *focus*, come già detto in precedenza, le maggiori criticità espresse dagli utenti stranieri risiedono nella difficoltà di comunicazione e nella mancanza di informazione, che spesso portano ad un uso improprio dei servizi, oltre che ad un'errata diagnosi da parte dei professionisti con cui si relazionano. A ciò si va ad aggiungere la mancanza di un'interruzione della terapia o una impossibilità a continuare la stessa per non comprensione del trattamento o per costi troppo alti di cura.

Rispetto al grado di informazione si riscontrano le maggiori carenze, perché gli operatori non conoscono i loro canali di comunicazione (per lo più informali) o non riconoscono le differenziazioni al loro interno (etnia, religione, cultura e, quindi, bisogni).

Ad esempio, in molti casi, le donne si rivolgono direttamente all'ospedale (Pronto Soccorso) per semplici richieste, perché non conoscono o non sono abituate a utilizzare i consultori né i servizi di Guardia medica, né riescono a rivolgersi al Medico di medicina generale, che spesso utilizza delle ritualità improprie rispetto ai pazienti stranieri. La denuncia di mala sanità da parte degli immigrati/e in specifiche strutture potrebbe e dovrebbe rappresentare la cartina di tornasole delle politiche sanitarie.

³² Intervista svolta a Pasquale, infermiere specializzato. Lavora presso un grande ospedale di Roma da 32 anni.

Predisposizione delle *linee guida IISMAS - UNAR*

L'attività di ricerca aveva come obiettivo finale l'elaborazione di linee guida da proporre per un dialogo con i servizi, che avvicinasse l'offerta sanitaria alle esigenze dell'utenza di origine straniera. Le linee guida avevano inizialmente come obiettivo principale:

- a) l'aumento dei tempi di anamnesi e l'introduzione di nuove schede anamnestiche interculturali per pazienti stranieri;
- b) elaborazioni di protocolli di monitoraggio a livello regionale e di aziende locali del numero cesarei, con incontri e contatti con dirigenti e decisori di istituzioni sanitarie.

Nell'ambito di questo lavoro, si è ritenuto opportuno proporre all'attenzione degli operatori sanitari un documento di carattere generale per la promozione di un atteggiamento di contrasto della discriminazione che è stato denominato *Carta dei valori*, documento composto di 10 punti rivolto alle strutture sanitarie e agli operatori, dove si evidenziano le proposte di prima accoglienza per l'utente straniero al fine di favorirne il processo di cura³³. A tal proposito, si ricorda che gli operatori sanitari che vengono in contatto con persone straniere, sia attraverso la loro organizzazione che per caso, hanno come compito principale di provvedere loro, dare assistenza, cura e supporto, in armonia con le loro etiche professionali³⁴.

La "Carta dei Valori contro le Discriminazioni", proposta ed ideata da IISMAS e UNAR, si ispira ai principi enunciati dalla "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", adottata dal Ministero dell'Interno nel 2006 riguardo la centralità della persona umana, della sua dignità e dell'uguaglianza dei diritti fra uomo e donna. La *Carta* pone particolare attenzione alla sfera della salute, ambito entro il quale si misurano spesso disuguaglianze sociali significative.

Partendo dalla premessa che la lotta alle discriminazioni nell'accesso alla cura deve essere perseguita in piena ottemperanza alla risoluzione della Dichiarazione Universale dei diritti umani, si pone il problema della differenza culturale, che riflette spesso non solo diverse competenze linguistiche ma anche un diverso modo di intendere la malattia, la salute e, conseguentemente, la modalità di cura. Simili differenze si registrano anche nei modi di esprimere, comunicare e riconoscere i sintomi di malattia e creano difficoltà di relazione e di gestione della terapia da parte dei sanitari. I comportamenti sanitari posti in essere da persone provenienti da contesti differenti rispetto a quello occidentale riflettono, di fatto, ciò che il soggetto percepisce quando si trova a vivere un evento di malattia 'mediato' dal proprio vissuto personale e dalle proprie appartenenze culturali originali. L'effetto principale di questa situazione è un forte disagio in cui vivono e con cui devono costantemente confrontarsi sia gli utenti stranieri che gli operatori sanitari. La *Carta dei valori* promossa da IISMAS ed UNAR nasce con l'obiettivo di porre in evidenza elementi di riflessione utili a favorire una corretta comprensione fra le parti coinvolte nella relazione terapeutica allo scopo di realizzare una piena integrazione degli stranieri, considerati in qualità di cittadini-utenti del Servizio Sanitario Nazionale. In questo senso, l'individuazione e l'attivazione di buone pratiche sperimentate a livello locale potranno rappresentare una sorta di manuale cui fare riferimento per interventi di pari opportunità volti alla tutela del diritto alla salute.

³³ In tal senso, si richiama la 'Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione', decreto del Ministro degli Interni del 23 aprile 2007.

³⁴ Cfr. *Ethical guidelines*, <http://www.picum.org/>.

Carta dei valori

Promozione contro le discriminazioni in ambito socio-sanitario

Art. 1 Il riconoscimento del valore supremo della persona e dei suoi inviolabili diritti che devono essere non solo garantiti, ma anche sviluppati, aiutando ogni essere umano a superare quelle condizioni negative che impediscono di fatto il pieno esplicarsi della propria identità.

Art. 2 L'impegno di ogni cittadino, a cooperare per l'attuazione del diritto alla educazione e ad una adeguata crescita umana, scopo esclusivo o preminente è la promozione della parità di trattamento e la tutela dei diritti delle persone, ovvero, il contrasto ai fenomeni di discriminazione.

Art. 3 Assunzione dei principi ribaditi nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, «Gli uomini nascono e muoiono uguali nei diritti» anche e soprattutto nel diritto alla salute e all'assistenza.

Art. 4 Tutti gli uomini hanno diritto di vivere in un ambiente sociale paritetico: anche il paziente straniero ha il diritto a cure e assistenza adeguate.

Art. 5 Lo Stato deve incoraggiare lo sviluppo di appropriati codici di condotta affinché sia possibile divulgare informazioni utili alla comunicazione efficace e formazione degli stranieri.

Art. 6 Lo Stato deve predisporre adeguate misure legislative, amministrative, sociali, culturali ed educative per rimuovere ogni forma discriminatoria contro la persona.

Art. 7 La Carta afferma l'impegno dell'Italia affinché ogni persona che si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione e condizioni sociali. Ogni individuo che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà.

Art. 8 Gli operatori sanitari che vengono in contatto con persone straniere, hanno come dovere principale la loro assistenza, cura e sostegno, in coerenza con la loro etica professionale e nel rispetto dell'unicità del valore della mediazione interculturale.

Art. 9 Al fine di promuovere l'integrazione a tutti i livelli, si auspica una particolare attenzione alle diverse pratiche di cura in modo da individuare ambiti entro cui attivare il rispetto delle pratiche terapeutiche convenzionali e non.

Art. 10 L'individuazione e l'attivazione di *buone pratiche* sperimentate al livello locale, forniranno spunti di riflessione per promuovere interventi di pari opportunità volte alla tutela del diritto alla salute.

I risultati dell'indagine e la presentazione della Carta dei valori sono stati ampiamente promossi tra le strutture sanitarie locali oltre che in vari incontri pubblici. Accanto a queste occasioni di dibattito, sono stati realizzati quattro giorni di formazione pilota e una giornata di *workshop* internazionale, al fine di promuovere una sensibilizzazione dei medici, dei dirigenti sanitari, dei *decision makers* e operatori sulle problematiche riscontrate nella ricerca. Hanno direttamente partecipato ai corsi circa 500 tra medici ed operatori sanitari, oltre al personale contattato tramite invio dei materiali predisposti.

La diffusione dei risultati finali della ricerca si è svolta nell'ambito del *XIV Workshop Internazionale "Cultura, Salute, Migrazioni"*, che si è tenuto dal 26 al 29 novembre 2007 presso il CNR di Roma. All'interno di tale *Workshop Internazionale*, è stata predisposta una giornata di lavoro con esperti del settore sul tema oggetto della ricerca. Questa giornata ha avuto il duplice intento di diffondere i dati e discutere con gli opinion leader di possibili sviluppi futuri e eventuali aggiustamenti per contrastare la discriminazione indiretta in pazienti immigrati.

La giornata preposta alla diffusione dei risultati è stata il 28 novembre 2007, con la sessione dal titolo "Discriminazione e servizi socio-sanitari". In tale occasione, l'UNAR ha introdotto la ricerca ribadendo come, frequentemente, la discriminazione socio-sanitaria sia di tipo indiretto e spesso implicita, non percepibile dalla stessa presunta vittima. A differenza di altre tipologie di discriminazione - ad esempio quella in ambito lavorativo - infatti, questa disparità di trattamento di soggetti stranieri è costituita da elementi "non detti" fondati sulla difficoltà di recepire le necessità dei pazienti stranieri e su una forte incomprensione linguistica. L'obiettivo della sessione dei lavori è stato quello di presentare i dati della ricerca condotta da IISMAS-UNAR alla comunità scientifica e agli operatori di settore. Alla sessione dedicata hanno partecipato circa 150 persone tra medici, infermieri, operatori sanitari in genere, mediatori interculturali e studenti nelle sopracitate professionalità.

I *decision makers* a livello locale sono stati, inoltre, individuati nei responsabili delle strutture sanitarie ospedaliere e ambulatoriali delle tre regioni coinvolte e nelle comunità straniere che hanno collaborato con i ricercatori e che si sono resi disponibili per la distribuzione dei materiali.

Al livello regionale, segnaliamo i dirigenti e rappresentanti politici del settore sanitario delle istituzioni sanitarie regionali del Lazio, Toscana e Piemonte a cui si sono aggiunti anche i Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali di Toscana, Lazio e Piemonte. A questi vanno aggiunti ulteriori 197 *decision makers* a cui la *Carta* è stata inviata ed affissa presso i principali luoghi di incontro tra paziente e personale medico-sanitario. Sulla base dei risultati dei *focus group* e della ricerca svolta, sono stati elaborati un poster e una brochure informativa rivolta sia agli operatori sanitari che agli utenti/pazienti/dienti stranieri. La brochure contiene una serie di informazioni multilingue sui diritti all'accesso alla salute e sugli strumenti di tutela offerti dall'UNAR per ogni discriminazione subita.

Il materiale prodotto è multilingue, in maniera tale da poter offrire un servizio sanitario orientato alla lotta alle discriminazioni razziali. In particolar modo, è stata realizzata una brochure suddivisa in tre parti distinte: la prima che potesse informare il paziente sui suoi diritti; la seconda, rivolta agli operatori sanitari, ha avuto come obiettivo quello di esplicitare le situazioni problematiche che il paziente straniero incontra all'interno del *setting* terapeutico; la terza, il possibile ponte tra le culture che andasse a ridefinire lo spazio di *problem solving* nel trattamento sanitario, attraverso l'ausilio del mediatore interculturale e del servizio offerto dall'UNAR per la lotta alle discriminazioni. In particolare, in essi è stato segnalato il ruolo del numero verde UNAR 800 90 10 10. Il contenuto di tali materiali, prodotto dell'*équipe* multiculturale del progetto, ha il fine di apportare le necessarie modifiche per rendere 'la salute globale' priva di percorsi discriminatori e attivare processi culturalmente adatti ai diversi fruitori.

La *Carta dei Valori* è stata invece presentata sottoforma di poster per facilitarne la diffusione e il posizionamento nei principali luoghi di incontro dell'offerta medico-sanitaria pubblica.

In conclusione, la strategia condivisa dall'IISMAS con l'UNAR per la promozione delle linee guida a livello di *decision makers* ha tenuto conto del fatto che la situazione sanitaria italiana è sostanzialmente mutata rispetto alle inadeguatezze evidenziate in letteratura alla fine degli anni '80, quando il flusso migratorio aveva appena fatto ingresso nel panorama sociale italiano. Ciò è

dovuto all'evoluzione delle normative in materia d'immigrazione, ma anche ai notevoli sforzi mirati che hanno consentito una maggiore accessibilità ai servizi e al miglioramento della salute. Questi fatti hanno risolto alcuni problemi ma ne hanno evidenziati altri, come l'inadeguatezza del personale sanitario all'approccio al paziente straniero e alla forte presenza di pregiudizi provenienti da una decodifica a volte stigmatizzante proposta dai mass media.

Tra le evidenze, così come hanno mostrato i dati raccolti in fase di ricerca, c'è da rilevare la mancata assistenza o tempi di anamnesi spesso troppo lunghi; organizzazione sanitaria discriminante, seppur indirettamente, per donne e uomini con scarsa conoscenza dell'italiano o origine etnica diversa; diffusa assenza di somministrazione del consenso informato.

In linea generale, viene percepita la necessità di una maggiore umanità e umanizzazione nel rapporto medico-paziente-familiari, cultura dell'accoglienza e della reciprocità che, come significativamente afferma una donna filippina, spesso si traduce in "un semplice sorriso".

Intervenire per promuovere una cultura dell'accoglienza è in questo caso urgente, dato che le più autorevoli indagini internazionali confermano che nel breve-medio periodo, in mancanza di un cambio di direzione nella gestione del sistema-salute, le disuguaglianze e gli squilibri sanitari sono destinati ad approfondirsi³⁵, e con essa i processi di discriminazione.

L'equazione che si auspica è nella forma più nota: prevenire = informare = formare = modificare gli atteggiamenti.

Rispetto all'obiettivo primo dell'indagine, la rivelazione di atti discriminatori verso l'utenza straniera, sembrerebbero emergere occasionali esempi di discriminazione razziale, trattandosi invece molto più frequentemente di casi di sanità inefficiente, oltre che inefficace.

Appare, invece, usuale negli ospedali frequentati dai partecipanti ai gruppi di discussione, una sorta di indifferenza generale del personale sanitario verso l'utenza sia italiana che straniera, spesso 'corretta' dalla disponibilità di conoscenze utili a superare tutte o quasi le difficoltà di accesso alla cura, tanto da far pensare a sindromi di *burnout* generalizzate tra gli operatori.

Se l'inefficacia della relazione con il paziente straniero può essere considerata una discriminante, questa la si legge nella solitudine vissuta dal malato, spesso lasciato a se stesso e alla sua capacità di iniziativa personale, laddove raggiunge problemi di vera e propria integrazione nella struttura sanitaria.

Di fatto, alcune difficoltà sembrano derivare dall'incapacità di alcuni di esprimere in modo comprensibile i propri sintomi o forse nella difficoltà di comprenderne la gravità in relazione alla patologia di cui sono affetti.

Il mancato ricorso alla mediazione culturale impedisce, inoltre, una relazione terapeutica corretta ed efficace. Ciò che emerge è comunque una certa consapevolezza dello stato di malattia cui sanno di dover trovare rimedio. In estrema sintesi, la complessità del rapporto medico-paziente straniero risiede soprattutto nella realizzazione di scambi comunicativi, poiché anche se il sintomo è compreso dal medico, diversa può essere la percezione della gravità da parte di ciascuno, tale da fare pensare ad un possibile rinvio o addirittura alla non cura (ad es. la considerazione della malaria per un africano è equiparata a una febbre qualsiasi e non si ravvisano alcuni elementi di preoccupazione; in Italia, la malaria viene vissuta come una tra le più temibili malattie anche dagli stessi operatori non abituati a trattare con la malattia).

Tra un buon numero di partecipanti ai focus sono stati rilevati casi di malformazioni congenite, spesso sconosciute a loro stessi e di cui non conoscono neanche il nome. Uno dei risultati più evidenti è, dunque, l'effetto prodotto dalla mancata spiegazione di ciò che sta avvenendo mentre sono sotto cura e del perché di taluni interventi, lasciando il paziente nell'ambiguità e nell'incertezza. In molti casi, il paziente si aspetta che sia il medico a capire di cosa sia affetto e,

³⁵ A tal proposito, si evidenziano anche gli ampi studi internazionali su questi temi. In particolar modo, si rimanda all'anglosassone *The Acheson Report* (1998).

come nel caso di alcune partecipanti rumene, si attende una diagnosi immediata in risposta al suo malessere. Il timore di non venir presi in considerazione spesso induce a non fare domande e a 'lasciarsi fare', aumentando il 'distacco' tra curato e curante.

Diversamente, i diritti sanitari sono percepiti in maniera meno chiara anche a causa di una certa diffusa consapevolezza su chi indossa 'il camice bianco', non solo perché sono i medici che li curano (verso i quali hanno comunque rispetto) ma perché l'essere straniero soggetto ad espulsione, li pone in una condizione di pseudo-subalternità. Scarsa è poi la conoscenza delle modalità di tutela. In molti vivono il loro essere "stranieri" come un limite, mentre del loro essere stranieri malati percepiscono soprattutto la comune condizione di paziente.

È indubbio che la realizzazione di questi incontri abbia consentito ai partecipanti una forma di partecipazione attiva tramite lo scambio di esperienze e la condivisione di vissuti di solitudine, di raccolta di informazioni, soprattutto quando si è trattato di patologie irrisolte o croniche capaci di produrre sofferenza e impedimenti di un certo rilievo nella conduzione della vita quotidiana.

Per tutti questi motivi, si sono suggerite come possibili strategie di intervento:

- **Il mediatore interculturale negli spazi ospedalieri** (perché lo straniero spesso non comprende i percorsi terapeutici, manifesta il dolore in modo diverso e dà un significato diverso ai sintomi, sospende la terapia farmacologica una volta tornato a casa - mancanza di tempo o cattiva comprensione della prescrizione e del trattamento terapeutico)
- **Formazione** adeguata alle nuove strutture sociali. Necessità di formare gli operatori sanitari anche sull'emergente 'Medicina delle migrazioni' (es: MGF e pratiche post-parto)
- **Spazi dedicati all'anamnesi (Comunicazione interculturale specifica)**
- **Spazi dedicati alla prevenzione e diffusione delle informazioni relative all'iter da seguire in caso di gravidanza**
- **Spazi dedicati alla religiosità**
- **Esplicitazione dell'iter terapeutico**

Secondo i partecipanti, i punti prioritari che l'assistenza sanitaria verso l'utenza straniera dovrebbe avere sono i seguenti:

1. trattamento diagnostico sanitario paritetico, prendersi cura (verso chi non conosce bene la lingua italiana)
2. maggiore dialogo con il paziente
3. mediazione interculturale nello spazio sanitario
4. disponibilità della terapia farmacologia d'urgenza (farmaci gratuiti in casi di urgenza)
5. riduzione della lista d'attesa
6. personale più qualificato (aggiornato)
7. comunicazione tra i medici (per evitare il "girovagare" dei pazienti tra un medico e l'altro)

Una possibile strategia di risposta deve, innanzitutto, fondarsi su un quadro normativo dove le regole siano certe e chiare per tutti e dove il rispetto e la dignità della persona umana siano tutelati da facili riduzionismi stereotipati e pregiudiziali. Ciò significa attuare un adattamento socio-culturale dei servizi sanitari in base alle eterogeneità culturali delle popolazioni immigrate. Restano da esaminare i possibili interventi con cui si potrebbe diminuire

il divario. In primo luogo, andrebbero ‘socializzati’ i piani di prevenzione, innalzando i livelli di informazione, anche ai pazienti stranieri con programmi di *screening* obbligatori per le donne. In secondo luogo, andrebbe facilitata l’accessibilità ai servizi sanitari. È, infatti, questo quello che emerge con forza dai *focus group*: accoglienza, cura, comunicazione, informazione, sono soltanto alcuni dei molteplici aspetti chiamati in causa dagli intervistati e che dovrebbero caratterizzare in positivo il rapporto medico-paziente e operatori socio-sanitari in genere.

In questa prospettiva, pertanto, andrebbero considerate alcune questioni fondamentali.

Se, dunque, cresce esponenzialmente la domanda di salute, ciò significa che i sistemi sanitari devono orientare i loro interventi secondo certe priorità che non sono solo quelle, seppur importanti, basate sugli indici di mortalità e/o sull’efficienza/efficacia delle prestazioni, ma anche e soprattutto su priorità culturali che attengono alla persona e al contesto entro il quale la stessa esplica il suo percorso terapeutico.

In una società multiculturale quale quella attuale e all’interno dei contesti sanitari, questo significa:

- individuare i significati che gli utenti attribuiscono all’esperienza del ricovero, gli orientamenti di valore e gli aspetti critici dello stesso;
- facilitare la comprensione e l’interazione tra pazienti e personale medico e sanitario in genere;
- migliorare la qualità del servizio offerto e delle cure evitando quei meccanismi di estraniamento/esclusione che, purtroppo, ancora oggi sono radicati.

5. Strumenti e pratiche di contrasto alla discriminazione nell’accesso all’alloggio

Sempre nell’ambito del secondo Asse, è stato condotto il 10 giugno 2007 il progetto *“In casa d’altri. Come contrastare la discriminazione degli immigrati nell’accesso all’alloggio”*, che aveva quale ente capofila la Onlus Cidis (Centro di Informazione, Documentazione, Iniziativa per lo Sviluppo) di Perugia, e quale partner di progetto la Cooperativa Perugia di Perugia e la Onlus Nero e non solo! di Caserta.

Il progetto si avvaleva anche di una “rete” di soggetti chiamati a diffonderne i risultati, oltre che ad implementare gli strumenti di contrasto alla discriminazione individuati dal progetto stesso. La “Rete” includeva i seguenti soggetti, detti “Partner sostenitori”: Cgil Umbria; Cisl Umbria; Uil Campania; ASPPI- Perugia (Associazione Piccoli Proprietari Immobiliari); ANOLF (Associazione Nazionale Oltre le Frontiere); Regione Umbria, Assessorato alle Politiche Sociali e Abitative; Regione Campania – Assessorato alle Politiche Sociali, Politiche Giovanili, Pari Opportunità, Problemi dell’Immigrazione, Demanio e Patrimonio.

Finalità generale del progetto è stata il contrasto alla discriminazione degli immigrati nell’accesso all’alloggio, con i seguenti obiettivi specifici:

- a) l’acquisizione di elementi conoscitivi sull’estensione e la portata delle barriere discriminatorie nell’accesso all’alloggio e nella convivenza interetnica;
- b) l’individuazione degli ostacoli diretti ed indiretti a tale accesso;
- c) la definizione di linee guida per il contrasto alla discriminazione nell’accesso all’abitazione;
- d) l’implementazione di strumenti di sensibilizzazione per le istituzioni locali, l’opinione pubblica e gli stessi immigrati;
- e) la divulgazione della massima conoscenza tra gli immigrati di strumenti e modalità per la difesa dei diritti loro riconosciuti.

Il progetto si è rivolto ad organismi ed associazioni del settore immobiliare, proprietari di abitazioni singoli ed associati, associazioni di amministratori condominiali, opinione pubblica, enti locali, donne e uomini immigrati e loro associazioni, e ciò nell'ambito delle regioni Umbria e Campania.

In una prima fase, è stata realizzata una indagine conoscitiva finalizzata alla raccolta di dati e conoscenze nel campo dell'accesso all'alloggio degli stranieri, utili alla valutazione della portata e dell'impatto di discriminazioni e molestie connesse con la convivenza etnica.

L'indagine è stata condotta tra la popolazione immigrata attraverso la somministrazione di un questionario; è stato altresì realizzato un sondaggio tra i testimoni privilegiati attraverso la somministrazione di un secondo questionario ed una un'analisi sulla stampa, volta alla rilevazione di tutti gli articoli apparsi su alcune testate locali e nazionali in un determinato periodo di riferimento.

I risultati dell'indagine conoscitiva sono stati raccolti nel volume *"In casa d'altri. Indagine sul disagio abitativo degli immigrati in Umbria e Campania"* e stampato in 100 copie, destinate a numerosi soggetti pubblici e privati.

I principali elementi emersi dall'indagine sono i seguenti:

- l'intensificazione del processo migratorio, anche per via della rapidità con la quale si è manifestato e continuerà a svilupparsi, si avvia ad essere una fonte di tensione sommersa, difficile da evidenziare, ma non per questo da trascurare;
- in un ambito all'interno del quale la società civile riconosce generalmente i principi di eguaglianza, esistono tuttavia diffidenze nei confronti delle minoranze, connesse alle diversità culturali dei nuovi venuti e ai differenti comportamenti della popolazione locale;
- stereotipi e pregiudizi, molte volte mescolati ad affermazioni di tolleranza e di riconoscimento dell'altro, sono assai diffusi ed esprimono un grado di ostilità e rifiuto verso lo straniero di difficile valutazione in quanto spesso non avvalorati da riscontri fattuali;
- rispetto all'accesso all'abitazione, la diffidenza nei confronti degli immigrati si estende ad un giudizio di scarsa affidabilità nella gestione dell'alloggio, sicché in caso di affitto si temono la non corresponsione del canone, la cattiva manutenzione, problemi con il condominio a causa di eventuali comportamenti non graditi;
- di fatto, il locatario spesso indine ad accogliere le ricadute economiche (per lui positive) delle dinamiche del mercato immobiliare, attribuisce alla "diversità" il vero fattore che scatena i processi di marginalizzazione e segregazione urbana degli immigrati, e non il costo della locazione;
- il dato oggettivo di scarse relazioni di "buon vicinato" intrattenute dagli stranieri, sono una ulteriore dimostrazione dell'esistenza di una diffidenza nei loro confronti, o comunque di una non disponibilità alla reciproca conoscenza;
- l'esclusione degli immigrati da alcuni quartieri od aree abitative, se si può considerare spesso come il frutto di dinamiche riconducibili alla fluttuazione verso l'alto dei canoni di affitto, esprime però anche atteggiamenti di non troppo celata diffidenza da parte della popolazione locale;
- questi fattori immateriali (attinenti a modelli di comportamento socioculturali non accettati o considerati negativi) entrano peraltro in sinergia con fattori strutturali, quali ad esempio la limitata offerta di alloggi in locazione, trasformando l'accesso alla casa in un tortuoso percorso quando non in un vero e proprio "sbarramento";
- il risultato dell'azione combinata di entrambi i fattori è tale da ostacolare la possibilità di soluzioni abitative soddisfacenti e da costringere, quindi, l'immigrato ad orientarsi dapprima verso la catena parentale, amicale, etnica (che funge da vera rete di sostegno all'arrivo e nei

primi anni) e successivamente ad occupare le abitazioni peggiori, sia per quanto riguarda l'ubicazione sia per ciò che attiene la qualità del patrimonio immobiliare ad esso destinato.

Sulla base di tali risultati, è stata avviata la seconda fase del progetto, avente ad oggetto le azioni positive.

In tale contesto, sono stati incontrati i Rappresentanti della Regione Campania - Assessorato alle Politiche Sociale e dell'Immigrazione, e della Regione Umbria - Assessorato alle Politiche sociali ed abitative, i quali, confermando la propria adesione al progetto, hanno condiviso con gli organismi del progetto modalità possibili di intervento sui diversi territori e pianificato, a livello di tempi e contenuti, i Tavoli di mediazione con le Istituzioni sui rispettivi territori regionali.

Sul territorio umbro, dopo alcuni incontri preparatori è stato realizzato il primo tavolo di mediazione il 7 maggio 2007, mentre in Campania l'appuntamento è stato il 7 giugno 2007: ad entrambi gli eventi hanno partecipato amministratori locali, funzionari pubblici, rappresentanti delle associazioni sindacali, delle comunità di stranieri, delle associazioni *no profit* del territorio, delle associazioni di inquilini e proprietari, delle agenzie immobiliari.

Da tali incontri sono scaturite linee guida condivise, rispetto alle quali gli amministratori delle due Regioni si sono impegnati a promuoverne e sostenerne l'attuazione sui propri territori attraverso le seguenti azioni concrete:

- approfondimento della conoscenza del fabbisogno abitativo degli immigrati, rapportata ovviamente alla più complessiva situazione della popolazione locale a basso reddito;
- rafforzamento delle attività di contrasto alla discriminazione degli immigrati in campo abitativo;
- interventi "sociali" specifici per quanto riguarda l'accesso all'alloggio;
- interventi finalizzati all'aumento dell'offerta abitativa;
- interventi in risposta ad alcune emergenze abitative;
- istituzione di Agenzie per l'affitto a livello comunale.

Inoltre, il progetto ha visto svolgersi una attività di sensibilizzazione, realizzata attraverso una campagna radiofonica sia a livello regionale che nazionale e la produzione di materiale informativo multilingue per gli stranieri.

Infine, si è costituito tra i partner un gruppo di lavoro che ha lavorato alla redazione della Guida "*Casa in affitto. Istruzioni per l'uso*", redatta in tre lingue (italiano, russo ed arabo), la quale contiene informazioni utili per il cittadino immigrato in Italia che si trova a doversi orientare nelle diverse fasi della ricerca, gestione, restituzione di una casa in affitto. La Guida, stampata in 6000 copie, è stata diffusa dai partner nelle due Regioni coinvolte nel progetto.

6. Tutela dei diritti fondamentali e contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinte

Nell'ambito del terzo Asse, è stato realizzato da parte della Onlus Soletterre – strategie di pace di Milano il progetto denominato "*Osservatorio Nazionale Permanente, per la tutela dei diritti fondamentali e il contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinti*". Il progetto, di durata annuale, ha avuto quale obiettivo il contrasto alle forme di discriminazione nei confronti delle comunità Rom e Sinte nell'ambito di sei province del Centro-Nord Italia (Torino, Genova, Milano, Pavia, Reggio Emilia, Roma), attraverso la realizzazione di *networking* e *capacity-building* per enti del privato sociale impegnati nei rispettivi territori sulla tematica.

Il progetto, in continuità e coerenza con le indicazioni fornite dalla Commissione Europea e dal Consiglio d'Europa in materia di integrazione della minoranza Rom, ha inteso incoraggiare gli scambi di buone pratiche, la cooperazione e il collegamento in rete degli organismi che stanno realizzando sul territorio nazionale attività finalizzate alla tutela dei diritti fondamentali e al contrasto alla discriminazione delle comunità Rom e Sinte.

Nell'ambito del progetto sono state sviluppate le seguenti azioni di *networking*:

- organizzazione di Tavoli di Lavoro interregionali tra gli organismi in partneriato;
- la realizzazione di un programma di ricerca sociale (condotto da intervistatori Rom), che ha coinvolto oltre 300 Rom e Sinti nelle diverse località di progetto;
- la programmazione di seminari tecnici di *capacity-building* per gli operatori Rom e i funzionari dei servizi pubblici, in materia di scolarizzazione, accesso ai servizi sanitari, avviamento e inserimento lavorativo;
- la creazione di un Portale Internet Nazionale sul tema, teso a colmare una evidente carenza di tipo informativo e comunicativo, sia in termini di funzionalità dei servizi che in termini di prevenzione e lotta alle forme di stigmatizzazione sociale e discriminazione razziale diffuse.

Nel corso del 2007 - Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti - Soletterre ha però realizzato un ciclo di 16 seminari formativi a livello nazionale, che ha coinvolto oltre 320 operatori dei servizi pubblici e privati impegnati sul tema.

Scopo dei seminari è stato quello di essere occasione di riflessione e di aggiornamento formativo per operatori dei servizi pubblici territoriali e del privato sociale impegnati su questi temi, oltre che favorire occasioni di incontro e confronto tra gli attori sociali in una prospettiva di sinergia e di *networking* nell'intervento sul territorio. Per l'inizio del 2008 sono previsti gli ultimi seminari rispettivamente presso il Comune di Reggio Emilia (titolo "Elementi e caratteristiche dell'identità socio-culturale dell'etnia Rom"), presso la Casa della Pace di Milano ("Le politiche dell'abitare per le comunità Rom e Sinte") ed, infine, presso il Centro Studi Agorà di Genova ("Elementi e caratteristiche dell'identità socio-culturale dell'etnia Sinta").

Sempre nell'ambito del terzo Asse, è stato realizzato dalla Onlus A.I.Z.O. – Associazione Italiana Zingari Oggi di Torino il progetto "*Password: parole-chiave per l'accesso alla cittadinanza*". Il progetto ha trovato esecuzione nel periodo 22 novembre 2006 - 22 novembre 2007.

Il gruppo di lavoro coinvolto nel progetto ha visto integrati partner che hanno professionalità ed esperienze significative sui temi individuati, ossia oltre all'A.I.Z.O. (che dal 1971 opera al fine di rimuovere le cause dell'emarginazione e dell'intolleranza verso i Rom e i Sinti, attraverso azioni positive nei confronti della società maggioritaria, di intervenire nelle aree di sosta e negli alloggi e di progettare con gli enti locali interventi di consulenza e di formazione degli operatori), lo IAL Emilia Romagna (ente di formazione professionale che dal 1999 realizza percorsi di formazione e di inserimento lavorativo rivolti ai Sinti e ai Rom dell'Emilia Romagna) ed, infine, l'Associazione Thém Romanò (Associazione di Sinti e Rom senza scopo di lucro, che da 8 anni collabora attivamente nella progettazione e nella gestione di attività formative e di inserimento lavorativo rivolte alla popolazione Sinte e Rom nel territorio emiliano romagnolo).

Il progetto si proponeva di diffondere tra i Sinti e i Rom la conoscenza delle possibilità offerte dalla società circostante in merito all'accesso alla istruzione e alla formazione, al lavoro, alla sanità, all'alloggio e di diffondere tra gli appartenenti alla cultura maggioritaria la conoscenza della cultura e delle condizioni di vita dei Sinti e dei Rom.

Per far ciò, sono stati realizzati strumenti informativi e didattici rivolti sia ai Sinti-Rom sia alla popolazione maggioritaria; gli strumenti riguardano fondamentali temi e informazioni per

l'accesso alla loro piena cittadinanza, quali l'istruzione, il lavoro, la salute, l'abitazione, mentre per la cittadinanza maggioritaria il progetto ha sviluppato materiale didattico indirizzato ai ragazzi della scuola secondaria, ai loro insegnanti e ai loro genitori. Questi strumenti informativi e didattici sono stati successivamente diffusi in forma cartacea presso i campi nomadi e le scuole del Piemonte, dell'Emilia Romagna e della Provincia Autonoma di Trento, mentre a livello nazionale si è prevista la loro diffusione tramite specifiche pagine *web*. Il coinvolgimento attivo delle comunità Sinte e Rom nella realizzazione del progetto, nella trasferibilità in situazioni reali degli strumenti individuati, è stato garantito dalla partecipazione delle minoranze alla progettazione, alla verifica e al monitoraggio della qualità dei risultati, sia parziali che definitivi. Questa metodologia partecipativa è caratterizzata da un elevato livello di trasferibilità; inoltre, facilita il dialogo e rafforza la relazione fra la popolazione maggioritaria e la minoranza Sinte e Rom. Ed è proprio sulla trasferibilità di questo modello ad altre esperienze congiunte fra i Gagi, i Sinti e i Rom che il progetto ha puntato come effetto atteso.

Le realtà regionali coinvolte principalmente dal progetto sono state: Piemonte, Emilia Romagna e la Provincia Autonoma del Trentino. All'interno di queste regioni, gli enti che sono stati coinvolti nel progetto sono: i Comuni e le Province di Alessandria, Asti, Biella, Bologna, Cuneo, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rovereto, Torino, Trento. Tali territori sono caratterizzati da una forte presenza di campi nomadi, che sono stati il *target* di riferimento principale del progetto. Queste realtà territoriali sono caratterizzate dalla presenza di minoranze di etnia Sinte e Rom che vivono ai margini delle città in campi nomadi in una condizione di esclusione sociale. Salute, casa, scuola e lavoro sono i diritti maggiormente negati a queste popolazioni; relativamente all'istruzione, seppure i dati di iscrizione siano in aumento, si registra una elevata irregolarità della frequenza dei bambini Sinti e Rom, la loro marginalità nella vita scolastica, l'insuccesso, l'impreparazione degli insegnanti e, in generale, l'inadeguatezza delle istituzioni a gestire il processo di interazione necessario per la prospettiva di una società multiculturale.

Il progetto *Password* si è svolto su tre fasi.

La fase 1 ha previsto una mappatura ed un'analisi dei materiali e strumenti informativi sui temi dell'istruzione, lavoro, salute e abitazione, utilizzati nei territori individuati allo scopo di documentare, valutare e valorizzare le esperienze più significative realizzate dalle politiche sociali e dal volontariato in questo ambito. Nello specifico, le attività sono state:

- elaborazione di strumenti di analisi e valutazione;
- raccolta dei materiali informativi;
- analisi dei materiali informativi;
- elaborazione *report* di analisi.

La fase 2 ha previsto la progettazione, la stesura e la stampa degli strumenti informativi e didattici; tali materiali hanno avuto anche una versione nel *web* finalizzata ad una loro maggiore diffusione. Questi strumenti sono stati destinati ai Sinti e ai Rom e alla cittadinanza maggioritaria. Nello specifico, le attività hanno riguardato:

- progettazione dei contenuti e della grafica degli opuscoli e delle pagine web;
- traduzione in 3 versioni linguistiche: romanes, serbo-croato e rumeno degli strumenti destinati ai Sinti/Rom;
- realizzazione della dispensa didattica di 64 pagine, realizzazione della guida didattica per insegnanti *on line*;
- Stampa degli opuscoli: opuscoli destinati ai Sinti e Rom in 24.000 copie; dispensa didattica in 3.500 copie.

La fase 3 ha visto il diffondersi degli strumenti che hanno raggiunto un numero significativo di destinatari Sinti e Rom. Contemporaneamente si è sensibilizzato il mondo scolastico, in particolare le scuole primarie, i ragazzi e i genitori sui temi del pregiudizio. Le azioni di sensibilizzazione che hanno accompagnato la diffusione dei prodotti realizzati hanno avuto l'obiettivo di coinvolgere attivamente i destinatari ed i contesti pubblico/privati ai quali il progetto si rivolge. Nello specifico, le attività sono state:

- incontri con i mediatori/facilitatori Sinti e Rom per facilitare la diffusione degli opuscoli informativi e l'accesso alle pagine *web*;
- sensibilizzazione dei Sinti e dei Rom sui temi dei diritti di cittadinanza;
- accompagnamento dei Sinti e dei Rom all'accesso e alla lettura degli strumenti informativi;
- presentazione degli strumenti informativi presso le scuole secondarie.

Ancora nell'ambito del terzo Asse, è stato realizzato dall'Opera Nomadi - Sezione Provinciale di Reggio Calabria il progetto "*L'abitare interculturale*", le cui attività (intraprese a novembre 2006) si sono conduse il 12 febbraio 2008. Il progetto è stato realizzato dall'Associazione in partenariato con l'Università degli Studi di Messina - Facoltà di Scienze Politiche - Dipartimento di Economia, Statistica, Matematica e Sociologia "W. Pareto", con l'Opera Nomadi Sezione Regionale del Lazio ed, infine, con REVES aisbl - Rete europea delle città e delle regioni per l'economia sociale.

L'idea nasce dalla lunga esperienza della Sezione Opera Nomadi di Reggio Calabria nel campo dell'inserimento abitativo dei Rom, come aspetto fondamentale e trainante del processo più generale di inclusione sociale di questo gruppo.

Nella provincia di Reggio Calabria, come nel resto d'Italia, i Rom, da decenni, vivono emarginati dal resto della società; sono concentrati nelle baraccopoli oppure in quartieri di case popolari che costituiscono, anche questi, dei ghetti. L'emarginazione residenziale è la soluzione abitativa coerente con l'immagine negativa e asociale che la società europea ha "costruito" sui Rom negli ultimi secoli.

Agli inizi degli anni novanta, partendo dall'assunto Rogersiano secondo il quale l'utente è prima di tutto il soggetto che è in grado di indicare la soluzione ai suoi problemi, l'Opera Nomadi di Reggio Calabria ha cominciato ad ascoltare le proposte delle famiglie Rom, ossia il loro desiderio di inclusione sociale. Partendo da questa sua significativa esperienza, la Sezione Opera Nomadi, attraverso il progetto "*L'abitare Interculturale*", ha voluto dimostrare scientificamente che far vivere le famiglie Rom nei condomini abitati in prevalenza da nuclei non-rom è un modello che consente l'inclusione sociale, mentre il concentramento dei nuclei genera emarginazione, degrado e devianza.

Il progetto ha dimostrato ampiamente questa ipotesi realizzando una ricerca scientifica su un gruppo di 500 famiglie Rom e Sinte che risiedono nelle città di Reggio Calabria e di Roma (250 a Reggio Calabria e 250 a Roma). La ricerca è stata effettuata applicando due metodologie integrate (ricerca quantitativa e ricerca qualitativa), con le quali sono state messe a confronto le famiglie Rom che abitano in dislocazione con quelle che risiedono in concentramento. Con il metodo di ricerca quantitativo sono stati misurati gli indici di inclusione sociale stabiliti a livello europeo, mentre con il metodo qualitativo (sociologico) sono state raccolte le storie di vita di un gruppo di soggetti Rom.

I risultati completi della ricerca integrata e il percorso difficile della conquista dell'equa dislocazione delle famiglie Rom nella città di Reggio Calabria sono state raccolte in un manuale.

Il lavoro del progetto ha permesso non solo di dare un sostegno scientifico al modello di equa dislocazione, ma ha consentito pure di effettuare un'importante analisi sull'esperienza dell'inclusione sociale dei Rom. Difatti, nonostante l'efficacia e la scientificità che accompagnano il modello abitativo dell'equa dislocazione, nel capitolo conclusivo il manuale

riporta come meta-modello non una “ricetta” preconfezionata ma l’approccio Rogersiano dell’effettiva partecipazione dei Rom ai progetti che riguardano il loro inserimento sociale.

7. Tutela delle vittime di discriminazione nell’accesso al sistema di giustizia: percorsi formativi

Nell’ambito del quarto Asse, è stato realizzato il progetto *“Contenuti e strumenti per la tutela in materia di discriminazioni razziali”* da parte della Unione forense per la tutela dei diritti dell’uomo (UFTDU), che è una associazione di avvocati, magistrati e docenti universitari, fondata nel 1968 a Roma ed aderente alla Federazione internazionale dei diritti dell’uomo (FIDH). Il progetto è stato realizzato nel periodo novembre 2006 - ottobre 2007 ed ha portato alla realizzazione di un volume di oltre 900 pagine, che raccoglie in modo sistematico le principali fonti normative nazionali, comunitarie e internazionali in materia di discriminazione razziale o etnica.

La normativa è altresì corredata dalla giurisprudenza e dalla prassi, ossia da una ragionata elencazione delle problematiche applicative e delle soluzioni individuate per la loro applicazione, al fine di fornire adeguati criteri di azione, chiavi di lettura e linee guida a quanti operino in tale settore e, specificatamente, alle associazioni legittimate ad agire per la tutela delle vittime.

L’obiettivo principale del progetto è stato quello di diffondere la conoscenza delle norme nazionali, comunitarie e internazionali, sul presupposto che solo attraverso l’adeguata pubblicizzazione degli strumenti normativi esistenti è possibile che si crei una cultura dei diritti, e che conseguentemente le persone oggetto di discriminazione decidano di venire allo scoperto e di favorire così i processi d’ integrazione.

Il progetto si proponeva anche di promuovere il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni fra le varie associazioni iscritte nel Registro dell’UNAR, alle quali la normativa vigente conferisce la legittimazione ad esercitare l’azione risarcitoria in favore delle vittime.

Nella fase finale il volume è stato presentato e distribuito in cinque giornate di formazione sulle normative antidiscriminatorie, rivolte alle associazioni territoriali e agli avvocati di Bari, Milano, Palermo, Roma e Udine.

Sempre nell’ambito del quarto Asse, è stato realizzato il progetto *“I colori della giustizia”* da parte della Associazione No.Di., in partenariato con l’Associazione Generi e Generazioni e di DAERA Soc. Coop. Sociale.

Il progetto di ricerca è stato strutturato in modo da poter realizzare una ricerca sul campo per individuare le discriminazioni alle quali sono sottoposti gli stranieri che si rivolgono al sistema della giustizia italiano.

Nel suo svolgimento, il progetto ha raccolto 100 storie di vita di immigrati segnati da discriminazione nell’ambito della giustizia, intesa anche come limitazione all’accesso alla stessa a causa della condizione di straniero. Per raggiungere tale obiettivo, è stata creata una rete con le organizzazioni che hanno rapporti con gli immigrati e con le loro famiglie nei territori scelti per la ricerca: ONG, associazioni di volontariato, sindacati e associazioni di immigrati.

Il progetto ha preso avvio dalla sinergia di organizzazioni con una decennale esperienza nel campo della difesa dei diritti dei più vulnerabili, per la costruzione di una nuova società composta da cittadini italiani e non. E’ stata un’esperienza nuova, perché ha coinvolto organizzazioni prevalentemente femminili: l’associazione di donne immigrate “I Nostri Diritti” - No.Di - di Roma (capofila del progetto), e associazioni di donne italiane che si occupano di

ricerche e attività formativa “Generi e Generazioni”, la Cooperativa DAERA. Le associazioni Senza Confine e Antigone hanno elaborato i pareri legali. Il progetto ha avuto, inoltre, il sostegno dell’Università degli Studi di Roma Tre, dove si è svolto il corso di formazione per operatori di giustizia della Provincia di Siracusa e del Comune di Roma. I territori della ricerca sono stati le regioni Lazio e Sicilia.

A conclusione del progetto, è stato elaborato il rapporto di ricerca “*Storie di vita e di discriminazione*”, nel quale sono illustrati gli aspetti metodologici, le storie di vita più significative, i pareri legali insieme alle Linee guida proposte dai curatori per modificare le normative che rendono difficoltoso l’accesso alla giustizia, rimuovendo gli ostacoli nell’utilizzo del sistema giudiziario. La pubblicazione mette in luce, in un contesto migratorio principalmente femminile, 31 storie di vita e di sofferenza.

Inoltre, il progetto ha consentito di realizzare il *Vademecum* “*All you need is Law*” in quattro lingue (italiano, francese, inglese e arabo), che servirà agli immigrati per muoversi meglio in caso di problemi legati all’accesso alla giustizia italiana. L’agile testo presenta un indirizzario delle organizzazioni a cui rivolgersi in caso di bisogno.

Ancora nell’ambito del quarto Asse, è stato realizzato dal COSPE – Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti di Firenze (in partenariato con ASGI, CESTIM, ENAR, Regione Emilia-Romagna) il progetto “*Cause strategiche contro la discriminazione*”.

Il progetto si proponeva di produrre e diffondere l’informazione necessaria ad associazioni, individui, avvocati e magistrati circa la teoria e la pratica dell’individuazione e sostegno di cause strategiche nella lotta contro le discriminazioni elencate all’Art. 43 T.U. 286 e del D. Lgs. n. 215/2003.

Le azioni attraverso le quali il progetto ha raggiunto i propri scopi sono state, in estrema sintesi, le seguenti:

- ricognizione sulle cause più significative intentate in Italia a partire dal 1998 in campo di discriminazione razziale, etnica e religiosa;
 - ricognizione su quanto prodotto in Europa nel settore delle cause strategiche;
 - un seminario di approfondimento con avvocati, magistrati ed esperti in campo giuridico;
 - un seminario di approfondimento con rappresentanti di associazioni, sindacati e persone a rischio di discriminazione;
 - interviste a vittime di discriminazioni che hanno intentato una causa potenzialmente strategica;
 - una conferenza per la presentazione delle linee guida;
 - la produzione e la stampa di linee guida “*Cause strategiche contro la discriminazione*”.
- Prime riflessioni su linee guida per l’individuazione e la preparazione di cause strategiche.

Le linee guida finali sono frutto delle riflessioni e della pratica di associazioni di tutela contro le discriminazioni, avvocati, magistrati, organizzazioni in campo europeo e individui che, agendo in giudizio, hanno chiesto soddisfazione ai propri diritti negati o hanno riflettuto alla possibilità di aprire cause pilota. È stata, quella offerta da questo progetto, la prima occasione in Italia di affrontare il tema delle cause strategiche, attraverso un’esperienza che in molte parti d’Europa è già praticata.

Gli scopi delle cause strategiche individuati dalle linee guida sono:

- il cambiamento sociale;
- l’interpretazione o il chiarimento di una legge;
- l’applicazione effettiva delle leggi;

- documentazione delle ingiustizie;
- influenza sull'opinione pubblica;
- il rafforzamento o la protezione di gruppi vulnerabili.

I fattori che aiutano a raggiungere gli scopi di una causa strategica, sempre secondo le linee guida, sono:

- il possesso di elementi sufficienti a giustificare l'avvio di una causa e dunque, in primo luogo, la sussistenza della prova;
- la sufficienza delle risorse finanziarie;
- la disponibilità di chi agisce ad affrontare le difficoltà di una causa strategica;
- il prestigio dell'ufficio giudiziario;
- la capacità di assicurare copertura mediatica.

Alcuni dei temi che le linee guida hanno individuato come possibile oggetto di cause pilota sono:

- l'accesso dello straniero regolare al pubblico impiego;
- il contrasto del trattamento differenziato per Rom e Sinti per l'esercizio del diritto all'abitazione e il diritto all'iscrizione anagrafica;
- il contrasto alle agenzie che collocano collaboratrici domestiche di una nazionalità piuttosto che un'altra;
- il contrasto alle compagnie assicurative per RC auto e compagnie telefoniche che applicano tariffe diverse a italiani e stranieri;
- il contrasto dei patti di legalità e sicurezza dove si parla di elargizioni di diritti a Rom e Sinti in cambio di doveri del rispetto di legalità;
- il contrasto al trattamento differenziato tra stranieri ed italiani in materia previdenziale.

8. Prevenzione e contrasto alle discriminazioni etniche e razziali nel mondo del lavoro

8.1 La conclusione del progetto Triveneto

La direttiva comunitaria n. 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, all'articolo 3, individua nell'occupazione e nella formazione, gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno delle quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione.

L'UNAR come *equality body*, sin dalla sua istituzione, ha considerato il mercato del lavoro, assieme a quello della scuola, un settore prioritario di intervento per la elaborazione ed attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie.

In un'ottica di prevenzione e di promozione di azioni positive, l'UNAR ha voluto - attraverso l'organizzazione e lo svolgimento di corsi di formazione sulla corretta applicazione del principio di non discriminazione, all'interno dei luoghi di lavoro - rivolgersi sia alle categorie dei lavoratori, normalmente soggetti più facilmente esposti ad atti discriminatori, che ai datori di lavoro.

Si è trattato di iniziative che hanno trovato il loro punto di partenza nel Protocollo di intesa, sottoscritto il 18 ottobre 2005 dall'UNAR con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale CGIL, CISL, UIL e UGL e con le associazioni dei datori di lavoro Confindustria, Confartigianato e Confapi, concernente un programma di misure di contrasto alle discriminazioni razziali nei luoghi di lavoro.

L'UNAR, le parti sociali e datoriali hanno, infatti, condiviso l'esigenza di affrontare il problema della convivenza nei luoghi di lavoro di persone di diversa origine etnica, attraverso strumenti di formazione e di sensibilizzazione sia dei lavoratori e dei rappresentanti sindacali, sia del *management* e delle parti datoriali.

Con il Protocollo è stata siglata la volontà di tutte le parti sociali di favorire una maggiore conoscenza e consapevolezza tra i rappresentanti ed i lavoratori degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela contro ogni forma di discriminazione etnica e razziale.

Sono stati così pianificati eventi che hanno portato alla realizzazione di un progetto pilota di formazione per il contrasto della discriminazione razziale nei luoghi di lavoro su tutto il territorio nazionale, a partire da una sperimentazione nell'area del Triveneto, nell'Italia del Nord-Est. In quest'area, infatti, da un lato negli ultimi dieci anni si è registrata la maggiore presenza di lavoratori stranieri, dall'altro si è avuta una massiccia segnalazione al *Contact Center* dell'UNAR di comportamenti discriminatori.

Tale progetto che ha rappresentato il primo tassello di una strategia globale su scala nazionale si è rivolto prevalentemente ad un duplice *target* costituito dalle rappresentanze sindacali aziendali e dal *management*.

Nelle prime fasi del progetto, sono risultati di importanza fondamentale il coinvolgimento e la formazione dei rappresentanti sindacali in merito agli aspetti normativi ed alle problematiche connesse alle discriminazioni etniche e razziali. Questo percorso ha permesso di realizzare un effetto moltiplicatore fra i lavoratori nella massima conoscenza degli strumenti di tutela all'interno dei luoghi di lavoro e di promuovere conseguentemente un processo di *enforcement* sulla normativa vigente.

Le giornate di formazione rivolte ai delegati sindacali si sono tenute nelle città di Trento, Treviso, Trieste e Verona, nel mese di dicembre del 2005. Da queste prime esperienze sul territorio, l'UNAR ha delineato, in collaborazione con le parti sociali, le possibili strategie che tendono a monitorare e rimuovere ogni discriminazione su base etnica e razziale ed a promuovere l'inclusione sociale sia in ambito aziendale che territoriale.

La seconda fase del progetto Triveneto si è concentrata nel 2006 sull'attività di formazione rivolta principalmente al personale dirigenziale delle aziende coinvolte nell'area in questione con incontri rivolti ai datori di lavoro di imprese medio-piccole ed ai funzionari delle organizzazioni datoriali Confapi e Confartigianato del Triveneto.

Infine, a conclusione del progetto Triveneto nel 2007 è stato organizzato, in collaborazione con Confindustria, un seminario dal titolo: "L'azienda come luogo di integrazione multi-etnica, esperienze nel mondo del lavoro in Friuli Venezia Giulia", con l'obiettivo di divulgare la cultura della responsabilità sociale d'impresa, i procedimenti applicativi e le buone pratiche territoriali in materia. È stato così dimostrato, durante il convegno, che la promozione da parte di un'azienda dei principi di responsabilità sociale conduce alla prevenzione di ogni forma di discriminazione razziale e raggiunge l'obiettivo di una maggiore produttività da parte del personale e ad un conseguente ritorno d'immagine, del *brand* aziendale, ampiamente positivo.

Partendo, quindi, dall'assunto che la diversità culturale è soprattutto ricchezza, le aziende, dovrebbero valutare la propria componente multi-etnica come un vantaggio nella competizione globale e sfruttare come un'opportunità il privilegio di raccogliere al proprio interno un importante contributo multiculturale.

Ne consegue che se le aziende, oltre a misurare la propria capacità di generare reddito e avviarsi sulla strada delle nuove tecnologie, riusciranno a stimolare nella propria struttura aziendale l'accettazione della realtà multi-etnica, avranno certamente realizzato una cultura d'impresa destinata a vincere.

8.2 Il monitoraggio nazionale delle buone pratiche in tema di integrazione dei lavoratori stranieri: il Premio UNAR per le imprese

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

Un importante studio finanziato dal Programma d'azione della Commissione Europea, *The Business case for diversity. Good practices in the workplace*, si è occupato di *management* della diversità nei luoghi di lavoro ponendo in luce i vantaggi di tali politiche per i datori di lavoro.

La ricerca, presentata in una conferenza organizzata nel novembre 2005, descrive i risultati di un'inchiesta sulle politiche della diversità nelle aziende europee. Da questa inchiesta, condotta su un campione di circa mille aziende nei 25 Stati Membri, emerge che oggi un numero sempre più crescente di imprese sono spinte ad investire in diversità, non solo per ragioni etiche e sociali, ma anche per motivazioni di natura economica. I maggiori benefici di questa nuova politica aziendale sembrano concentrarsi sulle possibilità di disporre di una manodopera professionalmente e culturalmente diversificata, sul miglioramento dell'immagine e della reputazione aziendale e sull'ampliamento delle opportunità di mercato.

L'UNAR ha prestato particolare attenzione a tale indagine, al fine di trarne gli spunti operativi per la promozione di azioni positive adeguate, cercando di sensibilizzare maggiormente le aziende italiane alla tematica del *Diversity Management*.

Nell'aprile del 2007, con un articolo pubblicato sul giornale di Confindustria "Quale Impresa", l'UNAR ha lanciato il "1° Premio Nazionale per le buone pratiche aziendali", che intende realizzare una ricognizione delle buone pratiche adottate nei luoghi di lavoro sul tema della convivenza interetnica e dell'inclusione sociale.

Per partecipare al Premio, le aziende hanno compilato un test di autovalutazione che fornisce, agli imprenditori sensibili a queste problematiche, uno strumento per la valutazione del livello di integrazione e valorizzazione delle diversità realizzato in ambito aziendale. Questo test, inoltre, ha permesso all'UNAR di fare emergere e rendere pubbliche le esperienze positive e di valutare l'adeguatezza delle misure promosse ed adottate ai fini della partecipazione al Premio.

Scopo dell'indagine è quello di far conoscere le politiche di gestione delle aziende che si sono contraddistinte nelle attività di integrazione multi-etnica e di valorizzazione delle diversità culturali. A conclusione di tale indagine, nel 2008, verranno assegnati i "Premi per le buone pratiche aziendali", che saranno conferiti, in occasione di una Conferenza Nazionale da organizzare in collaborazione con Confindustria, alle aziende che si sono contraddistinte per una buona gestione del personale straniero.

8.3 L'UNAR al Synesis Forum

L'UNAR ha partecipato nel maggio del 2007, presso la sede del Campus Bovisa del Politecnico di Milano al *Synesis Forum*, il più importante *career day* nazionale, ad una giornata d'incontro che ha consentito a studenti universitari e neo-laureati, provenienti da tutti gli atenei e da ogni area di studio, di avere la preziosa opportunità di confrontarsi con il mondo del lavoro. Gli studenti hanno potuto dialogare, senza alcun intermediario, con rappresentanti di importanti aziende presenti nel nostro Paese.

L'UNAR ha allestito uno *stand* dove è stato distribuito materiale sull'attività dell'Ufficio e sono state fornite informazioni sulle iniziative avviate nel corso dell'anno.

In questa occasione, inoltre, è stato presentato, alle oltre 130 aziende presenti, il progetto riguardante la ricognizione delle buone pratiche adottate nei luoghi di lavoro sul tema della convivenza interetnica e dell'inclusione sociale sopra descritto (1° Premio Nazionale).

Il 6 giugno 2007 l'UNAR insieme a JEIA - che da diciotto anni opera nel campo dell'orientamento post-laurea con la finalità di fornire ai giovani laureati italiani le informazioni e le competenze necessarie ad affrontare le proprie scelte di carriera - ha organizzato il *Diversity Day*. L'attività di JEIA si sviluppa nell'ottica di creare numerosi e sempre più efficaci canali di dialogo tra le maggiori aziende europee e i giovani talenti universitari.

Il *Diversity Day* nasce proprio in questa direzione: aziende all'avanguardia in tema di valorizzazione delle risorse umane, che incontrano giovani all'inizio della propria carriera per illustrare l'importanza delle buone prassi di *Diversity Management* (gestione delle diversità di genere, cultura, etnia, diversa abilità, orientamento sessuale ed età), quale strategico valore aggiunto all'interno delle organizzazioni. L'iniziativa rappresenta per le aziende un'occasione di valorizzazione delle proprie *best practices* e per i giovani un'opportunità per conoscere i migliori contesti di inserimento lavorativo.

In questo modo, si è messa a disposizione delle aziende partner dell'evento una vetrina nazionale di sicuro richiamo, da dove illustrare le proprie *best practices* nella gestione delle diversità e nella valorizzazione delle risorse umane.

L'UNAR con questo evento, che è stato inserito all'interno delle iniziative promosse in occasione dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti, ha voluto contribuire allo sforzo profuso dall'Unione Europea di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di valorizzare le differenze individuali onde creare valore aggiunto per le organizzazioni, di qualsiasi natura esse siano.

8.4 L'UNAR al Salone della responsabilità sociale "Dal Dire al Fare"

Dal *Dire al Fare* è un Salone sulla Responsabilità sociale d'impresa, una "piazza" di riferimento per imprese, pubbliche amministrazioni, organizzazioni *no profit* che desiderano esporre i progetti realizzati in tema di Responsabilità Sociale, confrontarsi e dar vita a nuove collaborazioni; un appuntamento per chi si occupa di Responsabilità Sociale, per chi si vuole avvicinare per la prima volta a questa tematica e conoscere le ultime novità sul tema.

Alla terza edizione del Salone che si è tenuta all'Università IULM di Milano il 27 e 28 settembre 2007, l'UNAR ha partecipato con uno *stand* informativo e con un laboratorio di approfondimento dal titolo "*Diversity Management: le azioni positive nel mondo delle imprese*". In questo incontro, si è riflettuto in modo generale sul tema della gestione delle risorse umane, argomento dibattuto nelle teorie di *Diversity Management* e sono stati presentati diversi casi di azioni positive di integrazione dei lavoratori stranieri in azienda.

La Responsabilità Sociale d'Impresa ma, soprattutto, la gestione delle risorse umane rappresentano per l'UNAR un campo di intervento strategico. Infatti, se esistono, all'interno del luogo di lavoro valori come la cooperazione, l'integrazione, il rispetto per la dignità umana e la "diversità" intesa come plusvalore dell'azienda, si instaurerà un clima positivo sia interno all'azienda che esterno ad essa, che favorirà un maggiore sviluppo economico-produttivo.

8.5 Il “*Job meeting diversity*”

Come risulta dai dati statistici raccolti dal *Contact center* dell'UNAR durante i primi tre anni di attività, uno dei maggiori problemi di inserimento degli immigrati è la grande difficoltà di accesso al mondo del lavoro, soprattutto in fase di selezione del personale. L'UNAR ha deciso di avviare una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione, incidendo così sulle cause strutturali delle discriminazioni nel mondo del lavoro. Infatti, uno dei maggiori problemi di inserimento lavorativo degli immigrati è la grande difficoltà di accesso al mondo del lavoro in fase di selezione del personale.

Il mercato del lavoro è talvolta “viziato” da meccanismi che non consentono il pieno inserimento delle diversità. Diversità di carattere fisico, etnico, religioso, culturale e di genere, sebbene accompagnate da competenze, sensibilità e creatività molto utili alle imprese trovano spesso importanti difficoltà di inserimento nel contesto lavorativo.

L'idea di creare un'opportunità nuova di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili e stranieri, dà l'opportunità alle aziende di cercare talenti in un nuovo *matching* tra domanda ed offerta di lavoro che faticano ad incontrarsi, compromettendo così lo sviluppo delle aziende che impiegando delle competenze “diverse” potrebbero vincere le numerose sfide imposte dal mercato globale.

Al riguardo, l'UNAR intende organizzare, durante il mese di maggio 2008, il *Job meeting* in collaborazione con Sodalitas (Centro dello sviluppo della CSR) e alcune tra le più importanti aziende italiane. L'obiettivo è quello di realizzare un evento che superi le potenziali discriminazioni esistenti, offrendo opportunità di lavoro attraverso colloqui di selezione nei confronti di coloro che fanno parte delle categorie svantaggiate, facilitando l'individuazione di “nuovi talenti” per le aziende.

9. Informazione e formazione *on line*: la *Virtual Community* UNAR per enti ed associazioni

La *Virtual Community* è stata ideata e creata per l'esigenza e l'urgenza dell'UNAR di condividere attraverso gli strumenti tecnologici più innovativi informazioni, esperienze e buone prassi per una maggiore efficacia degli interventi contro le discriminazioni.

La *Virtual* dell'UNAR è un luogo virtuale in cui opera e interagisce una comunità formata da diversi soggetti che, a vario titolo, condividono la conoscenza degli argomenti trattati e contribuiscono alla creazione di un archivio di dati.

Fanno parte della *Virtual* una comunità allargata UNAR (esperti-studiosi- operatori dei *Focal Point* - rappresentanti Associazioni- responsabili Enti Locali) e chiunque sia interessato alle tematiche trattate. La *Community* permette a tutti i soggetti coinvolti, legati tra loro dall'impegno comune di contribuire ad aprire nuovi orizzonti per la costruzione di una cultura e di una società multietnica, di interagire e scambiare informazioni e conoscenze.

Il progetto dà la possibilità ai vari attori coinvolti di condividere le questioni affrontate e le esperienze maturate attraverso un *forum* di discussione, che permette il confronto su problemi e casi di comune interesse, aumenta la possibilità di apprendimento reciproco e la condivisione di informazioni utili tramite la possibilità di accedere in rete a vari documenti.

E' previsto un accesso graduale ai vari utenti che permetterà di effettuare un collaudo ed un consolidamento delle varie fasi di sviluppo della VC.

Il primo gruppo che utilizzerà questo strumento è composto da personale UNAR (funzionari, magistrati ed esperti) e da operatori del *Contact Center*. In un secondo tempo,

potranno accedere i consulenti residenti in varie parti d'Italia, gli operatori dei *Focal Point* ed i rappresentanti delle associazioni iscritte al Registro UNAR e abilitate ad agire in giudizio. Nel terzo gruppo saranno protagonisti gli Enti Territoriali, osservatori regionali, provinciali, etc. L'utenza dei soggetti appartenenti alla VC in seguito verrà allargata coinvolgendo ulteriori interlocutori ed evolvendo il dialogo teorico ed operativo.

Tutte le attività della *Virtual* sono realizzate tramite una piattaforma *on line* rappresentata da tre ambienti applicativi di seguito descritti:

1) AREA PUBBLICA

Il primo ambiente applicativo permette a qualsiasi utente di poter accedere ad un'**Area Pubblica**, dove è possibile consultare documenti inerenti i temi di interesse, gli elaborati prodotti dalle attività della *Community* e la normativa Internazionale, Italiana e Comunitaria in materia di discriminazioni razziali. Inoltre, è possibile visionare una breve presentazione del progetto, in termini di caratteristiche e obiettivi. Il materiale è visionabile *on line* o scaricabile sul proprio computer.

2) AREA RISERVATA

Il secondo ambiente è riservato agli iscritti alla VC e affronta nella sua sezione, riservata agli iscritti, una serie di temi riguardanti l'antidiscriminazione razziale.

Tali argomenti sono trattati negli appositi **Laboratori** attivati nell'area, all'interno dei quali saranno attivati appositi spazi di discussione (**Forum**). L'area agevolerà lo scambio e confronto di idee, osservazioni e produzione di elaborati tra tutti i soggetti interessati al progetto.

I *forum* saranno animati da una figura di fondamentale importanza, il *Tutor*, che dovrà seguire le discussioni, coordinare e stimolare gli utenti a partecipare attivamente.

I risultati delle attività di collaborazione *on line* saranno progressivamente razionalizzati e resi disponibili anche nell'Area Pubblica, nell'apposita sezione **Documenti**.

All'interno dell'area, sarà possibile accedere alla Banca Dati del *Contact Center* per la consultazione dei casi di maggiore interesse.

Inoltre, potrà essere consultata un'area **Download** che altro non è che un *repository* di tutti i documenti inerenti le tematiche affrontate dalla *Community*.

3) FAQ

FAQ (terzo ambiente applicativo della VC), acronimo che sta ad indicare **Frequently Asked Questions**, conterrà un documento che si propone di rispondere alle domande poste più frequentemente al numero verde dell'UNAR 800 901010. Nella stessa sezione è possibile consultare un glossario dei termini più comuni. Questa sessione permetterà un notevole risparmio di tempo per gli utenti ed i gestori, in quanto riporterà le risposte ai quesiti più comuni rilevati dal *Contact Center*.

Per informazioni: www.virtualcommunityUNAR.it

V. LE CAMPAGNE DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

1. L'attività di comunicazione istituzionale

Nell'ambito del più ampio processo di riforma del sistema amministrativo, che trova il suo obiettivo più elevato nella costruzione del consenso e della partecipazione dei cittadini-dienti, la comunicazione esterna assume la funzione di leva strategica dell'orientamento alla soddisfazione dei bisogni.

Infatti, proprio nei confronti dei destinatari del servizio, le attività di comunicazione esterna assumono un ruolo centrale: da un lato, contribuiscono in modo determinante alla percezione della qualità del servizio, rendendo noti e promuovendo gli elementi del servizio in grado di rappresentare una soluzione alle esigenze specifiche del pubblico; dall'altro lato, costituiscono un canale permanente di ascolto e verifica del livello di soddisfazione dell'utenza, tale da consentire all'amministrazione di indirizzare la continua riprogettazione del servizio.

Invero, una comunicazione dell'amministrazione pubblica sganciata dall'effettiva riforma dei sistemi di erogazione dei servizi si configurerebbe come una mera operazione propagandistica, allo stesso modo una riorganizzazione dell'offerta di servizi pubblici, indipendente dalla costruzione di flussi permanenti e funzionali di comunicazione con i destinatari del servizio, non si tradurrebbe in un effettivo orientamento alla costruzione di un "valore" in grado di soddisfare i bisogni e le aspettative dei cittadini-dienti.

Anche nel quadro normativo tracciato dalla legge 7 giugno 2000 n.150 inerente la *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni* e dai regolamenti e direttive che ne hanno approfondito i contenuti, la comunicazione rivolta in modo diretto agli utenti del servizio viene riconosciuta nella sua specificità, differenziata rispetto all'informazione rivolta ai mezzi di comunicazione di massa.

Questa disciplina normativa ha affrontato il tema della comunicazione sotto tre angolature, rispondenti ad esigenze profondamente radicate al proprio interno e nella relazione con il contesto sociale e istituzionale: la trasparenza, la partecipazione democratica e l'efficacia organizzativa.

Anche l'UNAR - come previsto dalla direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica del 7 febbraio 2002 sulle *Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni* che ha chiarito che la "comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e ne diviene parte integrante" - ha inteso la comunicazione come un'attività svolta allo scopo di raggiungere determinati obiettivi politico-amministrativi.

In questa ottica, la comunicazione viene a delinarsi come un'attività di interesse pubblico, una vera e propria funzione tesa a garantire il perseguimento effettivo degli scopi dell'Ufficio che si realizzano non solo mediante la rimozione delle situazioni discriminatorie, ma anche attraverso l'attività di informazione e di sensibilizzazione della collettività.

Nell'ambito degli obiettivi strategici dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti, l'UNAR, nell'anno 2007 ha posto in essere le seguenti attività, suddivise per ambito comunicazionale:

Mass media

- Stampa

Al fine di continuare l'attività di informazione capillare nelle aree in cui la concentrazione di popolazione immigrata è molto elevata, durante tutto l'anno 2007 sono stati realizzati numerosi annunci su *Metropoli*, inserto settimanale del quotidiano *La Repubblica*, che costituisce la rivista specializzata per eccellenza relativamente ai temi dell'immigrazione.

Nel corso dell'anno 2007, è stato realizzato - con la finalità di avvicinare l'attività dell'Ufficio ai soggetti e alle fasce interessate - l'ampliamento del numero di testate etniche per la realizzazione di una campagna informativo-pubblicitaria su un *network* di stampa straniera relativa alle attività dell'Ufficio.

E' stata, inoltre, intrapresa una campagna di comunicazione mediante la pubblicazione di alcuni avvisi su *Il Sole 24 ore* e su *Ventiquattrominuti*, con annunci informativi volti ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sulla tematica della discriminazione.

Sempre in collaborazione con la redazione de *Il Sole 24 ore* è stata realizzata una pubblicazione a cura dell'Ufficio per l'approfondimento tematico del lunedì sul tema dell'immigrazione.

Inoltre, è stata rinnovata la partecipazione alla *Guida Turistica di Roma 2007*: la pubblicazione, nel numero di 15.000 copie, è in distribuzione gratuita nelle Ambasciate e nei Consolati italiani in Medio Oriente e in Nord Africa.

E' stata, altresì, realizzata una campagna informativa su *Metro Mag* di novembre e dicembre con la distribuzione di 700.000 copie ogni mese su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, in occasione della partecipazione dei cittadini stranieri alle elezioni dei rappresentanti della Consulta di Quartiere e del Consiglio Provinciale di Bologna, è stata realizzata un'inserzione a tutta pagina sull'edizione speciale de *Il Tamburo* del 26 novembre, distribuita in 10.000 copie sia con spedizione postale che nei punti di distribuzione abituali.

- Campagna informativa radio

In occasione della terza Settimana di azione contro il razzismo (dal 18 al 25 marzo 2007), per coinvolgere alla partecipazione agli eventi programmati, sono stati realizzati numerosi *spot* radiofonici, che - sfruttando il potere della ripetitività e della *targetizzazione* delle diverse emittenti - consentono grande diffusione tra il pubblico.

Comunicazione on line

- Sito internet

L'UNAR - in attuazione della direttiva della Funzione Pubblica - ha attribuito un ruolo centrale allo strumento della comunicazione *on line*: infatti il *web site*, utilizzato ampiamente per la comunicazione sia interna che esterna, è stato sottoposto ad un'attività di *restyling* al fine di massimizzare l'accessibilità e la fruibilità dei contenuti, non trascurando la facilità di navigazione.

- TG web in dieci lingue

In cooperazione con la "Rivista internet *immigrazione.it*", l'UNAR ha continuato la collaborazione per la realizzazione del telegiornale settimanale *web* in dieci lingue, fornendo alla redazione le *news* di maggiore risonanza mediatica.

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

- Banner sulla rivista internet www.immigrazione.it

Al fine di conferire grande visibilità all'Ufficio e di promuovere le numerose attività dell'UNAR, è stata inserita nel periodo gennaio - dicembre 2007 una *finestra* sulla rivista internet *immigrazione.it*.

Il periodico si rivolge non solo ad operatori delle Amministrazioni statali, delle associazioni di volontariato e delle organizzazioni sindacali, ma anche a numerosi cittadini stranieri.

- *Campagna contro il pregiudizio nei confronti dei Rom: realizzazione spot*

In collaborazione con ImmigrazioneOggi, e al fine di intraprendere una campagna di sensibilizzazione contro il pregiudizio nei confronti dei Rom, è stato realizzato uno *spot* la cui diffusione è avvenuta attraverso i rispettivi *web site*.

- *Banner sul sito www.stranierinitalia.it*

Inoltre, nel periodo marzo - giugno e settembre-dicembre 2007, è stato inserito un *banner* sulla home page del sito *Stranieri in Italia*, *web* rivolto agli stranieri per fornire strumenti di comprensione delle norme che regolano la loro vita quotidiana, usando un linguaggio chiaro e semplice ed organizzando le informazioni nel modo più efficace.

- *Banner sul sito www.impresaeonica.it*

L'inserimento di un *banner* dedicato all'UNAR sul sito *impresaeonica.it*, testata che ha tra le altre finalità quella di promuovere le prassi antidiscriminatorie nei confronti degli immigrati che svolgono attività economica in forma autonoma, ha consentito di raggiungere anche un campione selezionato nel mondo dell'economia immigrata (ricercatori, economisti, giornalisti, rappresentanti delle istituzioni e del terzo settore).

I trasporti pubblici

- *Mezzi pubblici urbani*

L'UNAR ha realizzato due forme di diffusione di informazioni nell'ambito del circuito dei trasporti pubblici: la prima attraverso il c.d. "abbigliamento" dei mezzi pubblici urbani delle principali città italiane e nei circuiti metropolitani di Roma e Milano realizzata nel mese di marzo, e la seconda mediante una campagna di video-informazioni sul circuito Moby all'interno dei bus Atac e della metropolitana di Roma, che costituiscono punti di grande transito della popolazione immigrata.

Pubblicità tradizionale

- *Brochure di presentazione e opuscoli informativi*

Per completare i propri strumenti di comunicazione, l'UNAR, nel corso del 2007 ha avviato la ristampa della *brochure* di presentazione dell'Ufficio e dell'opuscolo informativo: tali pubblicazioni, aggiornate non solo nella veste grafica ma anche contenutistica, sono state utilizzate in numerose manifestazioni anche come *gadget*, consentendo all'Ufficio di ottenere grande visibilità esterna.

Pubblicazioni

L'UNAR ha impegnato il proprio Ufficio Studi nell'approfondimento di numerose tematiche di grande valenza scientifica, tra cui anche quella relativa alla pubblicazione degli atti del convegno *I diritti fondamentali di Rom e Sintz*.

Il Seminario ha costituito un momento di riflessione utile ad avviare un approfondimento sui nuovi scenari relativi alla protezione di diritti fondamentali di queste comunità: alloggio, accesso all'istruzione, lavoro e salute.

Altre attività di comunicazione

Oltre alle iniziative di grande impatto mediatico, sono state poste in essere altre attività di informazione e comunicazione finalizzate a dare visibilità all'Ufficio non solo nei confronti dell'utenza, ma anche delle altre Pubbliche Amministrazioni:

- *Forum P.A. 2007*

Il Forum P.A., che si tiene a Roma nel mese di maggio, rappresenta per l'UNAR una ulteriore occasione per promuovere la propria attività e i propri servizi. Al fine di dare ampio risalto alla partecipazione all'evento, come ogni anno, è stato pubblicato all'interno del "quartino centrale" dedicato a questa manifestazione dal quotidiano "Il Messaggero" un annuncio informativo, volto a illustrare le linee di attività dell'UNAR come presidio di garanzia per la parità di trattamento.

- *Melting box 2007*

In occasione dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti e della tappa italiana del *truck tour* della Campagna europea *Si alle diversità. No alle discriminazioni*, l'UNAR ha partecipato a *Melting box*, tenutasi a Torino dal 22 al 24 ottobre, finalizzata a mettere a confronto esperienze, pensieri e politiche antidiscriminatorie, far incontrare le realtà che lavorano sui temi dell'inclusione sociale, della parità di trattamento e della non discriminazione, sensibilizzare l'opinione pubblica sui benefici di una società che valorizza le diversità e offre le stesse opportunità a tutte le persone senza discriminazioni.

- *COM-PA 2007*

Il Salone Europeo della Comunicazione Pubblica, che si svolge a Bologna nel mese di novembre, ha rappresentato per l'UNAR - anche per il 2007 - l'occasione per acquisire visibilità e confrontarsi con le altre istituzioni, mediante un confronto tecnico e politico teso ad instaurare un dialogo concreto fra enti ed istituzioni.

- *MedFilm Festival*

Dall'8 al 18 novembre 2007, l'UNAR ha preso parte - in qualità di partner - alla XIII edizione del *MedFilm Festival*, la manifestazione internazionale del cinema, che si tiene a Roma, dedicata alle cinematografie del Mediterraneo e dell'Europa, con la finalità della tutela dei Diritti Umani, del dialogo interculturale, della valorizzazione della diversità culturale, nonché della lotta al razzismo e alla xenofobia, della tutela e della valorizzazione delle minoranze etniche.

2. Le campagne di sensibilizzazione

Nella strategia di azione dell'UNAR, le campagne di sensibilizzazione rivestono un ruolo fondamentale per lo sviluppo di una coscienza multietnica del nostro Paese. Nel corso dei primi anni di attività dell'UNAR, infatti, è emersa l'importanza di iniziative che pongano il tema della parità di trattamento e del contrasto alle discriminazioni razziali al centro del dibattito e del confronto non solamente politico, ma soprattutto culturale, educativo e sociale.

In questa ottica, le campagne di sensibilizzazione fungono da volano per lo sviluppo di una coscienza sociale e rappresentano un investimento sul futuro, in quanto cercano di prevenire il formarsi di fenomenologie razziste attraverso un dialogo a 360° che abbraccia ogni ambito della vita collettiva coinvolgendo tutti i "luoghi" che contribuiscono ad alimentare rappresentazioni collettive e giudizi sociali.

Questa premessa spiega il motivo per cui l'UNAR abbia messo molto impegno nella partecipazione, ideazione e organizzazione di numerose attività nel corso dell'intero 2007, moltiplicando il numero di iniziative e coinvolgendo migliaia di persone.

3. La Terza “Settimana di azione contro il razzismo”

Anche nel 2007, l'UNAR ha organizzato la “Settimana di azione contro il razzismo”, giunta alla terza edizione. Si tratta della campagna di sensibilizzazione più importante dell'UNAR, diventata appuntamento tradizionale ma nello stesso tempo innovativo per una fetta sempre più grande di popolazione italiana, grazie ad una intensa serie di iniziative di informazione, prevenzione e sensibilizzazione nel mondo della scuola, delle università, dello sport e dei *mass media*.

La manifestazione è realizzata ogni anno in occasione della celebrazione in tutto il mondo della “Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali” che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha fissato il 21 marzo, a perenne ricordo del massacro perpetrato in quel giorno nel 1960 nella città di Sharpeville in Sudafrica dalla polizia sudafricana. Si celebra, quindi, un fatto storico e nello stesso tempo simbolico, perché in quell'occasione furono uccisi dalla polizia 70 manifestanti che protestavano pacificamente contro le leggi razziste emanate dal regime dell'*apartheid*.

L'edizione del 2007, partita il 18 marzo con la Maratona di Roma e terminata il 25 marzo, è assunta a particolare importanza per la concomitanza con due celebrazioni di grande rilievo europeo. Le iniziative della Settimana si sono intrecciate, infatti, con gli eventi dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti – Verso una società giusta, unendo al messaggio di contrasto al razzismo anche l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sul contrasto ad ogni forma di discriminazione. L'Anno Europeo ha rappresentato, infatti, un'occasione per focalizzare l'attenzione della società, dei *mass media*, delle istituzioni sui problemi che si trovano ad affrontare tutte quelle persone svantaggiate che, a causa della loro condizione, sono discriminate e vedono violato il proprio diritto alla parità di trattamento.

D'altro lato, l'edizione 2007 della “Settimana di azione contro il razzismo” è stata speciale anche perché si è intrecciata con la celebrazione per il 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma che hanno dato vita alla Unione Europea, grazie alla quale le politiche di antidiscriminazione hanno ricevuto un forte impulso.

Un terzo fattore di successo che ha dato rilievo internazionale alla campagna è stata la decisione di inserire gli eventi nella più vasta cornice della campagna europea “*For diversity, against discrimination*”, che, grazie al contributo dell'UNAR, è riuscita a raggiungere anche in Italia un gran numero di persone.

Il bilancio della “Settimana di azione” è stato molto soddisfacente. Ne sono testimonianza alcuni numeri: nel 2007 la campagna ha raggiunto 32 città in tutto il Paese; sono stati distribuiti 120.000 opuscoli informativi con le fotografie della Nazionale di calcio e delle squadre di pallavolo del campionato di serie A maschile, 25.000 magliette gialle antirazziste, 10.000 opuscoli informativi sul numero verde antirazzismo 800.90.10.10 e sulla normativa in materia di contrasto alle discriminazioni, 5.000 quaderni informativi della campagna europea “*For diversity, against discrimination*”, 3.000 opuscoli informativi sull'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti. Hanno partecipato attivamente alle diverse iniziative più di 4.000 studenti delle scuole elementari, medie e superiori, 1.500 studenti universitari e migliaia di semplici cittadini. Sono stati organizzati 3 concorsi per la scuola, per il cinema e per l'università sulle tematiche dell'integrazione, 3 spettacoli-incontro con alcuni *testimonial* della campagna come Kledi Kadiu, Salvatore Marino e i “Ladri di Carrozze” per parlare di discriminazione. Si è svolta una partita di calcio di sensibilizzazione sul razzismo fra la Nazionale Giornalisti e la Rappresentativa Nazionale Attori. Sono state pubblicate decine di articoli di giornali sulle iniziative della Settimana. L'attenzione del mondo dei *mass media* ha contribuito a rilanciare con un effetto moltiplicatore, anche nelle città non raggiunte dalla campagna, il messaggio antirazzista. Alcune

trasmissioni della Rai e di Mediaset e di televisioni locali hanno ospitato rappresentanti dell'UNAR ed i suoi *testimonial* ed hanno affrontato con servizi, interviste e testimonianze il tema del razzismo. Anche i telegiornali hanno dedicato ampio spazio alle iniziative e trasmissioni di informazione, come “*Un mondo a colori*” di Rai Educational, hanno trasmesso ampi servizi dedicati alla Settimana. Di rilievo anche l'attenzione di radio nazionali e locali, come Radio DeeJay che ha riservato all'UNAR spazi di informazione o interviste.

Anche il numero delle adesioni istituzionali è cresciuto, a testimonianza dell'interesse intorno a temi del contrasto al razzismo e di quanto tale argomento sia entrato nelle agende politiche ed amministrative di tante istituzioni. Hanno, infatti, aderito alla campagna, collaborando all'organizzazione degli eventi, il Ministro per le Politiche Giovanili e per le Attività Sportive, 15 fra Comuni e Province (fra cui Ancona, Bari, Forlì, Messina, Padova, Roma), 6 università, la Direzione Regionale Scolastica per il Lazio, la Federazione Italiana Giuoco Calcio, la Lega Calcio Professionisti, la Lega Basket serie A e la Lega Pallavolo serie A maschile, la Federazione Italiana Cricket e tantissime associazioni su tutto il territorio nazionale.

3.1 Le iniziative sportive

3.1.1 Tutti al via con la Maratona di Roma

Le iniziative della “Settimana di azione contro il razzismo” hanno preso il via il 18 marzo 2007 con la Maratona di Roma. Si tratta del ripetersi di una collaborazione con l'evento sportivo più partecipato d'Italia, che ha dato al messaggio antirazzista di cui l'UNAR è portatore un appoggio e una visibilità di portata internazionale.

Legare la campagna dell'UNAR a favore della parità di trattamento e contro tutte le discriminazioni ad uno sport come la maratona ha un alto valore simbolico: la maratona, infatti, è lo sport per antonomasia aperto a tutti, a cui tutti possono partecipare senza alcuna discriminazione di genere, d'età, di origine etnica, di orientamento sessuale e di abilità fisiche.

Questa collaborazione ha incontrato l'entusiasmo e il convinto sostegno da un lato di tutti gli appassionati che da tre anni hanno un motivo in più per partecipare alla Maratona di Roma, dall'altro dello stesso comitato organizzatore e del Comune di Roma, i quali, per siglare e rafforzare un sodalizio di così forte impegno sociale, hanno deciso di aderire all'invito formulato dall'UNAR tematizzando l'intera manifestazione che si è corsa all'insegna dello slogan ufficiale “*Vinciamo Ogni Discriminazione*”.

Si è trattato di un passo importante, in quanto per la prima volta nel mondo una manifestazione sportiva a cui partecipano 40.000 persone ha avuto come proprio *slogan* ufficiale un messaggio sociale di sostegno alla lotta contro le discriminazioni razziali.

Il gradimento del “gemellaggio” è stato testimoniato dalle migliaia di persone che il giorno della corsa hanno scelto di indossare le magliette gialle antirazziste che anche quest'anno sono state distribuite insieme al materiale informativo e di sensibilizzazione dell'UNAR. Le grandi macchie gialle che si notavano lungo il serpente composto dai 40.000 partecipanti sono state il segnale che la campagna è riuscita a far coincidere un'occasione di svago e gioia come la Maratona con un messaggio di rispetto per i diritti umani e di impegno per diffondere la cultura della parità di trattamento.

Durante l'evento, in 4 piazze (piazza Navona, piazza del Popolo, piazza di Spagna e largo Ara Massima di Ercole) sono stati allestiti, in collaborazione con 13 istituti scolastici superiori romani, spettacoli e *performances* sul tema della multietnicità e delle pari opportunità per tutti. Una nota positiva della manifestazione è stata la massiccia adesione delle scuole all'iniziativa dell'UNAR: più di 4.000 studenti delle scuole superiori e medie del Lazio hanno aderito, infatti, alla Stracittadina di 4 chilometri organizzata dall'UNAR.

Al traguardo finale del percorso della Maratona, a fianco del Colosseo, tutti i partecipanti hanno trovato ad attenderli gli striscioni e l'arco gonfiabile recanti il logo della campagna, a cui le telecamere di Rai Educational, con la trasmissione "Un mondo a colori", hanno dato un grande spazio con interviste ai più giovani.

3.1.2 Una domenica diversa: lo sport in campo contro il razzismo

Solitamente, le cronache del lunedì dei giornali sportivi sono piene non solo di racconti di quanto avvenuto nei campi di gioco, ma anche degli episodi poco edificanti, se non violenti, che avvengono sugli spalti, in cui troppo spesso gli episodi di razzismo diventano protagonisti.

L'UNAR investe molto sulla promozione di eventi sportivi come strumenti di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Le campagne nel mondo dello sport e del calcio, in particolare, hanno una funzione di informazione e di conoscenza in funzione preventiva, in quanto lo sport costituisce un mondo in cui i principi di lealtà, parità di trattamento, etica e giustizia costituiscono i principi fondanti dell'integrazione; lo sport, infatti, è ormai da molti anni un mondo multietnico. Tutte le squadre di calcio, di pallavolo, di pallacanestro sono piene di giocatori che provengono da ogni parte del mondo e che diventano gli idoli di tutti i tifosi. Lo sport, quindi, ben può essere utilizzato in funzione esemplare, come simbolo di una società multietnica in cui tutti abbiano pari dignità, uguali diritti e in cui per tutti vigano le medesime regole.

Ecco perché l'UNAR ritiene che l'impegno degli sportivi a favore della creazione di una società multietnica possa contribuire a modificare l'atteggiamento e i comportamenti nei confronti degli stranieri di molti giovani che vedono nei loro campioni un esempio da seguire. È per questo motivo che tutto lo sport professionistico ha voluto mandare un segnale forte a tutta l'opinione pubblica italiana aderendo all'invito dell'UNAR di celebrare una giornata di sport all'insegna della lotta al razzismo.

Il 17, 18 e 19 marzo, quindi, l'intero *weekend* sportivo dei campionati di calcio, pallavolo e pallacanestro di serie A è stato patrocinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso le iniziative dell'UNAR.

Accanto alla tradizionale esposizione degli striscioni antirazzisti negli stadi di calcio all'inizio delle partite – quest'anno riportanti lo slogan "Metti il razzismo fuorigioco" –, si è voluto coinvolgere un altro simbolo del nostro Paese, chiedendo l'adesione alla campagna della Nazionale italiana di calcio campione del mondo. La FIGC e la Nazionale hanno aderito con entusiasmo alla proposta prestando la propria immagine che è stata stampata su migliaia di opuscoli e distribuita negli stadi di Cagliari, Firenze, Messina, Milano, Roma, Udine. La collaborazione con la Nazionale di calcio è poi continuata nella partita valida per le qualificazioni ai campionati europei Italia–Scozia, giocata il 25 marzo. In quell'occasione, l'UNAR ha esposto prima della partita lo striscione "Fai goal al razzismo"; da sottolineare che l'iniziativa ha trovato il plauso e la collaborazione dell'UEFA, da sempre molto impegnata nel contrasto alle forme di razzismo nel calcio e della Federazione scozzese di calcio, che ha chiesto che lo striscione fosse stampato anche in lingua inglese, a testimonianza della condivisione del messaggio.

Per quanto riguarda il campionato di basket e pallavolo, invece, lo slogan adottato è stato "Vinciamo il razzismo", con un coinvolgimento diretto dei giocatori, i quali hanno effettuato il riscaldamento prepartita indossando le magliette gialle della Campagna. Tutti i grandi campioni delle diverse squadre si sono adoperati per il successo dell'iniziativa, leggendo al microfono del palazzetto dello sport un comunicato sulla sfida dell'integrazione interculturale e rilasciando interviste sul tema al canale satellitare Sky, che ha dato enorme rilievo alla campagna. Nel

campionato di pallavolo, invece, tutte le squadre di serie A hanno prestato la propria immagine, che è stata stampata su migliaia di opuscoli informativi distribuiti al pubblico, e tutti i giocatori sono entrati in campo portando gli striscioni antirazzisti. Il pubblico dei vari Palazzetti dello sport ha partecipato con entusiasmo all'iniziativa accogliendo con gli applausi convinti le squadre promotrici del messaggio antirazzista.

3.1.3 Sport dell'altro mondo: anche il cricket aiuta a conoscersi

Le iniziative dello sport hanno caratterizzato anche la giornata di chiusura della "Settimana di azione". Questa volta, però, protagonista è stato uno sport che, pur essendo quello più praticato al mondo, nel nostro Paese è soprattutto sinonimo di paesi asiatici: il cricket. Questa stretta correlazione fra uno sport e le comunità che lo praticano è servita per ideare, in collaborazione con il Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive e la Federazione Italiana Cricket, la prima giornata di "*Sport senza frontiere – Vinciamo il razzismo*", un evento sportivo e culturale organizzato contemporaneamente in dieci città lungo tutto il territorio nazionale.

Il 25 marzo, infatti, per tutto il giorno, ad Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Grosseto, Lodi, Mantova, Padova, Roma e Viterbo, migliaia di persone si sono incontrate, in piazze, ville, parchi per una giornata di campionato di cricket fra tutte le comunità asiatiche che vivono in Italia.

È stata una giornata di sport, cultura e conoscenza, durante la quale si sono giocate partite di cricket fra squadre composte da appassionati e da persone vogliose di conoscere un nuovo sport e una nuova cultura. Infatti, contemporaneamente alle partite sono state allestite iniziative per far conoscere ed apprezzare gli usi, i costumi, i cibi, i vestiti, la cultura delle comunità asiatiche in Italia, fra le quali è più diffuso il cricket. Lo spettacolo di centinaia di persone, italiane e straniere, che hanno preso d'assalto il Circo Massimo a Roma per cimentarsi con questo sport fatto di gesti, strumenti, regole così sconosciute e lontane dalla cultura del nostro Paese, ha dimostrato come lo sport riesca ad unire e far conoscere meglio di qualsiasi altro strumento.

In tutte le città sono state distribuite le magliette della campagna contro le discriminazioni, gli opuscoli informativi dell'UNAR e, infine, trofei, medaglie, *gadget* per tutti coloro che hanno partecipato.

3.2. Interventi nella scuola: delle lezioni un po' speciali

Ancora una volta, il mondo della scuola ha fatto da palcoscenico preferito delle iniziative della Settimana. In effetti, al di là dell'ambito nel quale i singoli eventi sono stati organizzati, studenti e professori hanno sempre partecipato attivamente a tutte le manifestazioni, dimostrando ancora una volta l'estrema attenzione del mondo della scuola per il tema del contrasto alle discriminazioni razziali. La scuola italiana ha, in effetti, una grande tradizione di progetti di intercultura ed è da sempre in prima linea nella costruzione della futura società multietnica italiana.

Non è stata una sorpresa, quindi, vedere le migliaia di ragazze e ragazzi che hanno partecipato agli eventi sportivi. È stato, comunque, un piacere rilevare la grande risposta ottenuta da tre progetti sperimentati dall'UNAR in tre città, proiettando il film "*Azur e Asmar*" di Michel Ocelot. Si è trattata di una proiezione tenutasi il 19 marzo a Roma, in collaborazione con l'Associazione SOS Razzismo, presso il XXI distretto scolastico di Ostia Lido nella scuola

elementare Capo delle Armi; il 22 marzo a Messina, in collaborazione con l'Assessorato alle Pari opportunità del Comune, presso il Teatro Vittorio Emanuele; il 24 marzo a Forlì con il coinvolgimento del Comune, della Provincia e del Centro Provinciale Antidiscriminazioni e delle ACLI.

L'evento ha avuto una portata diversa nelle tre città: a Roma si è scelta una scuola di periferia, una scuola di frontiera in cui i problemi dell'integrazione, del contatto fra le giovani generazioni di immigrati e gli italiani è presente in tutta la sua forza e, a volte, drammaticità. Si è trattato quasi di un gesto simbolico delle istituzioni verso una scuola severamente impegnata sul terreno del confronto interetnico. Troppo spesso, infatti, queste scuole, ricche di iniziative, buona volontà e progetti, ma povere di risorse, vengono lasciate sole ad affrontare i problemi di una difficile convivenza fra giovani provenienti da diverse parti del mondo. La scelta dell'UNAR ha voluto costituire al tempo stesso un riconoscimento al lavoro svolto e una spinta a continuare, offrendo anche una collaborazione sui temi di competenza.

A Forlì ed a Messina, ha rappresentato, invece, un evento di portata molto maggiore, coinvolgendo le prime classi della scuola media delle due città. La partecipazione è andata oltre ogni previsione, portando l'UNAR a promettere nuove occasioni di incontro e riflessione. In effetti, accanto all'occasione per vedere uno splendido film che tratta con molta intelligenza il tema del rapporto fra persone di diversa origine etnica, gli incontri sono proseguiti con la realizzazione di un dibattito articolato sul tema del confronto fra culture nel mondo della scuola, con la partecipazione di alcuni rappresentanti degli enti locali, centri antidiscriminazioni e associazioni di settore. In particolare, a tutti gli studenti è stato somministrato un questionario predisposto da SOS razzismo, utile per scoprire pregiudizi, stereotipi razzisti presenti in ognuno di noi e, per far sì che, conoscendoli, non si incorra più negli stessi errori.

Per il terzo anno consecutivo, inoltre, la "Settimana di azione contro il razzismo" ha costituito l'occasione per presentare la terza edizione del concorso UNAR, promosso in collaborazione con la Direzione Generale per lo Studente del Ministero della Pubblica Istruzione, sul tema "*La famiglia interculturale*", per la valorizzazione e promozione di esperienze progettuali a favore di una migliore comunicazione ed interazione tra famiglie di studenti italiani e di origine straniera. L'intento è quello di far emergere a livello nazionale ogni iniziativa di dialogo e conoscenza reciproca, per favorire i processi di inclusione sociale tra famiglie italiane, straniere, Rom, Sinte e di altre minoranze etnico-linguistiche.

Il concorso a premi, rivolto alle scuole elementari, medie e superiori del territorio nazionale, mira a raccogliere esperienze didattiche, progetti e prodotti realizzati da insegnanti e studenti nel campo dell'educazione interculturale che dimostrino una significativa capacità di coinvolgimento e comunicazione interculturale tra famiglie di alunni stranieri ed autoctoni, anche al di fuori del contesto scolastico. Il Concorso si concluderà con la concessione di 9 premi di 2.000,00 euro ciascuno. Le migliori proposte selezionate confluiranno in una pubblicazione dell'UNAR sulla prevenzione della discriminazione razziale in ambito educativo.

3.3 L'Università: giorno e notte iniziative contro il razzismo

Gli eventi della "Settimana" cercano di coinvolgere le persone con iniziative di approfondimento e riflessione diverse per ogni età e cultura. È naturale che una campagna di sensibilizzazione che si proponga di prevenire la nascita di comportamenti razzisti rivolga un grande interesse per i giovani e, soprattutto, per coloro che studiano per costituire la classe dirigente del Paese nel prossimo futuro.

Si spiega in questo modo l'estrema attenzione che, fin dalla prima edizione, la "Settimana di azione" ripone nei confronti dell'Università, il luogo in cui si formano le coscienze e i saperi delle nuove generazioni e in cui maggiormente si avvertono il fascino e le opportunità che l'incontro fra culture può fornire alla crescita di un Paese.

L'Università rappresenta, da un lato, luogo di incontro e confronto, dall'altro, però è uno spaccato della società che riflette le contraddizioni e le brutture in essa presenti. Le università italiane, infatti, sono meta di studenti provenienti da tutte le parti del mondo e costituiscono un luogo ove il tema della multietnicità e le dinamiche interculturali sono molto sentite e oggetto di vari corsi di studio o master post laurea, ma anche, in alcuni casi, motivo di tensione e di incomprensioni.

Ma l'Università, ormai, rappresenta non solo un luogo di studio ma sempre più un luogo di aggregazione, di condivisione di valori, di approfondimento che va al di là delle lezioni nelle aule, entrando più profondamente nelle vite degli studenti e coinvolgendoli in mille attività, anche al di fuori degli orari e dei luoghi canonici.

L'UNAR ha voluto utilizzare entrambe le anime dell'università: da un lato, ha organizzato tre *workshop* specialistici di approfondimento di alcuni profili sociologici delle fenomenologia discriminatoria. Dall'altro, ha aderito con entusiasmo alla *Notte Bianca* delle Università di Roma, svoltasi nella notte del 24 marzo, organizzando tre momenti di incontro, dialogo, approfondimento e divertimento tutti incentrati sui temi del contrasto al razzismo. La risposta del mondo universitario, a tutti i livelli, è stata ancora una volta di grande rilievo.

Il primo *workshop* si è tenuto il 20 marzo all'Università degli Studi "Sapienza" di Roma, nella facoltà di Sociologia, dove esperti, professori e rappresentanti del mondo dell'associazionismo hanno discusso di "Pregiudizi, discriminazioni razziali e nuovi conflitti", approfondendo, in particolare, il tema del ruolo dei *mass media* nella costruzione di un'immagine deviata dell'immigrazione e, di conseguenza, nella crescita della diffidenza e dei pregiudizi razzisti. In questa occasione, l'UNAR e la CRUI- Conferenza dei Rettori delle Università Italiane hanno presentato la seconda edizione del concorso che prevede l'assegnazione di un premio alle tre migliori tesi di dottorato di ricerca (già discusse con esito positivo), aventi a tema studi finalizzati ad accrescere la conoscenza e l'approfondimento scientifico dei temi della promozione della parità di trattamento indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica e del contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale, nel contesto della globalizzazione, a partire dalla seconda metà del Novecento.

Al termine del seminario, si è tenuta la premiazione del primo concorso per tesi di dottorato di ricerca, bandito nell'ottobre 2005 dall'UNAR e dalla CRUI e ideato con l'obiettivo di diffondere negli atenei italiani i valori della parità di trattamento e di promuovere la cultura della multietnicità, nei suoi diversi aspetti di carattere giuridico, storico e sociale. La Commissione giudicatrice, composta da due rettori indicati dalla CRUI e da tre esperti in materie giuridiche e socioantropologiche indicati dall'UNAR, hanno espresso compiacimento per l'elevata qualità degli studi pervenuti, frutto di ricerche approfondite, appassionate e di alto valore scientifico e documentale.

La Commissione, dopo ampia ed approfondita valutazione e discussione, ha assegnato il primo premio, del valore di 5.000 euro, alla dott.ssa Chiara Favilli che ha presentato un lavoro dal titolo: "Il principio di non discriminazione nel sistema regionale europeo di protezione dei diritti umani". Il secondo premio del valore di 3.000 euro, è stato vinto dalla dott.ssa Ilenya Camozzi, che ha presentato un lavoro dal titolo: "Lo spazio del riconoscimento. Costruzioni identitarie e associazionismo migratorio a Milano". Infine, il terzo premio del valore di 1.500 euro è andato alla dott.ssa Laura Pravisano, che ha presentato un lavoro dal titolo: "Altri noi. Immigrazione: individui, comunità e associazioni".

La Commissione ha, inoltre, segnalato come degne di pubblicazione le tesi del dott. Andrea Villa, dal titolo “*Sognavamo nelle notti feroci... tornare, mangiare, raccontare*”. *La reintegrazione degli ebrei nell'Italia del Dopoguerra (1945-1950)*” e del dott. Davide Strazzari, con lo studio intitolato “*Alla ricerca di un modello antidiscriminatorio europeo. Una comparazione tra USA, UE e alcuni Stati membri in materia di discriminazione razziale*”.

Oltre all'attribuzione di premi in denaro, il bando prevede come ulteriore riconoscimento la pubblicazione delle tesi vincitrici in una collana editoriale specialistica dell'UNAR. L'obiettivo dell'UNAR è quello di creare una collana che diventi punto di riferimento per gli studiosi della materia e, comunque, quello di ampliare la diffusione e la conoscenza degli studi in questa materia.

Il secondo *workshop*, tenutosi a Bolzano il 22 marzo, nell'Aula Magna della Provincia Autonoma di Bolzano ha, invece, raccolto studiosi ed esperti a dibattere sul tema “*Rom e Sinti: Convivenza e discriminazione?*”, un argomento di estrema importanza e che in Italia è ormai l'urgenza al primo posto nelle agende delle politiche di intervento in materia di contrasto alle discriminazioni razziali. Il 23 marzo, infine, l'Università degli Studi di Verona ha ospitato a Palazzo Giuliani un *workshop* dal titolo “*Differenze culturali nei luoghi di lavoro. Superare le discriminazioni e valorizzare le diversità come risorsa*”; si tratta di un tema, affrontato con l'ausilio di giuslavoristi, esperti del settore e personalità del mondo sindacale e datoriale, su cui l'UNAR ha molto investito per far sì che nel mondo del lavoro si comincino ad adottare delle politiche non solo di contrasto alle discriminazioni razziali, ma di promozione di azioni positive volte a favorire la nascita di aziende in cui le diversità vengano considerate valori aggiunti.

L'UNAR, però, come detto, pur rimanendo all'interno del mondo delle Università ha voluto uscire dalle aule accademiche andando ad incontrare gli studenti in occasione della più importante festa universitaria denominata “*Università della Notte, Europa dei Saperi?*”. Durante il pomeriggio e la notte del 24, tutte le sei università di Roma sono rimaste aperte organizzando eventi di ogni tipo: seminari, conferenze, concerti, lezioni, rassegne fotografiche, spettacoli. L'UNAR ha partecipato alla *Notte Bianca* con tre eventi, in tre distinte università: alla Facoltà di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi “Sapienza” di Roma è stata organizzata una rassegna di corti e documentari cinematografici incentrati sul razzismo e sui diritti umani, in collaborazione con Medfilm Festival e con il Prof. Mario Morcellini, Preside della Facoltà di Scienze delle Comunicazioni. Nel corso della proiezione dei cortometraggi, si sono tenuti un dibattito e la presentazione del concorso “*Cinema e realtà... insieme contro il razzismo*”, un concorso a premi per la realizzazione di corti cinematografici sulle tematiche del razzismo e della multietnicità.

Di enorme impatto è stato l'evento organizzato nell'Aula Magna dell'Università di Roma Tre dove, davanti a circa 800 persone, si è svolto un incontro in musica e parole a cui hanno partecipato i rappresentanti dell'UNAR e del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, l'Ambasciatore delle Diversità Kledi Kadiu come *testimonial* della campagna, i “Ladri di carrozzelle”, una band musicale composta da musicisti e cantanti disabili e Salvatore Marra di CGIL Nuovi Diritti. Si è trattato di un nuovo modo di affrontare il tema delle pari opportunità a 360 gradi: sono stati, infatti, toccati tutti gli ambiti di discriminazione, affiancando all'approfondimento anche momenti di spettacolo, con le canzoni di denuncia dei “Ladri di Carrozzelle” e con la testimonianza di Kledi che rispondeva alle domande del pubblico e del conduttore della serata, il giornalista di RaiTre Gianni Anversa. Al termine dell'incontro, inoltre, si è tenuto lo spettacolo di danza della compagnia di Kledi Kadiu, con coreografie ispirate al tema del contrasto al razzismo.

Nel pomeriggio del medesimo giorno, invece, allo Stadio dei Marmi, nella sede dello IUSM, si è tenuta una “Partita del cuore” di calcio di sensibilizzazione contro il razzismo tra la Rappresentativa Nazionale Attori e la Nazionale Giornalisti.

3.4 Settimana di azione contro il razzismo e Unione Europea: una festa per due

Nel 2007, in contemporanea con gli eventi della terza “Settimana di azione contro il razzismo”, il nostro Paese e l’Unione Europea hanno celebrato il 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, con i quali ha visto la luce l’attuale Unione Europea. L’UNAR ha ritenuto opportuno e doveroso collegare le due celebrazioni; in effetti la normativa antidiscriminazioni razziali e tutte le politiche di integrazione e di promozione della parità di trattamento hanno sempre avuto un enorme risalto nell’agenda europea, venendo posta sempre in primissimo piano come strumento fondamentale per il rafforzamento di un’Europa unita, solidale ed egualitaria.

Ecco perché si è voluto che l’evento più importante della “Settimana di azione contro il razzismo”, organizzato simbolicamente il 21 marzo, avesse un respiro europeo e proponesse un panorama comparato delle politiche di vari Paesi europei in materia di parità di trattamento nell’educazione e nel lavoro. La conferenza internazionale, organizzata in collaborazione con ETF- *European Training Foundation*, agenzia della Commissione europea e intitolata “*Pari opportunità per tutti nell’istruzione e nel lavoro. Giornata internazionale contro le discriminazioni razziali*”, si è svolta a Roma alla presenza di alte personalità istituzionali, politiche, giornalisti, rappresentanti sindacali e delle organizzazioni dei datori di lavoro, imprenditori, professori, rappresentanti dell’associazionismo provenienti da tutta Europa.

L’assunto da cui è partita la riflessione della conferenza è che l’uguaglianza ed il rispetto delle diversità sono ancora degli obiettivi spesso dichiarati ma non pienamente realizzati negli Stati membri dell’UE ed anche nei Paesi limitrofi. La garanzia legislativa e l’adozione di specifiche normative di settore, spesso, non sono sufficienti perché vengano in concreto offerte pari opportunità a tutti.

La conferenza si è proposta, quindi, di promuovere dei cambiamenti culturali tali da determinare dei miglioramenti nell’atteggiamento e nelle attitudini quotidiane per far sì che il principio di parità entri a far parte del patrimonio educativo di ciascuno.

L’obiettivo, quindi, è duplice: accrescere la consapevolezza sui problemi dell’effettività del principio di uguaglianza e di un efficace contrasto alle discriminazioni, in modo che possano essere elaborate delle adeguate politiche di istruzione fondate sul dialogo interculturale e delle misure di intervento nel lavoro volte ad assicurare la diversità come ricchezza e non come ostacolo per il mercato; promuovere un fecondo scambio di idee ed esperienze tra gli Stati membri della UE e fra questi ed i Paesi limitrofi.

Nel pomeriggio, durante la sessione dedicata al ruolo della scuola nel contrasto alle discriminazioni razziali, l’UNAR ha presentato il terzo concorso per studenti “*La famiglia interculturale*”, organizzato in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione.

La chiusura della “Settimana di azione contro il razzismo” è stata affidata ad una iniziativa di festa che ha visto una grandissima partecipazione di famiglie, ragazzi e persone provenienti da tutte le parti del mondo. Il palcoscenico scelto per questo evento è fra i più suggestivi del mondo: Roma, via dei Fori Imperiali, tra l’Altare della Patria e il Colosseo. Per tutta la giornata del 25 marzo, infatti, grazie alla collaborazione tra Comune di Roma, Commissione Europea, Parlamento Europeo e UNAR, si è organizzato il *Villaggio Europeo*, con decine di *stand* affidati ognuno ad un Paese membro dell’UE e alle istituzioni europee ed italiane. L’occasione è stata la celebrazione del 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma ma, su proposta dell’UNAR,

la *kermesse* si è fatta portatrice anche del messaggio di non discriminazione, focalizzando l'attenzione di molti eventi sulla natura multietnica dell'Europa, nata per unire popoli, culture e tradizioni. Per questo motivo, durante la giornata si sono svolti spettacoli presentati dai diversi Paesi membri dell'UE, che si sono alternati su un palco riportante lo slogan "L'Unione Europea contro le discriminazioni".

Nel corso della giornata, sono passate dal *Villaggio* migliaia di persone che hanno ritirato presso lo *stand* dell'UNAR il materiale informativo della campagna e le magliette gialle antirazziste. In questa occasione, particolarmente stimolante è stato il confronto con decine di persone che chiedevano informazioni sull'attività dell'UNAR e sulle possibilità offerte dalla normativa contro le discriminazioni razziali.

In serata, la lunga manifestazione si è conclusa con un concerto dell'Orchestra di Piazza Vittorio, nota *band* multietnica di Roma, simbolicamente rappresentante il futuro dell'Europa e della nostra società.

4. Le altre iniziative di sensibilizzazione

Nel corso del 2007, oltre alla "Settimana di azione contro il razzismo", l'UNAR ha organizzato e patrocinato vari eventi ed iniziative di sensibilizzazione, partecipando attivamente a manifestazioni organizzate da associazioni o altre istituzioni, oppure organizzando in prima persona avvenimenti e campagne rivolte, come sempre, ai settori che l'UNAR considera più importanti ai fini della nascita di una coscienza multietnica e multiculturale.

4.1 Il cinema e la musica in aiuto alla lotta al razzismo

Per una gran parte delle iniziative di sensibilizzazione, terreno di elezione è stata la scuola e strumento di conoscenza e di sensibilizzazione il cinema.

L'UNAR, fin dalla sua nascita, ha collegato le sue iniziative di sensibilizzazione contro le discriminazioni a personaggi, eventi, attività, ambiti di grande *appeal* e coinvolgimento, al fine di far riflettere l'opinione pubblica sui temi dell'integrazione multirazziale e multietnica. Il cinema e la musica sono, in particolare, linguaggi di universale comprensione che giungono immediatamente agli occhi, alla mente e al cuore di tutte le persone. A volte bastano poche immagini, note, versi a riassumere drammi, gioie, anche intere vite, che richiederebbero, invece, centinaia di parole di spiegazione. L'ottica in cui si muove l'UNAR si basa sul convincimento che per la creazione di una società multietnica e multiculturale deve compiersi un processo non solo di integrazione, ma di interazione e di scambio reciproco. Un Paese che accoglie, non deve solamente "dare" all'immigrato, ma deve - senza per questo rinunciare alla propria identità - anche saper "prendere", cogliere da ogni cultura le migliori virtù trasfondendole in comuni valori in cui tutti si riconoscano.

Ecco perché, secondo l'UNAR, il cinema e la musica possono costituire un aiuto per conoscere le realtà dei popoli che circondano il nostro Paese, ma anche un mezzo per sostenere il dialogo fra le culture e, infine, uno strumento di partecipazione e di scambio.

Per tale motivo, nel mese di maggio, in collaborazione con il comune di Roma, l'UNAR ha organizzato quattro giorni di visione, riservata a 1.000 studenti delle scuole medie e superiori della città di Roma, del film "Il colore della libertà", del regista Bille August, che narra la storia di Nelson Mandela e della lotta all'*apartheid* vigente in Sudafrica fino a qualche anno fa. Al termine delle proiezioni, si è tenuto un dibattito, con un confronto fra gli studenti ed esperti

dell'UNAR, mediatori culturali, giornalisti, insegnanti e personaggi politici sui temi della convivenza interetnica, della lotta alle discriminazioni razziali e della tutela dei diritti umani.

Nel successivo mese di giugno, invece, l'UNAR si è avvalso di un altro grande strumento di sensibilizzazione e di comunicazione come la *Festa europea della Musica*, per far conoscere il messaggio di integrazione e di parità di cui è portatore, organizzando un concerto di musica *gospel*, genere musicale da sempre colonna sonora delle campagne di sensibilizzazione per la garanzia dei diritti umani. Grazie alla collaborazione con l'Associazione Cantiere dell'Arte, l'UNAR ha potuto far esibire il *John Singers Spiritual-Gospel Choir* che ha come *vocalist* d'eccezione Charlie Cannon, che collaborò con Martin Luther King, affiancandolo nelle sue battaglie in favore dei diritti degli afroamericani e per la parità di trattamento.

Il sodalizio con l'arte è continuato con la partecipazione dell'UNAR a due importanti festival cinematografici: il *MedFilm Festival*, svoltosi a Roma dall'8 al 18 novembre, e il *Festival del cinema africano*, svoltosi a Verona dal 16 al 24 novembre.

L'UNAR, in occasione della terza "Settimana di azione contro il razzismo", ha lanciato, in collaborazione con il *MedFilm Festival*, un bando di concorso per la concessione di un premio per il miglior cortometraggio e la migliore fotografia sul tema della lotta al razzismo e dei diritti umani. Alla data del 30 luglio, termine ultimo per partecipare al bando di concorso, sono giunti più di 60 cortometraggi e oltre 200 fotografie, fra i quali una giuria specializzata ha selezionato 14 cortometraggi e 30 fotografie che hanno concorso all'assegnazione dei premi finali.

Il *MedFilm Festival* è una manifestazione che si pregia dell'Alto Patronato del Presidente della Repubblica Italiana, del patrocinio della Commissione Europea-Rappresentanza in Italia ed è considerato Festival di Interesse Nazionale dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali. Il *MedFilm Festival* - laboratorio 2007 attraverso 200 film tra lungometraggi, cortometraggi e documentari suddivisi in 8 categorie di cui 4 competitive, ha trattato del tema della discriminazione, delle pari opportunità e, in particolare, della difesa dei diritti umani, del rispetto e della dignità nel mondo del lavoro.

Durante l'edizione 2007 del festival, sono stati proiettati i migliori cortometraggi pervenuti ed è stata allestita una mostra fotografica delle migliori foto nel *foyer* del cinema romano Europa, nei giorni 8, 13 e 16 novembre. Inoltre, è stata organizzata una giornata di visione dedicata alle scuole romane, durante la quale sono stati proiettati 7 cortometraggi partecipanti al concorso. Questa giornata ha visto la partecipazione di circa 700 studenti che hanno preso parte molto attivamente ad un lungo ed acceso dibattito con gli esperti dell'UNAR e con importanti ospiti, chiamati ad intervenire sui temi del contrasto al razzismo sui temi della convivenza interetnica e del razzismo, prendendo spunto dai vari cortometraggi che venivano trasmessi sullo schermo. Si è trattata di un'occasione importantissima di confronto e di conoscenza del pensiero delle giovani generazioni, dalla quale sono emersi fondamentali spunti di riflessione sugli obiettivi della campagna e sulla necessità di consolidare rapporti di incontro con il mondo della scuola.

Alla fine del festival, la Commissione di valutazione ha scelto le opere vincitrici delle due sezioni del concorso premiando il cortometraggio "*Vita da pomodoro*" di Daniela Recchia e la fotografia "*Casilino 900*" di Francesco Millefiori.

La partecipazione al *Festival del cinema africano* a Verona ha rappresentato il seguito e il completamento dell'esperienza dell'UNAR al *MedFilm Festival*.

Anche il *Festival del Cinema Africano* ha il merito di legare l'arte cinematografica ai temi che all'UNAR stanno più a cuore: l'integrazione, la diversità come valore, la conoscenza reciproca, lo scambio di esperienze. Il cinema, in questo caso, può costituire un aiuto per conoscere la realtà del popolo africano, presente in Italia da molti anni e radicato sul nostro territorio, ma anche un mezzo per sostenere il dialogo fra le culture.

Il tema scelto per l'edizione 2007 del festival è stato “*Memoria, schiavitù e cinema di liberazione*” a 200 anni dall'abolizione della tratta.

Anche in questa occasione, l'UNAR ha presentato un film composto con i migliori cortometraggi giunti nell'ambito del concorso “*Cinema e realtà... insieme contro il razzismo*” e ne ha parlato con gli studenti delle scuole superiori della città in un convegno aperto anche ad interventi del pubblico dal titolo “*Noi e gli altri, dalla discriminazione all'incontro*”, a cui sono intervenuti, rappresentanti dell'UNAR, padre Alex Zanotelli, missionario comboniano, grande conoscitore del continente africano e delle sue popolazioni ed Esoh Elamè, un docente universitario autore del libro “*Non chiamatemi uomo di colore*”. Alla grande presenza di pubblico ha corrisposto anche una partecipazione particolarmente viva e ricca di spunti e dibattiti, a testimonianza di come il confronto su questi temi con i giovani delle scuole superiori sia cercata e voluta non solo dalle istituzioni ma dagli stessi studenti che vivono queste occasioni come momenti di conoscenza ed approfondimento.

Nell'ambito del Festival, infine, l'UNAR ha organizzato un secondo incontro destinato a tutti i partecipanti intitolato “*Nero su Bianco, la diversità culturale nei media*”.

4.2 *Associazionismo ed incontri sul territorio*

Nel corso dell'anno, l'UNAR ha collaborato attivamente all'organizzazione di altri avvenimenti di sensibilizzazione proposti da enti locali, associazioni ed altre istituzioni. Non si è trattato in questi casi di un puro e semplice sostegno e patrocinio, ma della condivisione piena degli obiettivi della manifestazione e della volontà di parteciparvi apportando contenuti e proposte.

La prima di queste manifestazioni è stata una delle iniziative più importanti che il comune di Roma dedica al mondo della scuola e dell'intercultura: *Intermundia*. La manifestazione, giunta alla decima edizione, è la festa dedicata all'Intercultura ed organizzata dall'Assessorato alle Politiche Educative del Comune di Roma per le scuole e la città, in un luogo speciale del cuore multietnico della capitale: i Giardini “*Nicola Calipari*” di Piazza Vittorio. In particolare, nella *kermesse* culturale e di approfondimento dedicata alle scuole di ogni ordine e grado sulle tematiche dell'intercultura, l'UNAR ha curato la sezione dedicata all'integrazione delle seconde generazioni, con dibattiti e incontri con gli studenti e con il corpo docente volti a focalizzare l'attenzione e a stimolare la riflessione sui problemi di riconoscimento, di cittadinanza e di integrazione dei figli di immigrati in Italia. L'UNAR, inoltre, ha allestito uno *stand* informativo che è stato meta di visite di scolaresche e, soprattutto, di molte persone bisognose di ottenere informazioni e assistenza in merito alla normativa di contrasto alle discriminazioni razziali.

Nel successivo mese di luglio, inoltre, l'UNAR ha partecipato a due importanti manifestazioni di rilievo internazionale: i *Mondiali Antirazzisti* e il *Meeting Internazionale Antirazzista* di Cecina, organizzato dall'ARCI. In entrambe le occasioni, l'UNAR ha organizzato incontri seminari di informazione sulle attività dell'UNAR, sulla normativa in materia di contrasto alle discriminazioni razziali e sui temi del rispetto dei diritti umani. In particolare, al *Meeting* di Cecina ci sono state importanti occasioni di confronto fra l'UNAR e il mondo dell'associazionismo, affrontando il tema dell'immagine degli stranieri nei *media* nel dibattito “*La criminalizzazione dei migranti*”, e quello degli strumenti di tutela nel dibattito “*Globalizzazione e razzismo: la riforma possibile degli strumenti contro le discriminazioni*”.

In un'altra manifestazione, l'UNAR ha voluto focalizzare l'attenzione sulla questione delle popolazioni Rom e Sinte in un territorio del nostro Paese ricco di buone prassi, in cui vivono da anni famiglie Sinte perfettamente integrate: la provincia di Bolzano.

Grazie alla collaborazione con l'associazione Nevodrom, dal 4 al 9 settembre a Bolzano, si è tenuta la manifestazione dal titolo "*Il presente di un popolo antico*". Si è trattato di un evento pensato per far conoscere la cultura delle popolazioni Rom e Sinte, l'arte, la musica, ma anche le ricette e la cucina. Per questo motivo sono stati previsti nei diversi giorni mostre d'arte, fotografiche, di manufatti di arte sinte, ma anche film e cortometraggi, concerti ed una festa con cibo e musica sinte. La manifestazione è stata chiusa con un convegno dal titolo "*Le minoranze sinte e rom tra diritto di cittadinanza e discriminazioni*", a cui hanno partecipato politici e rappresentanti delle istituzioni della Provincia e del comune di Bolzano, rappresentanti dell'UNAR e dell'associazionismo rom e sinte.

VI. L'IMPEGNO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE DELL'UNAR

1. Il progetto comunitario “Contro le discriminazioni, per il diritto alla diversità” (2006-7)

Il progetto europeo “Contro le discriminazioni, per il diritto alle diversità” è un'iniziativa co-finanziata all'UNAR dalla Commissione Europea, Direzione Generale Impiego e Affari Sociali (Progetto VP/2006/005 – File Ref. VP/2006/005/137). Il progetto ha avuto inizio il 1 ottobre 2006 nell'ambito delle attività di sensibilizzazione contro ogni discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica portate avanti dall'UNAR. In questo periodo il progetto ha visto la partecipazione degli studenti di scuole e università ma anche di associazioni e comunità straniere oltre che di una vasta sezione dell'opinione pubblica, coinvolti nelle varie attività previste per una crescita della sensibilità contro ogni forma di discriminazione etnica e razziale.

La prima fase del progetto ha avuto l'obiettivo di coinvolgere le scuole nella realizzazione della III Settimana di azione contro il razzismo promossa dall'UNAR nel marzo 2007. Per questa finalità, le scuole italiane sono state coinvolte in un concorso a premi rivolto a ragazzi delle scuole italiane per la valorizzazione e promozione di esperienze progettuali a favore di una migliore comunicazione ed interazione tra famiglie di studenti italiani e di origine straniera.

Il progetto ha interessato tra i suoi gruppi *target* anche il mondo dell'associazionismo italiano e immigrato, che sono stati coinvolti nelle attività di sensibilizzazione in modo attivo attraverso la preparazione, il coordinamento, la promozione e partecipazione degli eventi seminariali, ma anche attraverso una campagna di sensibilizzazione rivolta a reti e media etnici. La comunicazione è stata incentrata sugli effetti della Direttiva n.43/2000 e del suo recepimento attraverso il decreto legislativo n. 215/2003 per favorire una maggiore conoscenza degli strumenti normativi europei e nazionali per il contrasto della discriminazione su base etnica, razziale e religiosa in Italia. Il coinvolgimento del mondo dell'associazionismo italiano ed immigrato si è incentrato anche sugli strumenti di tutela nazionali nonché su come supportare le vittime di discriminazione per una più efficace promozione della parità di trattamento su base etnica e razziale. In questo ambito, è stata realizzata una campagna promozionale su 14 testate appartenenti ai principali gruppi etnici italiani per un totale di 51 uscite complessive.

Nel quadro delle attività di sensibilizzazione e di formazione promosse all'interno del progetto, rientra, tra gli altri, il finanziamento del progetto dal titolo *Contenuti e strumenti per la tutela in materia di discriminazioni razziali* realizzato dall'Unione Forense per la tutela dei diritti dell'uomo (UFTDU). Obiettivo principale del progetto è stato quello di diffondere la massima conoscenza delle norme nazionali, comunitarie e internazionali volte a contrastare le discriminazioni fondate su motivi razziali o etnici e degli strumenti per farne valere l'eventuale inosservanza. In tale ottica, il 4 luglio 2007 si è tenuto a Roma presso la Residenza di Ripetta - sala Bernini la Giornata di formazione *Discriminazione razziale e accesso alla giustizia: il nuovo ruolo dell'associazionismo*, destinata a tutte le associazioni che svolgono la propria attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento e, in particolar modo, a quelle titolari della legittimazione ad agire in giudizio ex art. 5 del D.Lgs. n. 215/2000. Il programma ha previsto la disseminazione dei nuovi strumenti giuridici introdotti dalla recente normativa antidiscriminazione nazionale ed europea e un workshop applicativo nel corso del quale sono stati simulati casi concreti di discriminazione razziale e illustrate le connesse strategie di contrasto.

Il coinvolgimento dei giovani è stato considerato centrale per il progetto. L'intento era quello di favorire il rafforzamento di un clima di convivenza interculturale e di consapevolezza dei rischi posti dalla discriminazione razziale nel mondo della scuola, nelle università e nelle reti di socializzazione giovanili. Per questo motivo si è deciso di avviare una forte e attiva collaborazione tra il mondo dei giovani e l'UNAR attraverso un coinvolgimento che è passato per il mondo dello sport, ambito nel quale più di ogni altro sono stati segnalati fenomeni di razzismo, nonché nel mondo della scuola e delle università.

Per questo motivo, l'UNAR per il terzo anno consecutivo, in occasione della Giornata Internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali che si è celebrata il 21 marzo 2007 ha indetto dal 18 marzo al 25 marzo, la III *Settimana di azione contro il razzismo* di cui il progetto ha co-finanziato alcune delle iniziative previste. Per ogni ulteriore informazione in merito alla Settimana vedi il Cap. V, par. 3.

2. Le conclusioni dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti

In occasione dell'Anno europeo delle Pari Opportunità per tutti, ogni Stato membro ha nominato un organismo nazionale di coordinamento responsabile dell'implementazione della strategia nazionale e le relative schede d'azione. Il Dipartimento per le Pari Opportunità è stato così designato dal Presidente del Consiglio quale Organismo Nazionale responsabile dell'attuazione del [Piano Nazionale d'Azione](#) per il 2007.

L'Anno Europeo è stato visto come l'avvio di una politica a lungo raggio volta a favorire una strategia organica di contrasto alle discriminazioni per una società più giusta ed inclusiva, fondata sulla piena partecipazione della molteplicità degli attori pubblici e privati ed in grado di radicare comportamenti e prassi virtuose funzionali al contrasto delle discriminazioni per età, disabilità, genere, razza ed origine etnica, religione ed orientamento sessuale e al fine di promuovere una cultura di sostanziale eguaglianza tra tutti per una società più giusta e solidale, in grado di superare le barriere e cogliere le opportunità positive che vengono dalle pluralità e dalle differenze.

Il Piano Nazionale Italiano ha assunto come propri gli obiettivi specifici dell'Anno Europeo delle pari Opportunità per tutti mirando al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- la promozione di una piena integrazione tra azioni e livelli di *governance* (centrale e locale), per rendere più efficace l'azione pubblica a sostegno di eguali opportunità per tutti, puntando a superare la frammentazione degli interventi tra le varie amministrazioni e tra pubblico e privato e promuovendo, per quanto possibile, il massimo livello di "integrazione" tra politiche di intervento ed attività sul campo;
- la formazione di buone pratiche in grado di migliorare l'efficacia dell'azione pubblica pur in presenza di una relativa scarsità di risorse disponibili.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, si è posta grande attenzione all'esigenza di armonizzazione, al livello più alto, della protezione contro tutte le discriminazioni e del monitoraggio dell'attuazione della normativa nazionale e delle direttive comunitarie anche al fine di riorientare le prossime normative in materia.

Tale obiettivo richiede, per una maggiore efficacia, la partecipazione dei soggetti esposti a fenomeni di discriminazione. A tal fine sono state poste in essere misure specifiche per aumentare la partecipazione delle fasce di popolazione a rischio di discriminazione, con azioni mirate di informazione e di comunicazione volte ad aumentare la visibilità di *status* individuali e di contesti a rischio di discriminazione.

Il *mainstreaming* di genere con riguardo a tutti i fattori di discriminazione presi in considerazione dall'art. 13 del Trattato della CE è stato assicurato coinvolgendo, nella fase di consultazione, di elaborazione e di sviluppo del progetto, le organizzazioni maggiormente rappresentative delle vittime di discriminazione, le autorità centrali e regionali, le città metropolitane e le principali Organizzazioni non Governative. A conclusione di questo vasto processo di consultazione, sono state individuate sei aree prioritarie di intervento:

- Regole, norme e diritti umani
- Inclusione, lavoro ed impresa
- Innovazione, formazione, ricerca
- Comunicazione, cultura e sport
- Salute ed ambiente
- Sistemi di rete

I lavori preparatori per l'implementazione del Piano Nazionale hanno previsto: attività di consultazione diretta di testimoni ed esperti in materia di antidiscriminazione, di associazioni rappresentative di vittime di discriminazione, della rete Enar, di Ministeri, di Regioni e città metropolitane nonché della Consigliera Nazionale di Parità; tavoli tecnici interministeriali e con la Conferenza Stato-Regioni e *workshop* settoriali e tematici, cui hanno partecipato, rispettivamente, i Ministeri e le rappresentanze delle organizzazioni/associazioni sociali, di categoria ed i sindacati nazionali. L'ampia platea di soggetti coinvolti ha garantito un processo diffuso di concertazione, finalizzato, in una prima fase, a selezionare, contributi di idee e di progetto utili ad orientare aree prioritarie e condivise di intervento.

Il confronto finale per lo sviluppo del *planning* delle attività e delle azioni è stato condotto con il ricorso a cinque *working groups*, di cui i primi due rivolti esclusivamente alle amministrazioni centrali ed alle formazioni associative antidiscriminazioni e i successivi tre, a carattere tematico, su "*Crescita, sviluppo e diritti*", "*Diritti umani e civili*" e "*Ambiente ed impatto demografico*".

Nell'ambito del Piano Nazionale d'Azione, sono state elaborate 14 azioni facenti ognuna riferimento ai sei fattori di discriminazione: età, orientamento sessuale ed identità di genere, religione, razza ed etnia, disabilità, secondo un approccio orizzontale. L'elenco dettagliato delle azioni è il seguente:

1. Osservatorio antidiscriminazione e sportelli di assistenza legale
2. Seminario "Violenza di genere e per orientamento sessuale: l'istituzione dell'osservatorio nazionale come buona pratica esportabile a livello europeo"
3. "La strada dei diritti" - Azioni contro la discriminazione e per la promozione dei diritti dei minori "di strada" stranieri e rom
4. Convegno: "La violenza nell'ambito familiare"
5. La difficile transizione verso la parità: superare i differenziali salariali di genere e la precarizzazione del lavoro femminile
6. Donne sommerse
7. Organizzazione eventi nazionali di apertura e di chiusura dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti e coordinamento delle attività di comunicazione
8. Conferenza di lancio e ulteriori iniziative di comunicazione in ordine alla "Fiera dei Diritti e delle Pari Opportunità per tutti"
9. Le Pari Opportunità nello Sport: un seminario nazionale all'interno dei Mondiali Antirazzisti
10. Riduzione delle disuguaglianze e approccio di genere nelle politiche sanitarie

11. La nuova classificazione sulla funzionalità e la disabilità (ICF) e “l’Amministratore di sostegno”: un nuovo approccio culturale e nuovi strumenti di supporto nel campo della disabilità (Il dopo di noi)
12. La Rete delle Reti
13. Rete del Mediterraneo
14. Rete Italiana delle Istituzioni locali contro le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere

L’UNAR ha seguito, in particolare, il progetto n. 1 dell’Osservatorio Antidiscriminazione e il n. 3 “La strada dei diritti”.

L’azione numero 1 è stata promossa da ENAR - Rete europea contro il razzismo in collaborazione con Ardigay, Arcilesbica, Coordinamento Nazionale Disabilità e il Dipartimento di diritto penale comparato dell’Università di Firenze. Un apposito gruppo di lavoro ha definito le caratteristiche principali che dovrebbe avere l’osservatorio permanente. A questo scopo ha raccolto le informazioni sugli osservatori attualmente esistenti a livello provinciale in materia di discriminazioni razziali e sulle *best practices* esistenti a livello europeo. In particolare, sono state raccolte informazioni in merito alla struttura e all’organizzazione degli osservatori esistenti in Olanda, Svezia, Inghilterra, Belgio e Irlanda. Particolare attenzione è stata posta nell’analisi delle raccomandazioni e delle convenzioni emanate dalle organizzazioni europee ed internazionali, quali il Parlamento Europeo, il Consiglio di Europa e le Nazioni Unite.

Le indicazioni derivanti da tale attività possono essere ricongiunte in tre osservazioni generali:

- 1) per quanto riguarda le politiche legislative, si è sottolineata la necessità di elaborare un codice di uguaglianza, con l’obiettivo di garantire lo stesso livello di protezione a tutte le forme di discriminazione e di armonizzare tutte le norme attualmente esistenti contro le discriminazioni, nonché di introdurre anche in Italia il concetto giuridico di azione positiva;
- 2) per quanto riguarda la struttura, è stata sottolineata la necessità di istituire una struttura nazionale di protezione contro tutte le discriminazioni con determinate caratteristiche, come una competenza generale per tutti i motivi di discriminazione, la possibilità di fornire assistenza legale alle vittime, la disponibilità di mezzi finanziari indipendenti e una struttura diffusa sul territorio nazionale e che agisca in collaborazione con gli enti locali e la società civile;
- 3) il terzo aspetto ha avuto ad oggetto l’UNAR, di cui si è sottolineata l’assoluta necessità di potenziarne le competenze e gli ambiti di intervento.

Per quanto riguarda l’azione n. 3, il progetto affidato alla supervisione dell’UNAR, è stato promosso in collaborazione con “Save the children” con l’obiettivo di elaborare un modello di intervento per il recupero e l’inclusione dei bambini di strada, vittima di sfruttamento o coinvolti in attività illegali. A tal fine, esaminando ed analizzando anche altre esperienze nazionali ed internazionali, si è realizzata un’analisi qualitativa e quantitativa del fenomeno, elaborando un modello di intervento che è stato poi oggetto di sperimentazione attraverso un progetto-pilota nella città di Milano.

3. Il *network* europeo degli organismi specializzati: progetto Equinet

Uno dei progetti più ambiziosi, nati su sollecitazione dell’Unione Europea, è stata la costituzione di un *network* europeo degli organismi specializzati nel contrasto alle varie forme di discriminazione operanti all’interno dei vari Stati membri.

Il *network* europeo, denominato Rete Equinet “*European network of Equality Bodies*”, ha iniziato la sua attività nel 2002 con l'intento di creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi specializzati nel contrasto alle discriminazioni. Attualmente, Equinet mette in relazione 28 organismi nazionali di 23 Paesi europei, con l'aggiunta di Norvegia e Romania e organizzazioni con lo *status* di osservatore provenienti dalla Repubblica Ceca e dalla Germania.

Anche l'UNAR, sin dalla sua costituzione, prende parte a tale rete ritenendo che lo scambio di esperienze ed informazioni tra gli *Equality Bodies* consenta di migliorare l'applicazione delle leggi sull'antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate.

Gli obiettivi principali di Equinet riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (*equality bodies*), al fine di :

- contribuire all'implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- approfondire le conoscenze comuni sull'interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;
- incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici, affinché l'attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee;
- collegare le attività di Equinet a quelle programmate dalla Commissione europea per il 2008, dichiarato Anno europeo per il dialogo interculturale, al fine di dare maggior rilievo e impulso alle iniziative del progetto.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (*Annual General Meeting - AGM*), nella quale vengono definite le iniziative volte all'implementazione degli strumenti di tutela e l'adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni.

Accanto all'attività dell'AGM, si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (*Executive Board*), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell'esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l'obiettivo di assicurare l'esecuzione delle decisioni assunte nell'ambito dell'AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (*Working Groups*), composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un *Executive director* che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell'AGM, che dell' *Executive Board* che dei *Working Groups*. I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente cinque con compiti specifici, in particolare un:

- *Working Group for information exchange*, che si occupa dello scambio informativo e della gestione della banca dati;
- *Working Group for strategic enforcement*, che tratta delle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni;
- *Working Group for dynamic interpretation*, che approfondisce tutte le tematiche relative alla uniforme interpretazione ed applicazione dei nuovi concetti di parità di trattamento (discriminazioni dirette ed indirette, discriminazioni individuali e collettive, etc.);
- *Working Group for policy formation* che si occupa della formazione e delle attività di *training* del personale e degli esperti antidiscriminazione;
- *Working Group for promotion of equality*, dedicato alla promozione di misure di prevenzione contro le discriminazioni e “*proactive*”, al fine di valorizzare le diversità e innalzare la

consapevolezza in tema di antidiscriminazioni nella società civile, favorendo, in tal modo, la diffusione di una cultura intesa a valorizzare ogni forma di diversità.

La più importante novità del periodo considerato ha riguardato il nuovo *status* di Equinet che dal giugno 2007 ha assunto, secondo la legge belga, una propria identità legale come Associazione Internazionale *no profit* con un proprio statuto e sede a Bruxelles, a cui i vari *Equality Bodies* degli Stati membri hanno aderito.

Tale trasformazione non ha modificato lo scopo iniziale del *network*, contrariamente con tale passaggio si è inteso accrescere il dialogo con le istituzioni europee, al fine di sviluppare importanti iniziative nella convinzione che l'azione di Equinet possa, a livello europeo, incidere nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche e delle procedure relative alla parità di trattamento e di non discriminazione, oltre a divenire la principale fonte di informazione in materia di buone pratiche legate alla parità di trattamento e non discriminazione.

Tale passaggio è stato proposto ed approvato all'AGM che si è tenuto a Zonheuvel in Olanda nei giorni 27 e 28 febbraio 2007 e dove, contemporaneamente, si è proceduto ad eleggere il nuovo Equinet *Executive Board*.

4. Il principio di non discriminazione nella nuova programmazione dei fondi strutturali

Il principio di non discriminazione costituisce un aspetto importante nell'impostazione delle politiche adottate dall'UE in tema di Fondi Strutturali che, come è noto, rappresentano il più importante strumento finanziario dell'UE per stimolare lo sviluppo sociale ed economico.

La riflessione sulle nuove politiche da intraprendere attraverso la messa a disposizione dei Fondi Strutturali individua nella realizzazione e nel rilancio degli obiettivi identificati nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 e ripresi dal Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001, la chiave di svolta per rilanciare la crescita e l'occupazione dell'economia europea, non dimenticando di coniugare tale strategia alle politiche di coesione.

Difatti, la politica di coesione dovrebbe contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile.

In relazione all'utilizzazione di Fondi Strutturali, il nuovo Regolamento,³⁶ che disciplina i Fondi per il periodo di programmazione 2007-2013 prevede, nel quadro dell'impegno a favore della coesione economica e sociale, che gli Stati membri e la Commissione provvedano affinché la comunità, in tutte le fasi di attuazione dei Fondi, si ponga come obiettivo quello di eliminare tutte le ineguaglianze e di favorire la parità tra uomini e donne, secondo quanto previsto negli articoli 2 e 3 del Trattato dell'UE, nonché la lotta ad ogni forma di discriminazione.

Il principio di non discriminazione ha assunto una valenza tale da essere ripreso esplicitamente nell'ambito del nuovo Regolamento Generale sui Fondi Strutturali che, facendo seguito a quanto già espresso negli orientamenti strategici della Commissione³⁷, statuisce che:

“gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi.

³⁶ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante “Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999”.

³⁷ Comunicazione della Commissione “Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013”.

L'accessibilità per i disabili, in particolare, è uno dei criteri da osservare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi di attuazione”.

L'obiettivo del nuovo ciclo di programmazione, concordemente a quanto indicato nelle linee guida della strategia comunitaria, sarà quello di promuovere una società inclusiva attraverso la prevenzione e la rimozione delle cause di discriminazione che rendono la popolazione immigrata maggiormente soggetta a condizioni di fragilità, vulnerabilità e marginalità sociale, rendendone effettiva la parità di trattamento sia nell'accesso ai servizi che nel mercato del lavoro.

4.1 L'UNAR e la nuova programmazione dei fondi strutturali 2007-2013

La nuova programmazione offre in tema di pari opportunità un nuovo contesto di azioni in cui, accanto alla nozione di pari opportunità di genere, figura il principio di non discriminazione secondo quanto indicato dall'art. 16 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali.

In questo contesto, l'UNAR, che è la struttura deputata in base al D. Lgs. n. 215/2003 alla promozione e alla garanzia della parità di trattamento, ha partecipato attivamente a tutte le fasi del Negoziato per le politiche di coesione 2007/2013, promuovendo a livello nazionale nei vari tavoli istituzionali in proposito costituiti, le politiche di tutela contro le discriminazioni basate sulla razza, l'origine etnica, la religione e le differenze culturali.

La finalità del processo di partecipazione da parte dell'UNAR alla fase di negoziazione è stata quella di contribuire ad innalzare la consapevolezza in tema di antidiscriminazioni, favorendo un cambiamento culturale profondo che parta dal sistema educativo italiano, dal mondo del lavoro e dalla società civile per pervenire ad un nuovo sistema di valori capace di esaltare ogni forma di diversità.

In particolare, l'UNAR nel percorso di definizione delle priorità nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN)³⁸, è intervenuto nella fase di elaborazione strategica partecipando sia ai tavoli di lavoro per il confronto strategico Stato/Regioni, sia nella predisposizione di schede tematiche finalizzate alla redazione dello stesso QSN.

Il QSN scaturisce, infatti, da un lungo e complesso processo di negoziato tra le amministrazioni centrali e regionali e tra i diversi livelli istituzionali e il partenariato socio-economico. Recependo le indicazioni regolamentari, il QSN definisce, inoltre, un quadro unitario di programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale, traducendo in indirizzi strategici e operativi unitari gli orientamenti comunitari e nazionali per lo sviluppo.

In merito al rispetto del principio di non discriminazione, l'obiettivo del nuovo ciclo di programmazione concordemente a quanto indicato nelle linee guida della strategia comunitaria³⁹, dovrà essere quello di rendere effettiva la parità di trattamento nell'accesso ai servizi e nel mercato del lavoro, garantendo quindi l'integrazione sociale dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate e, in particolare, dei migranti⁴⁰. L'impegno del QSN va,

³⁸ Il QSN è il documento strategico-programmatico attraverso cui, ai sensi del vigente regolamento generale sui Fondi Strutturali (Reg. CE 1083/2006), ciascuno Stato membro è tenuto a definire le priorità e le strategie di attuazione della politica di coesione comunitaria.

³⁹ Comunicazione della Commissione “Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013”.

⁴⁰ Nel Regolamento del FSE sono presenti numerosi riferimenti al principio di non discriminazione e di integrazione in diversi *consideranda*, vedi considerando nn. 6, 7 e 9. Il Regolamento del FSE individua nell'art. 3 i campi di applicazione degli interventi, prevedendo, in particolare, al punto b) iv) *azioni specifiche finalizzate ad aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale...*, e al punto c)

dunque, nell'ottica di promuovere una società inclusiva attraverso la prevenzione e la rimozione delle cause della discriminazione che rendono la popolazione immigrata maggiormente soggetta a condizioni di fragilità, vulnerabilità e marginalità sociale.

Nel corso del 2007, sono stati presentati ed approvati in sede comunitaria vari Programmi Operativi Nazionali (PON FSE; PON FERS; PON Sicurezza per lo Sviluppo), dove il principio di non discriminazione, insieme a quello delle pari opportunità, è presente come principio trasversale e sostenuto in ogni PON nazionale con azioni specifiche.

Gli interventi sostenuti nei vari PON riguardano soprattutto la necessità di sviluppare azioni che siano in grado di individuare i fattori della discriminazione per contrastarli e superarli. Tali azioni devono essere orientate non solo a tutelare le vittime della discriminazione ma anche a scardinare i fattori strutturali scatenanti. Si tratta di favorire un cambiamento culturale profondo, che parta dalle nuove generazioni per pervenire ad un sistema di valori capace di esaltare ogni forma di diversità.

A tale proposito, risulta cruciale lo sviluppo di interventi volti a sostenere il dialogo e la partecipazione dei diversi attori, istituzionali e non, attualmente impegnati nelle varie tematiche per costruire un vero e proprio sistema di *governance* delle pari opportunità per tutti.

Gli obiettivi specifici e le linee di azione individuate dall'UNAR per il perseguimento di queste finalità sono le seguenti:

- promuovere nuovi modelli di *governance* delle politiche di integrazione degli stranieri volte a garantire il passaggio dalla fase di prima accoglienza a quella di seconda accoglienza, attraverso la diffusione di una maggiore consapevolezza dei temi di cittadinanza e non discriminazione;
- promuovere la nascita ed il potenziamento dei centri regionali antidiscriminazione previsti dal Testo Unico n. 286/1998 (art. 44, comma 12) quali presidi di garanzia per la tutela della parità di trattamento attraverso la creazione di reti con gli enti locali e il mondo dell'associazionismo non economico;
- implementare gli interventi e le azioni di sistema volte a favorire le pari opportunità nell'accesso ai servizi, rimuovendo gli ostacoli che limitano agli stranieri l'effettivo utilizzo del sistema dei servizi sociali;
- favorire percorsi di formazione volti ad un immediato inserimento socio-lavorativo degli stranieri, ad esempio potenziando i servizi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro straniero e promuovendo le piccole imprenditorialità;
- garantire l'interculturalità dell'offerta formativa ed educativa promuovendo il diritto di istruzione degli stranieri e rendendo effettiva l'integrazione degli stessi nel sistema di istruzione e formazione e, quindi, nella comunità nazionale.

L'impianto strategico dell'azione dell'UNAR si fonda sul convincimento della necessità di intervenire, in primo luogo, attraverso la promozione e diffusione di una cultura della non discriminazione volta all'inclusione e al restringimento dei divari tra le persone, alla parità e alle pari opportunità. Ciò nella convinzione che la lotta alle discriminazioni costituisca un capitolo importante nella tutela dei diritti umani e nel cammino verso una pacifica convivenza, che faccia delle diversità una fonte di ricchezza sia individuale che collettiva.

che prevede di potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate, ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro. Anche il Regolamento FESR, all'art. 6 relativo alla cooperazione transfrontaliera, prevede la possibilità che le azioni sul Fondo in oggetto possano contribuire a promuovere l'inclusione sociale.

5. L'UNAR allo *Human Dimension Implementation Meeting* dell'OSCE/ODHIR

Lo *Human Dimension Implementation Meeting* è l'incontro, organizzato dall'Ufficio Osce per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani (Odih), che si svolge con cadenza annuale, sin dal 1998, a Varsavia, con l'obiettivo di fare il punto sulla concreta attuazione degli impegni assunti dai singoli Stati membri in sede OSCE e concordare le eventuali strategie per il rafforzamento della democrazia, dello stato di diritto, del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Al fine di consentire una più efficace condivisione di pratiche ed esperienze, anche a livello di società civile, partecipano al *Meeting* oltre ai delegati dei singoli Stati membri anche i rappresentanti delle istanze non governative.

L'incontro, svoltosi a Varsavia dal 24 settembre al 5 ottobre 2007, prevedeva una sessione plenaria e quindici *working sessions*, nel corso delle quali sono stati toccati tutti i principali temi connessi alla tutela dei diritti umani; per la prima volta una sessione è stata interamente dedicata alla discussione del Piano d'azione OSCE su Rom e Sinti adottato nel 1993, approfondendo in particolare il profilo della partecipazione alla vita politica e del superamento della discriminazione nei loro confronti.

La delegazione italiana, coordinata dal Cons. Patrizia Falcinelli della Missione Permanente d'Italia presso l'OSCE era composta da rappresentanti dell'UNAR, dell'Ufficio della Sottosegretaria ai diritti e alle pari opportunità ed esponenti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

Il *Meeting* ha rappresentato per l'UNAR un importante momento di approfondimento della specifica questione della partecipazione alla vita politica di questa popolazione, con l'opportunità di verificare se anche nei Paesi dell'area OSCE sussiste quel deficit di partecipazione che caratterizza le comunità Rom e Sinti presenti in Italia, che, vivendo ai margini della nostra società con problemi quotidiani di sopravvivenza, considerano questo problema come assolutamente marginale.

Con riferimento specifico ai lavori, meritano menzione alcuni interventi particolarmente significativi.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, ha inquadrato il tema della discussione mettendo in risalto la forte sottorappresentazione a livello politico del popolo Rom; si tratta di 10 milioni di persone in Europa (1,5 milioni nella sola Romania) che possono vantare un solo rappresentante nel Parlamento europeo, e ciò sembra costituire una conferma del fatto che dopo la persecuzione nazista nessun reale cambiamento di prospettiva si è avuto nelle politiche nei confronti dei Rom, oggetto spesso di vere e proprie campagne denigratorie anche da parte di esponenti politici, come sta avvenendo oggi in Romania, ad esempio.

Per incoraggiare la loro partecipazione alla vita politica, Hammerberg ha parlato della necessità di un rafforzamento della legislazione antidiscriminatoria, accanto ad un progressivo inserimento dei Rom all'interno delle pubbliche amministrazioni; si pensi all'importanza di avere funzionari di polizia o insegnanti di questa etnia.

Le ONG dovrebbero avere maggiore sostegno ed incoraggiamento da parte dei Governi per realizzare percorsi di educazione civica in grado di affrancare il popolo Rom dall'ignoranza dei loro diritti che costituisce una costante in tutti i Paesi OSCE.

Ma quando si parla di partecipazione alla vita politica lo scoglio principale da affrontare, e questo aspetto è emerso anche dagli interventi di altri relatori, è costituito dalla mancanza di documenti e, quindi, della mancata registrazione dei Rom e dei Sinti nelle liste elettorali, problema che è presente in moltissimi Stati.

Dello stesso tenore è stato l'intervento del rappresentante dell'Odihr, che ha rilevato che mentre in alcune realtà territoriali la partecipazione delle minoranze alla vita politica è elevatissima, ciò non accade per i Rom, ed anche nei Paesi come Romania o Bulgaria, dove la loro presenza è molto forte.

Del resto, nei programmi dei partiti politici c'è spesso scarsa attenzione, se non vera e propria avversione, verso questa minoranza, il materiale elettorale non è tradotto in romanés e, inoltre, c'è il problema della registrazione nelle liste elettorali che concorre di fatto ad escludere i Rom dalla vita politica.

Interessanti sono stati gli interventi dei rappresentanti delle ONG, presenti in gran numero soprattutto da Paesi come Romania, Bulgaria, Ungheria.

In sintesi, in molte relazioni è stata ricordata l'enunciazione contenuta nel Piano d'Azione OSCE "*niente per i Rom senza i Rom*", che mira a sottolineare il necessario coinvolgimento dei diretti interessati in ogni scelta politica che li riguarda, aspetto spesso trascurato dai diversi Governi che, nell'individuare risposte per le esigenze di questa popolazione, spesso non si chiedono cosa loro stessi pensino in merito a quelle scelte che influiranno in modo decisivo sulla loro vita.

Non sono mancati anche interventi polemici in ordine al tema in discussione; è stato infatti sottolineato che il problema della partecipazione politica dei Rom viene dopo problemi ben più pressanti, come quello della discriminazione razziale, che dovrebbe essere una priorità per organismi internazionali come l'OSCE, chiamato a stimolare gli Stati membri a rendere operativi i singoli Piani di azione.