Prefazione

On. STEFANIA PRESTIGIACOMO

Ministro per le Pari Opportunità

La prima notizia con cui si apre questa prima Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, prevista all'articolo 7 del decreto legislativo 215/2003, è che finalmente esiste nel nostro Paese un Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) chiamato professionalmente a realizzare i principi espressi dalla direttiva comunitaria n. 43/2000.

In attuazione della delega conferita dalla legge comunitaria del 2002, il Governo ha istituito, in seno al Ministero di cui ricopro la responsabilità, questo Ufficio, che ha cominciato concretamente a funzionare solo un anno fa.

Anche se di recente istituzione, l'UNAR rappresenta ormai un punto di riferimento istituzionale ed un presidio di garanzia fondamentale per la tutela dei diritti delle comunità immigrate e delle minoranze etniche presenti nel nostro Paese, nonché uno strumento operativo estremamente efficace per il raggiungimento di un'eguaglianza sostanziale e non formale tra cittadini italiani, stranieri e minoranze etniche.

L'Ufficio è contraddistinto da un *approccio globale* contro la discriminazione razziale, orientato sia verso la destrutturazione di stereotipi e pregiudizi razziali, che verso una incisiva neutralizzazione di ogni fattore di disparità di trattamento.

Possiamo sicuramente affermare che l'Italia è per la prima volta in grado di fornire una risposta strutturata al razzismo, problema definito *a geometria variabile*, magmatico, mutevole a seconda dei contesti e nella scelta delle vittime, capace di esprimersi sotto diverse forme e attraverso distinti canali, in grado di contaminare atteggiamenti e comportamenti individuali e collettivi, in ambito pubblico e privato.

Per questo motivo, a differenza di altre realtà analoghe a livello europeo, esclusivamente orientate verso politiche di contrasto alla discriminazione razziale, l'Ufficio fornisce risposte multiple ad un problema complesso, intervenendo attraverso

azioni di tutela delle vittime di discriminazione, ma basandosi anche su un costante monitoraggio e su un'incisiva capacità di prevenzione, attraverso interventi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, attività formative di interlocutori chiave e azioni positive per rimuovere le cause determinanti gli eventi discriminatori.

In tutto il 2005, le iniziative dell'UNAR sono state tali e tante per cui basterebbe l'elencazione delle stesse per sostenere che il principio della parità di trattamento nel nostro Paese non ha mai ricevuto tanto impulso come in quest'ultimo periodo.

La prima strategia che l'UNAR ha voluto mettere in atto è stata quella di offrire un servizio concreto all'utenza italiana e straniera sul problema dell'integrazione razziale in una società oramai definitivamente multietnica: è stato così istituito un *Contact center*, attraverso un numero verde, al quale possono rivolgersi tutte le persone che si ritengano colpite da episodi di discriminazione su base etnica e razziale. Il numero di accessi a tale servizio è stato considerevole durante tutto quest'anno. Le segnalazioni ricevute sono oggetto di valutazione da parte degli esperti e funzionari dell'Ufficio e, a seconda della gravità e dell'attendibilità del caso, la risposta può andare da un approfondimento istruttorio ad un intervento diretto sui presunti autori della condotta discriminatoria, che il più delle volte produce risultati anche solo per effetto di un'azione di *moral suasion*.

Quando ciò non accade, l'UNAR esprime pareri e consulenze legali ai denuncianti cui è aperta la strada ad azione giudiziale con caratteristiche del tutto peculiari. Ad oggi, non sono stati necessari procedimenti giudiziari sia perché moltissimi casi sono stati risolti con l'attività di mediazione e conciliazione dell'Ufficio sia perché non ancora operativa una delle principali novità introdotte con il recepimento della direttiva. Il decreto legislativo 215 del 2003, infatti, autorizza le associazioni iscritte in due appositi registri tenuti, rispettivamente, dal Dipartimento per le pari opportunità e dal Ministero del Welfare, ad agire in giudizio *"in nome, per conto o a sostegno"* della vittima della discriminazione. Tali associazioni sono state individuate a seguito di un lunga attività istruttoria, condivisa con il Ministero del Welfare, così che solo il 16 dicembre è stato pubblicato l'elenco delle 320 associazioni legittimate all'azione di tutela delle vittime di discriminazione.

In questo primo anno di attività, il *Contact center* ha ricevuto circa 3.500 chiamate ed ha istruito ben 282 casi di discriminazione razziale o etnica in senso stretto fornendo alle vittime di discriminazioni un'assistenza legale immediata e gratuita. Molte chiamate, in realtà, lamentavano situazioni non connesse con motivazioni pregiudizievoli o discriminanti a carattere etnico o razziale, ma segnalavano comunque altri importanti fattori di discriminazione, difficoltà di integrazione o problemi di disagio sociale, nonché richieste collegate alla complessa normativa in materia di immigrazione. Anche questo dato è stato approfonditamente analizzato dall'Ufficio, perché comunque offre un'importante mappatura del fabbisogno della popolazione immigrata presente in Italia utile ad indirizzare le politiche pubbliche.

Gli ambiti di discriminazione maggiormente denunciati dalle vittime sono quelli afferenti al contesto lavorativo, all'accesso agli alloggi, alle situazioni quotidiane di convivenza interetnica, all'accesso a beni e servizi, sia nel settore pubblico che in quello privato. Le denunce raccolte rappresentano la punta di un *iceberg* che l'UNAR si impegna nei prossimi anni a far emergere. Si tratta di casi singoli che mostrano, però, quanto ampio sia il problema sociale che li determina e che forniscono indicazioni importanti per chi deve elaborare politiche di indirizzo a livello nazionale e locale. Sul punto si può confrontare più nel dettaglio la Relazione presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta nel 2005.

Inoltre, l'UNAR nel 2005 ha promosso una serie di iniziative sia sul piano della prevenzione, attraverso numerose campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte al mondo della scuola, delle università e dello sport, che sul piano della promozione di azioni positive per la costituzione di una *partnership* fondamentale con il mondo del cd. Terzo settore.

Senza tema di smentita si può dunque sostenere che in un solo anno di più non si poteva fare.

Tuttavia, è proprio dall'esperienza maturata sul campo che ci si è resi conto di quanto grande sia il lavoro da compiere e di quanto siano migliorabili gli strumenti che la normativa attuale pone a disposizione degli operatori del settore.

In verità, credo che l'inadeguatezza degli strumenti dipenda anche e soprattutto dall'accrescersi delle dimensioni del fenomeno immigratorio nel nostro Paese e nel contesto occidentale in generale, il che comporta, com'è ovvio, un progressivo acuirsi delle problematiche legate alla discriminazione per ragioni di razza ed etnia. In altri termini: ogni strumento normativo rischia di rivelarsi inadeguato con il passare del tempo, ma ciò non necessariamente per la sua intrinseca insufficienza, quanto perché esso rappresenta la risposta a risolvere in un certo momento storico un problema che - invece - è in rapido mutamento.

Nella pratica, si è sperimentato talvolta che l'UNAR è sprovvisto di poteri ispettivi propri ed è sovente costretto ad appellarsi al senso di responsabilità e di collaborazione dei soggetti (pubblici e privati) ai quali si rivolge nell'istruire i casi che vengono denunciati.

Anche a valle del proprio intervento, l'UNAR si trova spesso a dover constatare un certo senso di impotenza, in quanto l'Ufficio non è dotato di poteri sanzionatori immediati, né ovviamente del potere di imporre autoritativamente alcuna propria decisione all'esterno.

In un'ottica deflattiva del procedimento giudiziale potrebbe pensarsi, invece, a misure legislative volte a munire l'Ufficio di poteri più incisivi, atti a garantire il realizzarsi in via amministrativa degli interessi protetti dalla legge.

In prospettiva, l'UNAR potrebbe diventare una sorta di organismo capace di dialogare con tutte le realtà che operano nel settore: da quelle del mondo del lavoro e dell'impresa all'associazionismo *non profit*, fino agli enti locali e, ovviamente, alle istituzioni deputate alla gestione dell'immigrazione nel nostro Paese.

S'intende che in tale ottica l'Ufficio potrebbe operare con un approccio trasversale vedendosi affidati, come avviene negli altri Paesi europei, compiti che esulano dalla "sola" discriminazione per ragioni di razza ed origine etnica, potendo contare su una esperienza considerevole da far valere anche per il contrasto di ogni altra forma di discriminazione.

La stessa analisi dei casi pervenuti quest'anno all'UNAR mostra sia richieste di sostegno contro discriminazioni fondate su altri fattori non razziali, sia episodi di discriminazione multipla, cioè di "intersezione" tra origine etnica e genere o altri fattori di discriminazione come la religione, l'handicap, le opinioni personali, l'età o l'orientamento sessuale. Ciò suggerirebbe l'opportunità per l'UNAR di poter operare come un Ufficio *omnibus* a tutela di qualsiasi vittima di discriminazione.

Come ho avuto modo di anticipare, il compito della politica in questo settore non può e non deve essere quello di seguire gli eventi sociali, ma quanto più è possibile quello di prevederne il corso, predisponendo per tempo gli strumenti di prevenzione delle possibili tensioni che logorano il tessuto sociale ed economico del Paese.

Nel settore che qui interessa, il patrimonio che occorre a tutti i costi tutelare è l'integrità della convivenza civile, messa davvero a dura prova dalle crescenti quote di stranieri presenti in Italia di varie nazionalità, cultura e religione. A mio parere, occorre evitare a tutti i costi che nelle nostre città si assista a fenomeni di ghettizzazione o, peggio ancora, che si debba esser costretti a fronteggiare veri e propri scontri fondati sul risentimento covato da intere classi di persone che, a torto o a ragione, si sentono escluse e discriminate.

Se non si investe sulla socialità e sul contrasto delle barriere linguistiche e culturali nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nell'accesso a beni e servizi e negli ambienti pubblici e privati, si rischia di trovarci a vivere, da qui a qualche lustro, in una torre di babele nella quale sarà difficile discutere di valori condivisi da tutti i membri della collettività.

L'esperienza dell'UNAR ci dà sicuramente un buon motivo per rimanere al passo dei tempi promuovendo l'integrazione multirazziale e multietnica a tutti i livelli della società.

A noi il compito di raccogliere la sfida senza arroccarci su posizioni di difesa che non solo non risolvono alcun problema ma che, al contrario, rischiano di aggravare quelle tensioni che possono nuocere alla crescita sociale ed economica del nostro Paese.

PARTE I - I PUNTI DI CRITICITÀ DEL SISTEMA

1 - Il quadro generale

I punti di maggiore criticità del sistema relativo al contrasto delle discriminazioni razziali - sui quali è necessario intervenire - possono così sintetizzarsi: A) asimmetria del rapporto tra soggetto discriminante e soggetto discriminato; B) difficoltà di accesso alla giustizia.

A. Il soggetto discriminato è la parte debole del rapporto, per evidenti ragioni di carattere economico e sociale, ma l'asimmetria del rapporto tra autore della discriminazione e vittima non è risolvibile con semplici interventi perequativi. E', tuttavia, evidente che il rafforzamento degli organismi chiamati ad affiancare il soggetto vittima della discriminazione rappresenta un forte ausilio, così come gli organismi sindacali hanno costituito per i lavoratori un baluardo di difesa rispetto a qualsiasi violazione di loro posizioni protette.

B. Le ragioni della difficoltà di accesso alla giustizia sono varie: difetto di comprensione degli strumenti di tutela esistenti, ignoranza della lingua, ritrosia nell'agire in sede giurisdizionale qualora la vittima non sia regolarmente soggiornante in territorio nazionale, ecc.

Pertanto, un intervento di miglioramento del sistema di tutela dovrebbe muoversi su diversi fronti.

In primis, è necessario incrementare la conoscenza, da parte dei diretti interessati, della normativa nazionale di tutela e dei rimedi esperibili avverso i fenomeni discriminatori. A questo scopo, particolarmente importante è il ruolo dell'UNAR che ha, tra le proprie competenze istituzionali, proprio la realizzazione di campagne di informazione e comunicazione sulle tematiche concernenti la parità di trattamento.

È, altresì, necessario intervenire sul ruolo della difesa. Una collaborazione tra l'UNAR e la categoria forense é particolarmente importante, e contatti in questo senso sono stati già avviati, ma il passaggio più delicato è proprio la sensibilizzazione della classe forense che si compone di liberi professionisti, i quali possono essere "avvicinati"

alla tematica *de qua* solo con un'intensa attività di formazione e rappresentando loro i vantaggi di siffatti interventi, che non possono essere meramente etici.

Infine, le difficoltà di conoscenza della lingua, delle prassi e delle procedure del nostro Paese costituisce un altro limite, per cui sarebbe auspicabile che, negli uffici giudiziari, si valutasse la possibilità di avvalersi in misura maggiore della figura dei mediatori culturali (pur nella consapevolezza di non poter comprendere tutte le etnie coinvolte).

2. - La conoscenza della normativa

Una delle principali difficoltà incontrate dalla maggioranza dei Paesi europei nell'attività di implementazione della legge di tutela alle vittime delle discriminazioni razziali ed etniche riguarda il livello di conoscenza dei contenuti e delle potenzialità insite nella medesima legge.

Anche se, da questo punto di vista, l'Italia è stata uno degli ordinamenti "pilota" in materia, posto che la legge 6 marzo 1998, n. 40, già conteneva un apposito titolo sulla tutela da atti discriminatori - nello stesso periodo, solo i sistemi olandese, inglese e svedese contenevano norme analoghe - il grado di conoscenza della normativa non ha raggiunto, ancora oggi, adeguati livelli.

Le ragioni sono molteplici e, in ogni caso, sono tutte legate alla difficoltà di "intercettare" i c.d. gruppi *target*, i quali continuano ad essere, nel nostro sistema, gli immigrati extracomunitari e (molto meno, per il momento) le minoranze etniche nazionali.

Infatti, in ragione dello scarso inserimento nella società delle popolazioni immigrate, accade, di sovente, che molte persone siano del tutto inconsapevoli che un dato comportamento adottato nei loro confronti integri una delle fattispecie sanzionate dalla legge; in altri casi, gli immigrati, pur consci di ciò, hanno difficoltà ad esternarne l'accaduto proprio a causa della percezione di esclusione dagli stessi patita nel contesto sociale.

Ne consegue una scarsa emersione del fenomeno delle discriminazioni e, soprattutto, di quelle più latenti, con l'effetto ulteriore che la casistica giurisprudenziale continua ad essere ancora molto ridotta.

3. - L'emersione del dato statistico

Partendo da tali premesse, l'UNAR ritiene di dover potenziare la propria rete territoriale di contatti, allo scopo di far emergere maggiormente i casi di discriminazione esistenti.

Uno strumento operativo può essere quello di coinvolgere il maggior numero di enti o associazioni - e, in particolar modo, quelli iscritti nel registro di cui all'articolo 6 D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215 - nel non agevole compito di informare gli immigrati sulle possibilità di tutela offerte dalla legge e, quindi, sull'apporto tecnico-giuridico che l'UNAR può fornire loro.

In quest'ottica, è *in itinere* la proposta di redazione di un vero e proprio questionario da sottoporre alle persone immigrate, che solitamente si rivolgono presso i vari "sportelli" esistenti nelle maggiori città italiane. In dettaglio, si contatta il soggetto immigrato che si avvicina agli "sportelli" per la soluzione di problematiche varie (casa, lavoro, soggiorno, ecc.), con una serie di domande attinenti a fenomeni discriminatori conosciuti o subiti (ad esempio, riguardanti l'autore della discriminazione, il settore nel quale è avvenuta la discriminazione stessa, ecc.). È evidente che la finalità è quella di monitorare, in senso ampio, i fenomeni rilevanti sul territorio nazionale per intervenire a scopo preventivo, repressivo o di formazione. Effetto ulteriore ed indiretto della predetta attività è quello di creare nell'immigrato una sensazione di protezione e tutela da parte delle istituzioni.

Un'ulteriore modalità di intervento mediante cui l'UNAR intende raggiungere i suddetti obiettivi consiste nell'inserimento, nel bando recentemente emanato e rivolto alle associazioni iscritte nel registro, di un "asse prioritario" consistente nella costituzione di una rete tra associazioni (che già svolgano attività di sportello a favore di persone immigrate).

Un terzo profilo di azione ha ad oggetto l'allestimento di un apposito ufficio-stampa dell'UNAR con il compito, anzitutto, di promuovere una rassegna giornaliera, che includa anche le cronache locali (ove accade più di sovente che si riportino notizie in modo discriminatorio, o comunque tali da ingenerare nel lettore un'immagine fortemente negativa degli effetti dell'immigrazione); l'UNAR potrebbe, altresì, intervenire con propri comunicati, a tutti i livelli territoriali, secondo scadenze temporalmente determinate.

Un'altra azione che si inserisce nella direzione di cui sopra consiste in una collaborazione sempre più stretta con il mondo della scuola, curando la distribuzione di appositi moduli informativi sulla legislazione e sull'attività dell'UNAR, nonché potenziando, tra le attività di educazione civica, lo studio della problematica delle discriminazioni e della convivenza civile fra popolazioni di diversa etnia. Solo una maggiore sensibilità dei potenziali interlocutori nelle tematiche della non discriminazione consentirà di far emergere una casistica significativa nel predetto ambito, con positive ricadute sull'azione dell'Ufficio.

L'ultimo intervento può rivolgersi alle forze dell'ordine dalle quali, anche attraverso un'adeguata attività di formazione sulle tematiche connesse alle discriminazioni razziali, si attende una costante rilevazione del dato statistico (su quest'ultimo intervento programmato, vd. *amplius* il successivo paragrafo).

4. - La collaborazione con le Forze dell'ordine

Nella gestione dei rapporti tra le forze dell'ordine e le comunità di etnia minoritaria o gli immigrati, uno dei momenti più delicati si rinviene nell'attività posta in essere in relazione a fenomeni di discriminazione razziale, anche quando integrino ipotesi di reato.

In Italia, non esiste una procedura *standard* che le forze dell'ordine siano tenute a seguire nell'accertamento di tali ipotesi criminose ma, in considerazione della gravità spesso insita in tali episodi e della difficoltà della loro concreta individuazione, potrebbe risultare utile la predisposizione di principi e linee-guida che assicurino un intervento efficace e semplifichino l'attività di chi assume la responsabilità delle investigazioni.

L'accertamento relativo ad un caso di razzismo è, come ogni altra attività di indagine, un processo di *problem solving*, la cui efficacia presuppone una chiara identificazione della problematica.

Il punto di partenza è rappresentato dall'identificazione dell'elemento razziale, sicché si dovrebbe approntare un modulo specifico che ricomprenda, tra i dati registrati, anche quelli relativi all'appartenenza razziale, etnica e nazionale, alla cittadinanza, al colore della pelle, al credo religioso, che oggi non risulta che vengano raccolti.

I fattori di discriminazione possono, infatti, essere molteplici, sicché, per indagarli correttamente, si segnala l'opportunità di identificare e registrare su sistemi informatici ogni singolo episodio di discriminazione, con l'indicazione di informazioni minime fondamentali sia sulla vittima, sia sul presunto autore, sia su eventuali terzi testimoni e/o denuncianti del fatto.

Una volta accertata la discriminazione su base razziale o etnica, coloro che intervengono dovrebbero valutare se il fatto ha dato luogo o meno ad una fattispecie penalmente rilevante (ad esempio, istigazione all'odio razziale), civilmente sanzionabile (ad esempio, mancata erogazione di un servizio pubblico ad un soggetto in ragione della sua appartenenza etnica), oppure se si tratti di un episodio legittimo, anche se eticamente censurabile (quale, ad esempio, il rifiuto di fare entrare nella propria abitazione una persona in quanto di razza diversa).

Nell'accertamento di episodi di discriminazione razziale, ed in particolare quando questi non integrino un'ipotesi di reato, sembrerebbe opportuno, affinché tali fatti non restino privi di tutela, che le forze dell'ordine segnalino il fatto, classificato come discriminatorio, all'UNAR Come ulteriore ipotesi collaborativa, questa volta con l'Autorità giudiziaria, si potrebbe prospettare la possibilità di richiedere alle Procure della Repubblica la trasmissione all'UNAR della documentazione comunque inerente episodi di discriminazione razziale.

Appare, inoltre, estremamente importante che emerga un approccio eticamente corretto nell'affrontare ogni episodio di discriminazione razziale, rendendosi le forze dell'ordine garanti anche dell'uniformità di comportamento e di risposta ad ogni singolo e diverso evento. Talvolta, il soggetto discriminato non ha molta fiducia verso le forze

dell'ordine, perché teme di non ricevere sufficiente protezione o perché nella sua esperienza è stato oggetto di atteggiamenti ostili. La vittima rischia di essere due volte discriminata: dapprima per l'incidente che ha subìto e, in seguito, se la polizia sottovaluta la gravità del fatto. Ne consegue la necessità di pianificare, di concerto con l'UNAR, un'adeguata formazione delle forze dell'ordine.

Conclusivamente, ai fini di un'efficace politica *lato sensu* repressiva, è auspicabile che si attui una stretta collaborazione tra organi istituzionali prevedendo una strategia unitaria di intervento che potrà fornire alla vittima una tutela più efficace.

PARTE II - LE PROPOSTE DI MODIFICA STRUTTURALI E FUNZIONALI DELL'UNAR

1. - Verso un approccio trasversale delle materie trattate

Il legislatore italiano, con l'emanazione del D.Lgs. 215/2003, ha previsto l'istituzione di un unico organismo con il compito di contrasto non ad ogni forma di discriminazione, bensì alle sole discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

Questa scelta di politica legislativa si pone in linea con le legislazioni esistenti negli altri Stati membri, in molte delle quali, tuttavia, dopo una prima fase di approccio "verticale", si è passati ad un approccio di tipo "trasversale", attribuendo agli organismi unici una competenza allargata alle varie tipologie di discriminazioni.

Una prospettiva orizzontale è sicuramente vantaggiosa per vari ordini di ragioni, prima fra tutte quella di garantire una maggiore "coerenza ordinamentale", così come una maggiore effettività di tutela.

A ciò si aggiungono altre ragioni, altrettanto importanti, come la possibilità in concreto che le conoscenze e l'esperienza acquisita nell'ambito di un determinato tipo di discriminazione possano essere utilizzate quale esempio e supporto alle altre tipologie, anche al fine di evitare eventuali gerarchie nella tutela relativa alle varie forme di discriminazioni.

Effetto positivo di un approccio trasversale è, altresì, il contatto con un'unica istituzione che garantisca sempre la medesima assistenza, così da assicurare coerenza e chiarezza di informazioni agli *stakeholders*: è, infatti, importante che le potenziali vittime delle discriminazioni non subiscano differenze di trattamento da parte delle istituzioni e non risentano di eventuali disservizi (cosa che facilmente può verificarsi quando operano una pluralità di organismi non collegati tra loro).

L'UNAR è stato previsto come un Ufficio con competenza esclusiva per il fattore razziale ed etnico ma, al fine di garantirne una maggiore operatività ed efficacia di intervento, sarebbe auspicabile un ampliamento del suo àmbito di competenza, così assimilandolo ad un Ufficio *omnibus* sulle discriminazioni.