

PREFAZIONE

Le profonde trasformazioni della società italiana ed il vivace dibattito che si va sviluppando tra le forze politiche ed in seno all'opinione pubblica, in ordine ai flussi migratori che stanno interessando il Nord del mondo ed il nostro Paese, impongono un'attenta riflessione sugli strumenti di tutela, previsti dal nostro Ordinamento giuridico, per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche.

A seguito di una ricognizione e di un'approfondita analisi delle attività svolte dall'UNAR, ad ormai più di cinque anni dalla sua istituzione, si impone un'operazione di *restyling* volta a rendere ancora più efficace ed incisiva l'attività dell'Ufficio, in linea con le esigenze manifestate dalle vittime della discriminazione e con le istanze provenienti dalla società civile.

Accanto ad un riordino di alcune attività, come la nuova strutturazione del servizio di *Call Center* che verrà trasformato in *Contact Center* con un più efficace radicamento sul territorio e con la predisposizione di un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori, si rendono ormai indifferibili alcuni interventi normativi finalizzati a conferire alla struttura quel ruolo di presidio istituzionale nel contrasto alle discriminazioni, assegnatogli dalla normativa nazionale e comunitaria.

La tutela giurisdizionale dei diritti delle vittime della discriminazione costituisce infatti un settore nevralgico nel quale si impongono alcune modifiche legislative volte a rendere questa tutela effettiva ed a superare l'ostacolo costituito dall'esiguità delle pronunce giudiziali in materia: spese processuali, legittimazione ad agire ed attività conciliativa informale, rappresentano gli ambiti prioritari sui quali incidere per rivitalizzare l'azione civile contro la discriminazione razziale.

Prof.ssa Isabella Rauti
Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente denominato UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

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.

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.

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

Il primo livello raccoglie ed esamina le segnalazioni, ricercando tutte le informazioni utili alla risoluzione dei casi prospettati. In caso di segnalazione giunta per via telefonica, per la quale sia possibile e disponibile la risoluzione, il Call 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 Call 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.

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:

- a) “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”;
- b) “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.

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, promovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare, tutti insieme, il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali.

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.

La lettera f) dell'articolo 7 affida all'Ufficio il compito di “redigere una relazione annuale per il Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta”.

Grazie alle risultanze e alle statistiche derivanti dalla gestione della banca dati del Call 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.

CAPITOLO I

XENOFOBIA E STRUMENTI DI TUTELA: L'UNAR ED IL MONITORAGGIO E LA RIMOZIONE DEI CONFLITTI SU BASE ETNICO-RAZZIALE

Come già evidenziato nella premessa UNAR rappresenta uno strumento operativo per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale e svolge una azione di tutela dei diritti degli immigrati e delle minoranze etniche in grado di garantire l'eguaglianza *sostanziale* tra individui, indipendentemente dal colore della loro pelle, dal genere o dall'origine etnico-culturale. 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 agiscono sul fenomeno discriminatorio con l'obiettivo precipuo di prevenire il formarsi e il verificarsi di atteggiamenti o comportamenti discriminatori e, laddove esistenti, di contrastarli o rimuoverli. A tale scopo, sono realizzate sia attività volte alla creazione di una reale coscienza multietnica e multiculturale nell'opinione pubblica del nostro Paese, sia attività di promozione che aumentino l'informazione, la conoscenza e l'integrazione per garantire la parità di trattamento a tutti i cittadini. Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti.

Nel corso dei primi quattro anni di attività, l'UNAR ha declinato la risposta legislativa in concrete azioni positive di tutela della parità di trattamento, indipendentemente dalla razza ed origine etnica, attuando nella realtà quotidiana il principio di uguaglianza tra italiani, minoranze etniche e stranieri, per garantire a tutti la piena partecipazione economica, sociale e culturale in ogni ambito della realtà sociale.

In questo periodo di azione operativa dell'Ufficio, il problema della discriminazione su base etnica e razziale è stato affrontato con strategie ampie e multidimensionali, che hanno accompagnato il contrasto di ogni forma di 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.

Nell'opera di emersione del dato discriminatorio, di tutela delle vittime, di prevenzione dei fenomeni di intolleranza razziale e di rimozione degli ostacoli strutturali che li determinano, l'UNAR ha dato vita in questi anni di attività ad una importante azione di coinvolgimento sia degli enti locali che della società civile, attraverso uno stretto dialogo con il mondo del volontariato, le associazioni e gli enti del Terzo Settore impegnati in questa direzione.

Anche osservando quanto accaduto nel corso del 2008 in termini di conflittualità interetnica e di denunce di discriminazione razziale, l'UNAR desidera ribadire quanto xenofobia e razzismo siano realtà sociali cosiddette a *geometria variabile*, cangianti a seconda delle congiunture storiche, mutevoli nella scelta delle vittime, e capaci di alimentarsi contemporaneamente attraverso i comportamenti individuali del singolo, i modelli culturali di riferimento, le condizioni economiche, la propaganda, le risposte delle istituzioni, l'impatto dei media.

Prima di passare ad una analisi delle denunce pervenute all'Ufficio va evidenziato che i fenomeni di attrito sociale a sfondo etnico riscontrati durante l'anno ed ampiamente emersi attraverso la cronaca, hanno permesso all'UNAR di ricostruire atteggiamenti e comportamenti che, volontariamente ma anche inintenzionalmente, concretamente o anche simbolicamente, producono o giustificano la marginalizzazione, inferiorizzazione, gerarchizzazione o disparità di trattamento, a causa di differenze etnico-razziali.

1. L'emergere di nuovi conflitti

Ad una sintetica analisi di quanto evidenziato dai media durante il 2008, l'anno 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 susseguitesesi 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.

2. Le denunce raccolte dall'UNAR

L'azione di raccolta dei casi di discriminazione razziale pervenuti al Contact center multilingue gratuito dell'UNAR 800 90 10 10 ha permesso di cogliere problemi contingenti ed intervenire per la loro rimozione, nonché di prevedere linee di tendenza delle future tensioni su base etnica.

Tra il 10 dicembre 2007 e il 10 dicembre 2008 sono pervenute all'UNAR 2.454 chiamate con una media di 9,4 segnalazioni per giornata lavorativa. Oltre mille sono state le semplici richieste di informazione. In particolare 503 hanno riguardato il funzionamento del servizio di contatto dell'UNAR, 188 l'attività del Dipartimento Pari Opportunità, mentre 69 erano richieste di raggugli rispetto a pratiche già in archivio. Nel periodo considerato, gli eventi riconducibili a qualche forma di discriminazione sono invece stati 511 (il 20% del totale); all'interno di questo sottogruppo, 339 segnalazioni sono state considerate situazioni di effettiva discriminazione razziale (eventi pertinenti); rientrano tra gli eventi pertinenti tutti i casi effettivi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta.

Come specificato dal D.Lgs. N. 215/2003, si parla di discriminazione diretta ed indiretta, stabilendo che ricorre la prima quando, a causa dell'origine etnico-razziale una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; ricorre, invece, la seconda quando un criterio o una prassi, pur apparentemente neutri, possano in pratica mettere una persona di una determinata origine etnico-razziale, in una posizione di particolare

svantaggio rispetto ad altre persone. Altro ambito di intervento dell'UNAR sono le molestie, che il decreto legislativo considera come forma ulteriore di discriminazione: viene definita come molestia ogni comportamento indesiderato determinato da fattori etnico-razziali, che abbia l'effetto di violare la dignità della persona oppure di creare nei confronti della stessa un clima intimidatorio, ostile, degradante ed offensivo. Come si potrà evincere dall'analisi delle denunce raccolte dall'UNAR e dalla sua attività di assistenza legale, l'ampliamento della tutela con il concetto di "molestia" ha aperto all'Ufficio la possibilità di supportare le vittime di discriminazione razziale anche in ambiti che non implicano disparità di trattamento ma che ledono nel profondo la dignità della persona umana, ostacolando di fatto ogni speranza di inclusione sociale.

Il database nel suo complesso, al di là dei casi di specifica competenza dell'UNAR, offre inoltre un interessante profilo del disagio e delle esigenze di inclusione sociale dell'utenza straniera e delle minoranze etniche in Italia. Questo dato è sicuramente rilevante anche per comprendere i livelli di discriminazione percepita, non oggettivamente correlabili ad una disparità determinata da fattori di ordine etnico o razziale.

Entrando nel merito delle denunce pervenute all'UNAR, l'Africa rappresenta il continente maggioritario essendo l'area da cui proviene la maggioranza relativa degli utenti (39,4%); ed al suo interno gli individui provenienti dal Maghreb hanno un peso di oltre il 50%; anche nel 2006 e nel 2007 il primato delle segnalazioni era andato alle persone provenienti dall'Africa. Dall'Est-Europa proviene, invece, una chiamata su quattro (24,4%); gli individui nati in quest'area sono nel 54% dei casi provenienti dalla Romania. Guardando alle altre aree geografiche si evidenzia una certa stabilità sia delle chiamate provenienti dal Sud America (14,4% nel 2007 e nel 12,3% nel 2008) sia dall'Asia (+0,8% nel confronto tra l'anno scorso e il precedente). Rimane costante nel tempo il contributo delle segnalazioni provenienti da individui di nazionalità italiana: la quota in tutti e tre gli anni permane attorno al 17%¹. Considerando i dati per singola nazionalità, si evidenzia una notevole eterogeneità dell'utenza. Nel complesso il numero verde è stato contattato da persone di 69 diverse nazionalità, tra le più rappresentate ci sono le principali comunità straniere residenti in Italia: Romania, Marocco, Egitto, Tunisia, Albania e Perù.

Anche per quanto riguarda la distribuzione tra i sessi delle persone che denunciano casi di discriminazione subita, la tendenza inauguratasi nel 2007 di crescita della componente femminile si mantiene anche per quest'anno: la percentuale di donne che si rivolgono al *contact center* è cresciuta sino ad arrivare al 43,7% registrato nel 2008. Sebbene l'aumento su base annua sia contenuto, il guadagno percentuale rispetto al 2005 e al 2006 sembra ormai essersi stabilizzato cosicché il rapporto di composizione uomo-donna è decisamente equilibrato.

Proseguendo nella presentazione delle caratteristiche demografiche dell'utenza, si conferma che a contattare il numero verde sono soprattutto persone in età adulta: difatti, l'età media degli utenti è di 37 anni. Ragionando, invece, per classi di età è possibile notare che, seppur quantitativamente minoritaria, è presente anche una quota di utenti più giovani, pari al 15,3%; una percentuale che si allinea con quanto rilevato nel 2005 (quando gli under 30 erano il 17,7%), facendo segnare un calo rispetto ai dati del 2007 (22,5%) e del 2006 (24,1%).

Per quanto riguarda il carattere socio-demografico degli utenti del servizio che denunciano presunte discriminazioni su base etnico-razziale, va quindi evidenziato che si sta assistendo ad una maggiore femminilizzazione dell'utenza: si tratta di un fenomeno che può dirsi ormai stabile, tanto che negli ultimi due anni il rapporto di composizione è stabilmente su livelli di parità. Questo è un dato che in termini di efficacia del servizio reso è molto positivo. Non bisogna infatti dimenticare che i fenomeni di doppia discriminazione sono spesso sostenuti e mascherati dalle difficoltà che hanno le donne nel denunciare l'accaduto: il fatto che sempre più persone di sesso femminile contattino il numero verde fa ben sperare rispetto alla possibilità di far emergere gli episodi nei quali alla discriminazione su base razziale si somma quella di genere.

Infine, si è riscontrata l'invisibilità di alcune componenti etniche: come riscontrato dai casi seguiti in questi anni, la discriminazione razziale si esercita prevalentemente a partire

¹ Sono residuali (1,8%) le 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.).

dall'inferiorizzazione di alcuni tratti fisici e gli individui provenienti dall'Africa sono dunque uno dei bersagli storici. Tuttavia colpisce la scarsa presenza di cittadini cinesi all'interno delle segnalazioni pervenute. La comunità cinese, soprattutto in alcune città italiane è tra le più numerose e coese; quello cinese è peraltro un gruppo nazionale particolarmente attivo dal punto di vista imprenditoriale.

Per quanto riguarda gli ambiti in cui avvengono atti e processi discriminanti (Tab. 1), il lavoro continua ad essere il terreno dove, purtroppo, la discriminazione razziale è più frequente: nel 2008 il 22,1% degli eventi pertinenti è avvenuto in questo ambito; il dato conferma la riduzione già presente nel 2007 (23,8%) rispetto al dato estremamente elevato registrato nel 2006 (31,7%). Al secondo posto della graduatoria si mantiene l'ambito "casa" con il 16,8% dei casi. Il dato è in linea con quello dell'anno precedente e conferma il rialzo avvenuto a partire dal 2006, quando in quest'ambito si era avuto il 12,4% dei casi.

Tab. 1 – *Eventi pertinenti rispetto all'ambito di discriminazione: 2005-2008(% di colonna)^a*

<i>Ambito di discriminazione</i>	2005	2006	2007	2008
Lavoro	28,4	31,7	23,8	22,1
Casa	20,2	12,4	16,2	16,8
Vita pubblica	5,3	6,0	12,8	13,6
Erogazione servizi da enti pubblici	9,9	8,7	10,6	13,0
Forze dell'ordine	6,4	10,6	5,7	8,3
Erogazione servizi da pubblici esercizi	6,7	10,1	10,9	7,4
Trasporto pubblico	4,3	4,1	6,8	5,9
Scuola e Istruzione	3,5	5,0	5,7	5,3
Mass media	2,5	5,0	4,0	2,7
Salute	5,0	2,3	0,8	2,4
Erogazione servizi finanziari	6,7	2,3	2,3	1,8
Tempo libero	1,1	1,8	0,4	0,9

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

^a Ambiti ordinati rispetto al valore dell'anno 2008

Nella vita pubblica, si rinforza ulteriormente il trend che ha visto crescere continuamente i casi di discriminazione: dal 5,3% del 2005 si è passati al 6% del 2006 per poi veder raddoppiare la percentuale nel 2007 (12,8%) sino ad arrivare al 13,6% di quest'anno. Stessa dinamica si riscontra nell'ambito dell'erogazione di servizi da parte degli enti pubblici dove il 9,9% riscontrato nel primo anno di attività dell'UNAR è cresciuto sino al 13% di quest'anno. Per quel che riguarda l'ambito "forze dell'ordine" si nota un andamento discontinuo, con alti e bassi che portano il dato del 2008 a quota 8,3%. Rispetto agli altri ambiti il calo è generalizzato: nell'ambito "servizi erogati da pubblici esercizi" la percentuale è del 7,4%; nel "trasporto pubblico" si ha un 5,9%; nella "scuola e istruzione" il 5,3%; per "mass-media" il 2,7% e nell'ambito "salute" il 2,4%; infine, nei "servizi finanziari" e nel "tempo libero" si arriva, rispettivamente, all'1,8% e allo 0,9%.

Letti in chiave longitudinale i dati evidenziano un progressivo allargamento dello spettro d'azione: se fino a due anni fa lavoro e casa erano gli ambiti dove si concentravano gran parte delle situazioni di discriminazione, a partire dal 2007 si rileva una maggiore differenziazione. Il database UNAR permette anche di controllare il tipo di discriminazione verificatasi. È noto che sotto questo profilo la distinzione fondamentale è tra discriminazione diretta e indiretta. Ebbene stando ai dati a disposizione nell'83,2% dei casi rilevati nel 2008 si è trattato di una discriminazione diretta; solo nell'8,3% dei casi si è avuta una discriminazione in forma indiretta, mentre nel 7,2% degli eventi pertinenti la discriminazione diretta è stata aggravata da molestie.

Passando alla collocazione geografica degli eventi pertinenti, nel 2008 (Tab. 2), quasi il 60% si è verificato nel Nord-Italia, mentre uno su tre ha avuto luogo al centro: gli episodi di discriminazione si

concentrano quindi nelle macro-aree dove l'insediamento degli immigrati è maggiore; mentre nel Meridione dove la presenza straniera è più contenuta si sono verificati il 7,2% degli eventi registrati nel 2008. Nel confronto con gli anni passati riprende a salire la percentuale relativa al Nord Italia dopo il calo avuto nel 2007 (quando sia era scesi sotto la quota del 50%). Il dato del centro Italia segue un andamento complementare: dal 45% del 2007 al 33,5% del 2008, percentuale che riporta i casi di discriminazione avvenuti nel Centro-Italia sui livelli del 2006. Nel Sud nello scorso anno si conferma la dinamica assunta nei precedenti dodici mesi che peraltro avevano segnato una netta cesura con la percentuale decisamente alta rilevata nel 2006 (22,2%).

Tab. 2 – Ripartizione geografica degli eventi pertinenti (%)

<i>Area geografica</i>	2005	2006	2007	2008
Nord	68,4	69,7	49,4	59,3
Centro	27,0	33,9	45,0	33,5
Meridione	4,6	22,2	5,6	7,2

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

Va sottolineato inoltre, che nell'ambito del lavoro i contesti dove si è verificato il maggior numero di eventi discriminatori (Tab. 3) sono stati l'accesso all'occupazione (32,1%), le condizioni lavorative (23,2%) e il mobbing con aggravante (19,6%).

Tab. 3 – I contesti di discriminazione dell'ambito "lavoro"

<i>Contesto</i>	%
Accesso all'occupazione	32.1
Condizioni lavorative	23.2
Mobbing con aggravante	19.6
Condizioni di licenziamento	7.1
Retribuzione	3.6
Colleghi	8.9
Altro	5.4

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

Nell'ambito "casa" (Tab. 4) le discriminazioni denunciate all'UNAR hanno riguardato nel 57,1% dei casi l'accesso all'edilizia popolare e, a parità di valore percentuale (14,3%), i rapporti con i vicini e l'acquisto di una casa.

Tab. 4 – I contesti di discriminazione dell'ambito "casa"

<i>Contesto</i>	%
Accesso all'edilizia popolare	57.1
Condomini e vicini	14.3
Acquisto	14.3
Affitto	8.6
Agenzie immobiliari	5.7
Altro	8.6

Fonte: Unar/Iref-Acli 2008

3. La strategia di intervento

L'ambito di intervento istituzionale dell'UNAR è molto ampio e non si limita ad una azione di raccolta ed analisi dei dati. 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 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 in tutti gli ambiti della realtà sociale. I casi seguiti dall'UNAR dimostrano quindi 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 razza*". 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 umane distinte, né l'accettazione di teorie che tentano di dimostrarne la presenza, come già sottolineato nel *Considerando n. 6* della direttiva comunitaria 2000/43/CE.

Se per consuetudine internazionale e nei diversi ordinamenti 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.

In conclusione, anche per il 2008 il bilancio delle attività portate avanti dall'Ufficio può essere considerato positivo. Il numero ingente di contatti ricevuti e i casi seguiti in un anno di attività sono emblematici per comprendere la fiducia che l'Ufficio ha maturato tra le popolazioni immigrate, Rom, Sinti e tra le minoranze etniche. La strategia di accompagnare l'azione di contrasto alle condotte discriminatorie con una forte attività di sensibilizzazione e comunicazione interculturale, oltre che con azioni positive per la eradicazione delle cause determinanti dell'evento discriminatorio, rappresenta una specificità italiana rispetto ad altri uffici europei omologhi ma contraddistinti esclusivamente da un approccio giurisdizionale di tutela. L'UNAR ha così per la prima volta tracciato una mappa della discriminazione razziale ed etnica in Italia, garantendo un presidio di garanzia per tutti coloro che sentono di aver subito una qualche forma di discriminazione e promuovendo al contempo una attività

di prevenzione e di rimozione degli ostacoli che sono alla base della discriminazione su base etnica e razziale.