

Center (800.90.10.10). A partire da gennaio 2010 ed a seguito dell'aggiudicazione di una gara pubblica nel dicembre 2009, il Call Center è stato trasformato in Contact Center, con la predisposizione di un punto di accesso on line (www.unar.it) dal quale le potenziali vittime o testimoni di fenomeni discriminatori possono liberamente accedere, anche nella propria lingua e senza limitazioni di orario, al servizio mediante la compilazione di un format che attiva immediatamente la segnalazione al primo livello del Contact Center.

Il punto di accesso on line, oltre a favore l'accessibilità al servizio, fungerà da piattaforma multimediale per il funzionamento della virtual community, è stato attivato il 15 marzo 2010, in concomitanza con l'avvio della VI Settimana d'azione contro il razzismo.

All'interno della piattaforma è stata ricavata anche una sezione interattiva dedicata alle associazioni iscritte al Registro di cui al D.Lgs. 215/2003, che consente alle associazioni di inserire direttamente le informazioni periodicamente richieste per il mantenimento dell'iscrizione nel Registro. In questo modo l'Ufficio potrà avere un quadro informativo aggiornato e comparabile sulle attività svolte nei diversi ambiti territoriali.

Inoltre il servizio prevede anche la sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs n. 215/2003;

Infine viene avviata una innovativa attività territoriale di consulenza, formazione e assistenza tecnica alle associazioni e agli organismi di cui agli articoli 5 e 6 del D.Lgs. 215/2003 nonché alle reti territoriali di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale promosse dalle amministrazioni regionali e locali d'intesa con l'Ufficio.

Il nuovo modello organizzativo prevede, quale punto qualificante e centrale dell'attività del Contact center, anche il monitoraggio costante e strutturato di stampa e web.

Con riferimento al ruolo dei media come ambito dal quale raccogliere episodi di discriminazione, si sottolinea che un'altra significativa novità è costituita dalla predisposizione di un servizio centralizzato per il monitoraggio dei fenomeni discriminatori nei media e sul web.

Tale servizio, attivo dal gennaio 2010, prevede la realizzazione di una rassegna stampa tematica, comprendente organi di stampa nazionali e locali e l'individuazione di modalità e strumenti di monitoraggio sistematico e standardizzato dei nuovi media. Tale attività prevede l'inserimento strutturato delle segnalazioni dei fenomeni discriminatori rilevati all'interno del Contact Center e la relativa trattazione secondo procedure analoghe a quelle previste per le segnalazioni on line.

Inoltre con l'avvio del nuovo modello organizzativo del Contact Center dell'UNAR e del suo potenziamento, qualora vengano accertati la violazione delle prescrizione deontologiche contenute nella Carta dei Doveri del Giornalista e/o il mancato rispetto delle raccomandazioni contenute nella Carta di Roma, l'Ufficio procede, in via sistematica, a segnalare i relativi articoli su carta stampata, su web o presenti in servizi radiotelevisivi all'Ordine dei Giornalisti competente per territorio.

Gli articoli o i servizi stessi verranno poi inseriti nell'apposita sezione, di nuova istituzione, dedicata al fenomeno della rappresentazione delle persone di origine straniera nei media, contenuta nella Relazione al Parlamento che l'Ufficio elabora annualmente ai sensi dell'art.7, comma 2, lett.f) del D.Lgs. 9 luglio 2003 n.215.

c) indizione nell'ottobre 2009 di un **avviso pubblico rivolto alle ONG** per 900 mila euro, destinate a finanziare attività di prevenzione e contrasto del razzismo, con particolare riguardo a donne e giovani, e allo sviluppo di associazionismo degli stranieri;

Nella convinzione che l'esigenza della integrazione sociale e culturale degli stranieri nel nostro contesto socio – economico necessita di una adeguata strategia di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale ed etnica, l'UNAR ha predisposto, in attuazione dell'art.7 del D.Lgs. 215/03, un nuovo avviso pubblico – emanato nell'ottobre 2009 - per la promozione dell'adozione di azioni positive

dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica².

L'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti è pari a 900.000,00 euro; l'avviso è rivolto ad una vasta platea di organismi della società civile, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti morali, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

In via innovativa rispetto al passato, i finanziamenti vengono destinati a partenariati tra le organizzazioni del no profit ed una o più amministrazioni comunali.

Con riferimento agli assi di intervento previsti, si è ritenuto prioritario individuare tre settori strategici, quali lo sviluppo di microimprese e di imprese promosse da donne immigrate, la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale presso le giovani generazioni, e la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale mediante lo sviluppo del tessuto associativo autonomamente promosso dalle comunità straniere.

A riprova della rinnovata e crescente visibilità dell'UNAR presso la società civile e l'associazionismo, in risposta al bando sono pervenute oltre 300 domande; la pubblicazione degli esiti della valutazione è avvenuta nel mese di giugno 2010.

d) sottoscrizione di tre accordi regionali con Emilia Romagna (23 giugno u.s.), Liguria (6 dicembre u.s.) e Piemonte (17 dicembre u.s.) e di un accordo con la Città di Roma (23 ottobre u.s.), per la costituzione di reti territoriali antidiscriminazioni basate sul coinvolgimento proattivo delle ONG presenti sui territori e finalizzate alla costruzione di un sistema unico di rilevazione dei fenomeni di discriminazione;

Attraverso la sottoscrizione di tali accordi UNAR intende:

- costituire un centro nazionale di ascolto, rilevazione e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale;

- elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;

- acquisire conseguentemente dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione razziale;

- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;

- assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione.

Va precisato che l'ambito d'azione di tali Centri territoriali non si limita alla sola discriminazione razziale, ma, in riferimento alla prospettiva europea, è esteso a tutte gli ambiti delle discriminazioni.

e) affidamento – conclusosi nel gennaio u.s. - mediante procedura di evidenza pubblica a un istituto di ricerca indipendente per la **definizione di indici territoriali** e di un set di indicatori per avviare una misurazione omogenea dei fenomeni di discriminazione razziale sul territorio nazionale;

f) avvio operativo nell'ottobre 2009 della prima **indagine statistica sulle discriminazioni razziali, per orientamento sessuale e genere** affidata nell'agosto 2008 ad ISTAT per 475 mila euro (verranno effettuate entro il 2010 10 mila interviste);

g) costituzione di un network giovanile contro le discriminazioni razziali (NE.A.R. TO UNAR)

² Il primo e unico avviso pubblico per azioni positive era stato pubblicato nel 2005.

costituito ad oggi di 250 ragazze e ragazzi da 18 e 22 anni, che è stato lanciato il 15 marzo 2010 in concomitanza con la VI Settimana d'azione contro il razzismo;

h) rilancio e ampliamento del **protocollo UNAR con Organizzazioni sindacali e datoriali** e sua apertura condivisa ad ulteriori organizzazioni;

i) potenziamento della **manifestazione "Diversità Lavoro"**, passata da una sola sessione (Milano) a due nel 2009 (Milano e Roma) e che arriverà a tre nel 2010 (Roma Milano Napoli);

l) istituzione della **bibliomediateca** e avvio di una **collana editoriale UNAR** contenente saggi e ricerche tematiche sul razzismo e sulla quale verranno pubblicati e distribuite anche le Relazioni elaborate da UNAR;

m) revisione della **corporate identity** e definizione di una **nuova immagine dell'UNAR**, finalizzata alla migliore visibilità e conoscenza dell'Ufficio e della sua attività;

n) realizzazione – a partire da novembre 2009 - mediante la costituzione di un **national working group** composto da 13 ONG operanti in ambito nazionale in tutti i fattori di discriminazione, di un **progetto denominato "Diversità come valore"** presentato da UNAR in risposta ad un bando Progress emanato dall'Unione europea e cofinanziato da UNAR;

o) istituzione, mediante un protocollo tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministro per le Pari opportunità della **"Settimana nazionale contro la violenza"**, svoltasi in tutta Italia dal 12 al 18 ottobre u.s. e che verrà ripetuta ogni anno;

p) potenziamento della **Settimana d'azione contro il razzismo**, che nel 2010 si è svolta dal 15 al 21 marzo, articolandosi in oltre 30 iniziative nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Calabria, Sicilia, Marche, Piemonte e che verrà realizzata in maniera partecipata e condivisa con enti locali e ONG;

q) realizzazione – a partire da giugno 2010 - della **Campagna "Dosta"** promossa dal Consiglio d'Europa e la cui progettazione è stata elaborata a cura di un "Tavolo tecnico di coordinamento" composto dai rappresentanti delle associazioni e comunità Rom e Sinti;

r) trasmissione in data 22 dicembre 2009 al Ministero del Lavoro, Politiche sociali e Salute, dello schema di **decreto interministeriale relativo all'aggiornamento dell'elenco degli enti legittimati ad agire** ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 215/2003 (pubblicato sulla G.U. n. 180 del 4 agosto 2010);

L'entità e la rilevanza delle attività programmate in un tempo così limitato – poco meno di sei mesi – stanno a dimostrare come l'UNAR - nell'ambito dell'attuale quadro normativo vigente - stia svolgendo al meglio il ruolo e i compiti ad esso demandati in attuazione della Direttiva 2000/43/CE.

2.3. IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E LA PROMOZIONE INTEGRATA DI RETI TERRITORIALI PER LA PRESA IN CARICO E IL CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI

Ad ormai 5 anni dall'istituzione, alla luce delle attività svolte, delle esperienze acquisite, delle istanze avanzate dalle vittime della discriminazione e da quelle provenienti dalla collettività, l'UNAR si è proposto, nell'ambito della definizione del nuovo modello organizzativo di intervento dell'Ufficio, quale soggetto promotore - contemporaneamente alla trasformazione del **call center in contact center** - della progressiva costituzione di una rete nazionale di centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali.

2.3.1. Il quadro normativo di supporto

Il quadro di riferimento normativo a sostegno delle reti territoriali contro le discriminazioni è estremamente ampio. Si segnalano al riguardo i seguenti riferimenti a livello comunitario, nazionale e regionale.

Il Trattato di Amsterdam (1997), all'art.13 recita: "(...) il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

Il Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, recante *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*, all'art. 44, comma 12, dispone che *"le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi"*.

La Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;

La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;

Il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.215, recante *"Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"*;

Il Decreto legislativo 9 luglio 2003, n.216, recante *"Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"*;

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2003, concernente la *"Costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, di cui all'art.29 della legge comunitaria 1 marzo 2002, n.39"*;

La Direttiva 2004/113/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura;

La Legge 1 marzo 2006 n.67, *"Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni"*;

Più recentemente, sempre in ambito europeo, la Commissione U.E. ha adottato il 2 luglio 2008 una proposta di Direttiva del Consiglio in materia di politica sociale, intesa a estendere la tutela contro la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale al di fuori del mercato del lavoro. Con la proposta di direttiva si intende così istituire un quadro per il divieto della discriminazione fondata su questi motivi e stabilire un livello minimo di tutela all'interno dell'U.E. per le persone vittime di discriminazione. Con la stessa si vuole, inoltre, assicurare la parità di trattamento negli ambiti della protezione sociale, compresa la sicurezza e l'assistenza sociale, l'istruzione e l'accesso e fornitura di beni e servizi commercialmente disponibili al pubblico, compreso gli alloggi. Questa proposta completa l'attuale quadro normativo CE in materia di antidiscriminazione (2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio) ad oggi applicabile alla sola sfera lavorativa e alla formazione professionale;

Inoltre, nel 2009, anche il Comitato delle Regioni si è espresso sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale ribadendo l'importanza degli enti regionali e locali in considerazione della loro vicinanza ai cittadini che consente loro di cogliere e di rendere disponibili le informazioni sui gruppi/persone vulnerabili e sulle loro necessità e, altresì, di incidere sulla vita quotidiana dei cittadini, avendo la responsabilità di gran parte degli aspetti/servizi sociali ed economici.

Alla luce di quanto sopra esplicitato, nel 2009 l'Ufficio – esercitando il proprio mandato istituzionale di verifica dell'attuazione della normativa antidiscriminatoria - si è orientato nella direzione indicata sia a livello nazionale che comunitario, effettuando un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del T.U. di concerto con l'Ufficio *"Conferenza Stato Regioni ed Unificata"* della Presidenza

del Consiglio dei Ministri, propedeutico all'adozione di una strategia unitaria finalizzata alla costituzione di una rete nazionale in grado di sistematizzare le azioni e gli interventi posti in essere dalle Regioni.

Per quanto concerne le normative regionali, tra le prime Regioni ad aver adottato una normativa antidiscriminatoria si segnalano:

- l'Emilia Romagna, l.r. n. 5 del 2004 recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati";
- l'Abruzzo, l.r. n. 46 del 2004 recante "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati";
- il Friuli Venezia Giulia, l.r. n. 5 del 2005 recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati";
- la Liguria, l.r. n. 7 del 2007 recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati".

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 45 del 7 febbraio 2006 il "Piano regionale di azioni contro la discriminazione" contenuto nel Programma 2006-2008 per l'integrazione dei cittadini stranieri che prevede all'art. 9, comma 1) lo «sviluppo e il consolidamento di una rete provinciale di soggetti pubblici e non, che a vario titolo di occupano di discriminazione, coordinati dalle singole amministrazioni provinciali e finalizzati ad elaborare specifici piani di intervento di ambito provinciale e in raccordo con il centro regionale sulle discriminazioni.».

Da ultimo si segnalano, invece:

- la l.r. Lazio n. 10 del 2008, recante "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena eguaglianza dei cittadini stranieri immigrati";
- la l. r. Calabria n. 18 del 2009 recante "Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali";
- la l. r. Puglia n. 32 del 2009 recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia";
- la l. r. Marche n. 13 del 2009 recante "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati";
- la l. r. Toscana n. 29 del 2009 recante "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana";
- la l. r. Liguria n. 4 del 2009 recante "Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)".

Come si evince dalla normativa regionale elencata, fatta eccezione per alcuni interventi concernenti le politiche di pari opportunità e le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere (l. r. Toscana n. 63 del 2004, l. r. Piemonte n. 8 del 2009 e l. r. Liguria n. 52 del 2009), gli ambiti di intervento regionale sono stati fino ad ora limitati alla disciplina del fenomeno migratorio e al rischio discriminatorio che lo stesso porta con sé, mentre occorrerebbe addivenire ad una legislazione più organica in tema di lotta alle discriminazioni.

Le diverse leggi regionali intervenute in materia di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica presentano diversi profili comuni.

Le stesse richiamano espressamente tra le proprie finalità l'eliminazione di ogni forma di

discriminazione a causa dell'origine etnica e il riconoscimento di pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione, alla formazione professionale e al godimento dei servizi socio-sanitari.

Tali finalità vengono perseguite attraverso azioni di informazione, conoscenza e sensibilizzazione sul fenomeno migratorio; attraverso lo scambio di buone pratiche e mediante iniziative volte ad individuare e contrastare ogni forma di razzismo o di discriminazione a causa della provenienza geografica, delle convinzioni politiche o della fede religiosa (v. l. r. Puglia n. 32/2009, art. 3, lett. b)).

Lo strumento prescelto per la predisposizione delle azioni di integrazione e contrasto alle discriminazioni è, nella maggior parte dei casi, quello della programmazione, attraverso l'adozione di un piano regionale per l'immigrazione, avente di regola durata triennale (v. l. r. Lazio n. 10/2008, artt. 3 e 21), attraverso il quale la Regione definisce gli indirizzi e gli interventi idonei a perseguire gli obiettivi di accoglienza e inclusione sociale degli immigrati nei diversi ambiti della vita sociale.

Agli Osservatori regionali viene affidato il compito di realizzare un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione dei flussi migratori, dei bisogni degli immigrati, delle condizioni di vita e di lavoro, nonché delle situazioni di discriminazione e di razzismo (v. l. r. Puglia, art. 8 e l.r. Toscana n. 29/2009, art. 6), mentre le funzioni di proposta in materia di integrazione sociale degli immigrati vengono di regola rimesse ad un organismo di carattere collegiale, la Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati (v. l. r. Puglia, art. 7; l. r. Marche n. 13/2009, art. 5).

Alcune Regioni promuovono e incentivano l'istituzione, a livello comunale, di centri servizi aventi lo scopo di fornire informazioni e consulenza nei confronti degli immigrati, al fine di garantire loro il pieno godimento dei diritti e l'adempimento dei doveri previsti dalla legislazione vigente, per facilitare l'accesso ai servizi territoriali socio-assistenziali e sanitari, l'inserimento lavorativo e scolastico e per ospitare le attività delle associazioni degli immigrati (l.r. Marche, art. 14; l. r. Abruzzo n. 46/2004, art. 16).

Altre assegnano alla Giunta regionale il compito di ricevere le segnalazioni sui comportamenti ritenuti discriminatori attraverso la costruzione di una rete di soggetti finalizzata alla rilevazione dei casi di discriminazione; di coordinare la propria attività con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), con i centri antidiscriminazione presenti sul territorio regionale, con le reti di contrasto alla discriminazione presenti sul territorio regionale e costituite nell'ambito di progetti nazionali o dell'Unione europea; di favorire l'assistenza legale contro la discriminazione attraverso intese con i soggetti legittimati ad agire in giudizio che operano a livello territoriale (l. r. Toscana, art. 6, comma 70, lett. a), b) e c)).

Un richiamo espresso a quanto stabilito dall'articolo 44, comma 12, del T.U. immigrazione (v. paragrafo precedente) viene effettuato nella l.r. Lazio n. 10/2008, che all'articolo 26, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo sopracitato, istituisce un Osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione quale organismo di garanzia con compiti di monitoraggio e di informazione nei confronti dei cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazione e nella l. r. Emilia Romagna n. 5/2004, che all'articolo 9 prevede l'istituzione di un centro regionale sulle discriminazioni per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

La normativa regionale esaminata, considerato il numero ridotto delle Regioni che hanno legiferato in materia di lotta alle discriminazioni, mostra come sia ancora scarso l'interesse del legislatore a porre in essere forme effettive di tutela nei confronti delle vittime di discriminazioni, mentre occorrerebbe addivenire ad una legislazione più organica in materia che, in sede di attuazione delle norme aventi carattere generale, consenta un effettivo sviluppo delle stesse a livello territoriale.

2.3.2. Accordi con gli Enti Locali

L'UNAR nel 2009 ha avviato la progressiva costituzione di una rete nazionale di centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali.

La strategia di costituzione della Rete integrata di centri territoriali contro le discriminazioni scaturisce dall'esperienza acquisita con la Regione Emilia Romagna, con la quale il Dipartimento per le Pari Opportunità aveva firmato nel 2007 un primo Protocollo di Intesa per l'avvio di iniziative comuni in materia di attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione. A questo primo Protocollo l'UNAR ha fatto seguito in data 22 giugno 2009 la stipula di un Accordo operativo con il Centro regionale contro le

discriminazioni della Regione Emilia Romagna, che potesse avviare concretamente il raccordo tra UNAR, Centro Regionale, nodi e antenne territoriali capillarmente presenti nei 9 distretti sanitari dell'Emilia-Romagna.

Sulla base dell'Accordo, di durata triennale, sono state instaurate forme di collaborazione costante al fine di potenziare le attività svolte da entrambi i soggetti nel campo della lotta alle discriminazioni; di particolare rilievo, la costituzione della Rete di 199 Antenne Territoriali Antidiscriminazione attive sui territori e oggetto di specifica formazione, idonee a rilevare a livello locale gli eventi di discriminazione, monitorare il fenomeno, supportare le presunte vittime e in grado di inviare informativa all'UNAR di ogni caso giudicato discriminante. L'UNAR da parte sua si sta impegnando a fornire in cambio supporto legale e scientifico, formazione agli operatori, monitoraggio ed elaborazione dati di tipo statistico ed analitico interpretativo.

Di qui è emerso l'obiettivo di riproporre e sistematizzare la sperimentazione sviluppata con la Regione Emilia Romagna in altri contesti regionali e provinciali, anche al fine di coinvolgere in modo strutturato non solo i livelli istituzionali ma anche il tessuto associativo già esistente, fornendogli supporto in ambito formativo, legale e consulenziale.

Dopo aver effettuato un'apposita ricognizione sullo stato di attuazione del comma 12 dell'articolo 44 del D.Lgs. 286/1998, di concerto con l'Ufficio "Conferenza Stato Regioni ed Unificata" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'UNAR ha quindi proposto alle Regioni la sottoscrizione di un protocollo d'intesa per la creazione di Centri/Osservatori regionali per prevenire e contrastare le discriminazioni e per promuovere la diffusione della cultura del rispetto delle diversità, nell'ottica dello scambio e del rafforzamento reciproco. Il successivo accordo operativo regolerebbe i rapporti e le collaborazioni UNAR/Centro regionale per rendere, tra l'altro, comune il sistema di monitoraggio e di gestione dei casi, per consentire un costante confronto da estendere anche alla formazione e all'aggiornamento, per definire e promuovere annualmente iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione.

A tal fine sono stati stipulati:

- il 21 ottobre 2009 il Protocollo di intesa con il Comune di Roma, finalizzato all'istituzione di un Osservatorio cittadino di prevenzione e contrasto alle discriminazioni, firmato dal Sindaco di Roma e dal Ministro per le Pari Opportunità;
- il 6 dicembre 2009 il Protocollo di intesa con la Regione Liguria, presentato ufficialmente nel mese di marzo 2010 presso il Palazzo Ducale alla presenza delle autorità regionali, a cui ha seguito dal 14 maggio 2010 un percorso formativo a cura dell'UNAR rivolto agli addetti agli sportelli, sulle problematiche connesse alle politiche e agli strumenti antidiscriminazione, agli strumenti normativi e amministrativi a supporto delle antenne territoriali e alle strategie di intervento adottate in questi anni dall'UNAR, al fine di una condivisione con la rete ligure di una piattaforma di gestione e intervento coordinata dei casi di discriminazione su base etnica e razziale;
- il 17 dicembre 2009 il Protocollo di intesa con la Regione Piemonte;

Ulteriori Protocolli di intesa verranno discussi e negoziati entro il 2010 con le Regioni Calabria, Lombardia, Puglia e Sicilia.

2.3.3. La strategia di intervento

La strategia di intervento avviata dall'UNAR, e che si intende portare a regime su tutte le regioni italiane entro il 2013, tramite l'attuazione di accordi operativi intende:

- costituire in ogni regione un Centro di coordinamento contro le discriminazioni con funzioni di ascolto, rilevazione, contrasto e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale, supportato da nodi e antenne territoriali collegati tra loro dalla piattaforma informatica dell'UNAR per la gestione dei casi di discriminazione;

- elaborare standard omogenei di intervento ed assicurare livelli essenziali ed uniformi per la presa in carico delle segnalazioni;
- acquisire dati statistici omogenei e comparabili, con lo scopo di dare una rappresentazione adeguata sia a livello nazionale che territoriale dei fenomeni di discriminazione razziale;
- promuovere percorsi strutturati e ricorrenti di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori afferenti alle reti territoriali attivate in base ai protocolli;
- assicurare un coinvolgimento diretto, continuativo e partecipato nei singoli ambiti territoriali oggetto degli accordi di tutte le ONG operanti in materia di non discriminazione.

Nello specifico, i Protocolli di intesa attivati hanno l'obiettivo di supportare la creazione e l'implementazione in ogni Ente Locale di un Centro di coordinamento contro le discriminazioni con il compito di occuparsi di:

a. prevenzione delle discriminazioni: ovvero azioni di informazione e sensibilizzazione promosse al fine di impedire il generarsi o il perdurare di comportamenti e atteggiamenti discriminatori che incidano sui modelli culturali e valoriali di tutte/i, e azioni volte alla condivisione e diffusione di buone pratiche sul territorio;

b. contrasto alle discriminazioni e assistenza alle vittime: attraverso la rimozione alla base di condizioni che producono discriminazione e la promozione di azioni positive per l'eliminazione dello svantaggio, anche attraverso il supporto delle vittime di discriminazioni.

c. monitoraggio del fenomeno delle discriminazioni attraverso la sua costante osservazione sul territorio, coinvolgendo i soggetti istituzionali e del mondo associativo che in vario modo già si occupano o potrebbero occuparsi di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazioni.

Nel caso specifico delle regioni coinvolte nel Protocollo, il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni si farà carico di:

- implementare l'azione di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime e monitoraggio delle discriminazioni basate su appartenenza di genere o identità di genere, orientamenti sessuali, razza o origine etnica o geografica o nazionalità, condizioni di disabilità, età, religione o convinzioni personali;

- creare la Rete regionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni e l'assistenza alle vittime delle discriminazioni, tenendo conto del tessuto di istituzioni, associazioni e organizzazioni già impegnate in tale ambito, valorizzandone le competenze e favorendo le sinergie possibili.

Con la firma del protocollo la Regione provvederà a:

- costituire il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni;
- effettuare una prima mappatura del territorio per la registrazione e il coinvolgimento di tutte le risorse istituzionali e associative con le quali poter cooperare alla costruzione della rete territoriale;
- promuovere un sistema informativo uniforme per la gestione dei casi di discriminazione segnalati e per l'analisi statistico-interpretativa dei dati compatibile con il sistema approntato dall'UNAR;
- gestire in coordinamento con l'UNAR la risposta alle segnalazioni di casi sul territorio regionale;

- condividere con l'UNAR prassi, informazioni e strumenti utili all'azione di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime e monitoraggio del fenomeno;

- garantire un livello di formazione uniforme degli operatori del territorio impegnati nella prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazione e monitoraggio del fenomeno anche grazie alla valorizzazione e diffusione delle competenze maturate dall'UNAR;

- curare la pubblicazione e la diffusione dei rapporti periodici che verranno prodotti dal Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni e sulle azioni di contrasto e promuovere ricerche sul fenomeno.

La Regione coordina la costruzione e lo sviluppo della rete antidiscriminazione sul territorio regionale, avvalendosi delle Province che, a loro volta coordineranno l'attività di ciascuna zona distrettuale collaborando con gli ambiti territoriali e/o i Comuni capo-distretto per l'individuazione dei nodi di raccordo e dei nodi di presidio (o antenne territoriali).

L'UNAR, a seguito della firma di ogni protocollo di intesa, si adopera per:

- contribuire alla costruzione e promozione del Centro regionale e delle sue attività sul territorio di competenza;

- fornire supporto e assistenza tecnica al Centro per la promozione tramite un sistema informativo uniforme per la gestione dei casi di discriminazione segnalati e per l'analisi statistico-interpretativa dei dati compatibile con il sistema approntato dall'UNAR;

- favorire la collaborazione con il Centro regionale sui casi di discriminazione segnalati sul territorio di competenza;

- condividere con il Centro regionale e mettere a disposizione degli operatori prassi, informazioni, strumenti e conoscenze utili all'azione di prevenzione, contrasto, assistenza alle vittime di discriminazione e monitoraggio del fenomeno;

- mettere a disposizione del Centro regionale dati e informazioni inerenti l'evoluzione del fenomeno.

Accanto a questi reciproci impegni, l'UNAR e gli Enti Locali sottoscrittenti si impegnano a:

- definire e promuovere annualmente – a partire dalla Settimana contro la violenza nelle Scuole e dalla Settimana d'azione contro il Razzismo - iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'anti-discriminazione con particolare riferimento al mondo giovanile, a quello sportivo e alle scuole;

- partecipare, con il coinvolgimento anche degli altri soggetti pubblici e privati interessati, a bandi e programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni;

- sviluppare ogni utile rapporto di sinergica collaborazione con i Consigli territoriali per l'immigrazione e le altre istituzioni/consulte costituite in base alle leggi regionali di riferimento;

- collaborare a iniziative di formazione finalizzate ad una migliore conoscenza degli strumenti normativi e delle strategie di contrasto e prevenzione delle situazioni di discriminazione;

- realizzare momenti costanti di formazione e aggiornamento rivolti ad operatori della Regione e delle Aziende e Società regionali;

- organizzare iniziative periodiche di incontro con le associazioni iscritte al Registro di cui all'articolo 6 del Decreto Legislativo 215/2003 aventi sede ed operanti nel territorio regionale, nonché con le altre associazioni operanti nel settore delle discriminazioni.

A partire dalla stipula del Protocollo, l'UNAR propone agli enti firmatari la costituzione di un Tavolo tecnico di coordinamento della strategia di cooperazione. Il Tavolo tecnico di coordinamento è composto da n. 4 membri, di cui 2 designati dalla Regione / Ente Locale e 2 dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

Il tavolo è impegnato in una azione di monitoraggio del Protocollo, nella progettazione delle iniziative, nel confronto e lo scambio di informazioni, nella promozione di strategie di intervento congiunte e la promozione di buone prassi è istituito

Il tavolo tecnico ha inoltre il compito di preparare una mappatura dei territori e delle risorse associative e istituzionali locali a supporto del Centro (Nodi e Antenne), programmare le attività comuni previste dal protocollo e coinvolgere, nell'ambito delle attività del Centro, le parti sociali e le figure istituzionali ritenute più opportune come i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, i difensori civici, le consigliere di parità, Consulte locali, URP, giudici di pace, patronati, centri antiviolenza, associazioni di migranti e di tutela dei diritti, associazioni iscritte al registro regionale, associazioni di donne migranti, organizzazioni per la tutela dei diritti dei disabili, delle persone anziane, delle persone LGBT etc.

Il tavolo tecnico avvia una collaborazione con le province, i comuni e le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, al fine di favorire la realizzazione di una rete di nodi territoriali che costituiscono il primo elemento di informazione e di rapporto sul territorio, punti di riferimento per le associazioni e le realtà diffuse nel territorio costituenti la rete. I nodi territoriali hanno il compito di costituire la rete territoriale con valenza provinciale e distrettuale e la rete, in azione sinergica, ha il compito di far emergere le discriminazioni segnalando all'Osservatorio tramite i nodi territoriali.

Il Centro assicura inoltre il necessario coordinamento delle reti territoriali di sportelli legali e di associazioni di settore presenti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni, sostenendo l'attività dei nodi territoriali.

La Regione promuove un sistema di rete territoriale che, sul modello dei Piani di Zona utilizzati nell'ambito della pianificazione e della gestione degli interventi socio-assistenziali a livello distrettuale, trovi applicazione anche nell'ambito della prevenzione e del contrasto ad ogni forma di discriminazione, giungendo così ad individuare in ciascuna Zona distrettuale almeno un punto di riferimento sulle tematiche della discriminazione (preferibilmente con sede nel comune capo-zona).

Il sistema di rete territoriale si basa essenzialmente su punti di riferimento, i c.d. nodi territoriali che si distinguono in nodi di raccordo e nodi di presidio, tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte. I nodi di raccordo, al termine del processo di costruzione della struttura di rete regionale dovranno essere almeno uno per distretto. Rappresentano il punto di riferimento principale per ciascun territorio, possono far capo ad Enti Locali e svolgono le seguenti funzioni: informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con i nodi antenna e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la compilazione dell'apposita scheda modulistica eventualmente predisposta di concerto con l'UNAR, invio dati alle Province, ecc. di carattere strutturale e funzionale.

I nodi di presidio o Antenne Territoriali, che possono fare capo a enti locali, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, possono operare come sportelli oppure come semplici punti informativi, in relazione alla tipologia di attività svolte presso di esso. Infatti gli sportelli, oltre alle consuete attività informative, promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento ecc), sono in grado di raccogliere le segnalazioni, utilizzano apposita modulistica che sarà successivamente predisposta, di concerto con l'UNAR.

I punti informativi sono il livello più semplice della rete ed operano al fine di fornire all'utenza indicazioni generali, segnalare criticità e problemi su specifici aspetti, proporre soluzioni ed interventi;

potranno inoltre distribuire materiali informativi e svolgere attività di sensibilizzazione sui temi della lotta alle discriminazioni. Non svolgendo funzioni di sportello non sono soggetti a particolari requisiti.

Sia i nodi di raccordo che i nodi di presidio non necessariamente debbono essere creati *ex novo* ma, più opportunamente, potrebbero coincidere con le significative risorse ed esperienze già esistenti, quali, a titolo d'esempio, gli sportelli informativi per stranieri o quelli sui diritti di patronati e organizzazioni sindacali, le numerose associazioni, le consigliere di parità ecc., al fine di valorizzarne il ruolo e le funzioni anche nell'ottica dell'antidiscriminazione e fornendo a queste strutture, laddove necessario, un supporto strumentale e formativo.

Infine, l'ambito d'azione dei Centri territoriali non si limita alla sola discriminazione razziale, ma, in riferimento alla prospettiva europea e in linea al mandato istituzionale assegnato ad UNAR dall'On. Ministro e dal Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito del PON GAS ATAS FSE delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, è esteso a tutti gli ambiti delle discriminazioni.

Per questo motivo si privilegerà, per ogni distretto e tra i vari nodi di presidio, la costituzione di Centri di riferimento tematica che siano in grado di rispondere alle richieste afferenti alle varie forme di discriminazione di competenza dei Centri.

Rientrano a pieno titolo nella definizione del sistema di reti anche gli interlocutori istituzionali di rilevanza nazionale quali le Prefetture, con particolare riguardo all'attività e ai compiti dei Consigli territoriali per l'immigrazione, gli Uffici scolastici regionali, anche mediante il coinvolgimento degli Osservatori permanenti sul bullismo istituiti con D.M. 16 del 5 febbraio 2007 e l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) istituito presso il Ministero dell'Interno.

2.3.4. Cronogramma del modello di intervento

Rete nazionale di centri territoriali antidiscriminazione				
CRONOGRAMMA FASI DI INTERVENTO				
	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Rapporti interistituzionali, stesura e firma Protocollo				
Attivazione del Tavolo tecnico di coordinamento				
Mappatura delle risorse territoriali e identificazione nodi				
Costituzione del Centro				
Formazione del personale delle antenne				
Attivazione della piattaforma informatica UNAR				
Pianificazione azioni di informazione / sensibilizzazione				
Condivisione casi UNAR / Centro regionale /Antenne territoriali				

2.3.5. Il contributo comunitario a supporto della Rete

La realizzazione della rete di Centri territoriali si interseca, nell'ottica di un'azione sistematica e coordinata che integra risorse nazionali e comunitarie, con altre attività che contribuiscono a dare un carattere di assoluta organicità alla proposta:

a) Progetto **“Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale”** presentato dall’UNAR al Ministero dell’Interno nell’ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di Paesi Terzi. Il progetto intende rafforzare le realtà territoriali esistenti e promuovere reti territoriali antidiscriminazione presso le regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio (con particolare riferimento all’area metropolitana del Comune di Roma e ai suoi diciannove municipi).

b) **PON FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013, ASSE D, Obiettivo 4.2.** Il Dipartimento per le Pari Opportunità in quanto Organismo intermedio per lo svolgimento dei compiti dell’Autorità di Gestione negli interventi di competenza nell’ambito dell’asse D “Pari opportunità e non discriminazione” per l’attuazione del PON “Governance e azioni di sistema” del Fondo Sociale Europeo ha promosso una serie di azioni affidate all’ISFOL che possono svolgere un supporto diretto alla promozione ed avvio di Centri territoriali antidiscriminazioni nelle regioni Obiettivo Convergenza. In particolare si segnalano le seguenti azioni che possono essere poste a supporto della strategia UNAR:

Azione 1. Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza o dall’origine etnica, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalla disabilità o dall’età, così come dall’orientamento sessuale;

Azione 2. Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono in condizioni di svantaggio;

Azione 4. Costruzione di banche dati sulle discriminazioni.

Quest’ultima azione, in sinergia con le altre, avrà il ruolo strategico di sviluppare una banca dati sulle discriminazioni a livello locale che consenta da un lato, di proporre modelli standardizzati per la raccolta dei dati e, dall’altro, di costruire un sistema nazionale di rilevazione in raccordo con gli osservatori regionali e provinciali già esistenti, dando forma ad una concreta cabina di regia e di coordinamento presso l’UNAR che metta in rete osservatori regionali e antenne territoriali, associazioni, centri, ONG esistenti a livello regionale per consentire un efficace scambio di informazioni tra territori e UNAR.

Inoltre, si segnala che altre due azioni strategiche direttamente gestite dal Dipartimento sono poste al servizio dell’attuazione dei Protocolli di intesa attivati con le regioni Obiettivo Convergenza ed hanno un carattere strategico per l’implementazione dei protocolli:

- l’Azione 5. Ob. 4.2 “Azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti da azioni di rafforzamento dei gruppi discriminati rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale”;

- l’azione 6, Ob. 4.2 “Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti”.

c) il progetto Progress **“Reti territoriali contro le discriminazioni”** in corso di istruttoria presso la DG “Employment and Social Affairs” della Commissione Europea, rappresenta il proseguimento e l’estensione del lavoro avviato nel 2009 con il progetto Progress “Diversità come Valore” già finanziato dalla Commissione all’UNAR e al suo National Working Group contro tutte le discriminazioni. Il progetto ha l’intento di promuovere nelle regioni coinvolte l’istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per tutte le vittime di discriminazione; rafforzare il mainstreaming in un’ottica di analisi delle discriminazioni in collaborazione con l’associazionismo secondo un approccio multiground, per garantire l’inserimento del principio di non discriminazione in tutte le politiche e dispositivi amministrativi locali; di rafforzare reti non governative impegnate nella lotta contro le discriminazioni e creare un meccanismo permanente di dialogo civile, a partire dal lavoro del National Working Group, che consenta l’effettivo coinvolgimento dei gruppi esposti alle discriminazioni e delle organizzazioni di sostegno e tutela

nella definizione delle misure, delle azioni e delle politiche. In particolare, il progetto supporterà la strategia UNAR di promozione delle reti dei centri antidiscriminazioni attraverso:

- Interventi di lobbying, informazione e sensibilizzazione volti a pervenire alla istituzione di osservatori antidiscriminazione nelle regioni e comuni in cui non sono presenti tali servizi, mediante protocolli di intesa tra gli Enti Locali e l'UNAR (Regione Emilia Romagna, Lazio, Campania);

- Interventi di informazione, sensibilizzazione e formazione volti a dare attuazione ai protocolli di intesa già firmati tra Enti Locali ed UNAR, che necessitano di una opportuna azione di capacity building degli enti e delle associazioni coinvolte, nonché di attività formative in ambito giuridico, statistico e socio-culturale per la costruzione e l'avvio di strumenti di tutela contro tutte le discriminazioni (Regione Liguria, Piemonte, Sicilia, Comune di Roma);

- Azioni pilota di indagine sulle cause, i processi e le conseguenze delle discriminazioni nel settore abitativo ed elaborazione di proposte di superamento della problematica (Regione Emilia-Romagna) con l'elaborazione di linee guida che verranno proposte alle altre regioni coinvolte.

d) Il progetto **"NE.A.R. TO UNAR"**, rivolto alla costituzione e alla diffusione di una rete informale giovanile di ragazze e ragazzi under 25 per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni razziali. L'obiettivo del progetto, a partire dal progetto "Campus non Violenza" promosso dall'UNAR nell'ambito della prima settimana contro la violenza (istituita con protocollo tra Ministero dell'Università e Ricerca e il Dipartimento per le Pari Opportunità) è quello di avere una rete di sensori sul territorio in grado di:

- promuovere nei ragazzi coinvolti una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile attraverso percorsi di formazione innovativi, l'utilizzo di blog e socialnetwork, la condivisione di informazioni, conoscenze, esperienze volte all'abbattimento dei pregiudizi (borse di studio, concorsi artistici, iniziative di mobilità in Italia e all'estero, occasioni di viaggio e contatto con realtà e contesti diversi dal proprio, meeting, eventi e tanto altro);

- sostenere la cultura della non violenza e della non discriminazione presso i giovani attraverso la formazione informale e quella tra pari (peer education);

- favorire la conoscenza diretta della normativa antidiscriminatoria e l'emersione del fenomeno del razzismo tra la popolazione giovanile;

- costruire un strumento di diffusione e animazione territoriale delle iniziative e attività promosse da UNAR e DPO.

e) lo **studio per la definizione di indici territoriali** e di un set di indicatori per avviare una misurazione omogenea dei fenomeni di discriminazione razziale sul territorio nazionale e l'indagine statistica sulle discriminazioni razziali, per orientamento sessuale e genere;

f) I progetti di **azioni positive** finanziati da UNAR per un importo complessivo di euro 900.000,00 in risposta all'Avviso pubblico del 2009.

2.4. Prospettive di ulteriore sviluppo nell'azione antidiscriminatoria

Ad ormai quasi dieci anni dall'istituzione dell'UNAR, appare del tutto naturale interrogarsi sul grado di effettività dei compiti assegnati all'Ufficio.

Sfogliando i dati dell'Archivio UNAR 2009 e dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (Fra) 2009³ il bilancio appare maggiormente positivo rispetto alle cd. attività di promozione (art. 7 lettere c) e g)

³ L'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra) ha pubblicato in data 22.4.2009 il suo rapporto su minoranze e migranti. Il rapporto Fra ha un valore statistico assoluto, basandosi su un campione di 25 mila interviste, oltre che sui rapporti delle

d.lgs. 2003/ 215) di prevenzione (lettere d) ed e), di monitoraggio e di verifica (lettere f) e g) dell'art. 7 cit.).

Minore incisività, invece, risulta avere tutto quel settore di attività dell'Ufficio che viene indicato quale attività di rimozione della discriminazione.

In tale omnicomprensiva definizione si suole ricomprendere i compiti di cui alle lettere a) e b) dell'art. 7 d.lgs cit., e cioè l'assistenza dell'UNAR nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori (lettera a)), lo svolgimento di inchieste – seppur nel rispetto delle prerogative dell'A.G. – al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori (lettera b)).

Va da sé la principale importanza di tali compiti; essi, infatti, in quanto volti alla rimozione della discriminazione, costituiscono l'in sé dell'effettività della tutela di cui la vittima della discriminazione può giovare, e quindi, la ragion d'essere dell'Ufficio.

Il problema riscontrato ed in relazione al quale si formulano le proposte di riforma di cui alla presente relazione, riguarda essenzialmente la praticabilità della rimozione della discriminazione attraverso i mezzi di tutela (giudiziari ed extragiudiziari) di cui alla normativa in materia.

Il dato che fa riflettere è che a fronte di una copiosa richiesta di assistenza (basta consultare la quantità delle segnalazioni inoltrate al Contact Center dell'UNAR⁴) non sempre risponde un'offerta dell'Ufficio in termini di rimozione della discriminazione⁵.

E' noto che il legislatore italiano, con riguardo al settore giurisdizionale, si è preoccupato di offrire, ancor prima della direttiva Comunitaria 2000/43/CE, una corsia preferenziale al cittadino straniero vittima di discriminazione prevedendo lo speciale schema procedimentale di cui all'art. 44 d.lgs. n. 286/1998. Tale procedura, per la sua specialità, è stata immediatamente richiamata quale primaria ipotesi di tutela dall'art. 4 del d.lgs. 2003/215.⁶

Trattasi di uno strumento di tutela giurisdizionale civile *ad hoc*, volto ad assicurare tutela immediata ed efficace rispetto a diritti fondamentali che si ledono con il comportamento discriminatorio e perciò modellato sullo schema del procedimento cautelare, fino a consentire, a seguito dell'accertamento a cognizione piena, della effettiva violazione del diritto, la rimozione della discriminazione e la condanna del convenuto al risarcimento del danno cd. morale.⁷

Tuttavia, sul piano dell'effettività, balza evidente la scarsa utilizzazione di tale forma di tutela.

Le principali cause di tale disfunzione sono state generalmente individuate⁸ nello scarso (talvolta, inesistente) livello di conoscenza da parte della vittima della discriminazione del sistema processuale e

Organizzazioni per i Diritti Umani che basano le loro ricerche su verifiche effettive, testimonianze e documenti. In relazione all'attività antidiscriminazione si rileva, tra l'altro, che nel nostro Paese, l'89% dei romeni e l'82% degli albanesi e dei nordafricani non ha conoscenza di associazioni che possano realmente aiutarli di fronte a episodi di discriminazione; che il 52% dei nordafricani, in Italia, è stato colpito da atti razzisti negli ultimi dodici mesi: è il settimo gruppo fra i dieci più discriminati in Europa. Riguardo ai controlli delle forze dell'ordine, si rileva che il 74% dei nordafricani ritiene che le autorità prendano di mira i migranti, solo a causa della loro etnia. Morten Kjaerum, direttore dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), ha dichiarato che è ormai necessario promuovere politiche più mirate per curare il male sociale del razzismo affinché "migliaia di casi di crimini razzisti non restino invisibili".

⁴ Dall'Archivio UNAR 2009 si rileva che tra il dieci dicembre 2008 ed il 10 dicembre 2009 al numero verde sono pervenute 1247 chiamate, con più della metà di segnalazioni "pertinenti" in ordine ai casi di discriminazione.

⁵ La segnalazione al *Contact Center* di cui si avvale l'Ufficio consente talvolta una conciliazione informale. Se è possibile fornire una risposta adeguata, già l'operatore del *Contact Center* risolve il caso; le questioni più complesse, invece, vengono sottoposti ad operatori specializzati che esprimono pareri anche finalizzati ad un bonario componimento

⁶ Art. 4 d.lgs. 2003/215 : " *Tutela giurisdizionale dei diritti*" 1. La Tutela giurisdizionale avverso gli atti ed i comportamenti di cui all'art. 2 si svolge nelle forme previste dall'art. 44, commi da 1 a 6, 8 e 11, del testo unico.

⁷ L'azione civile contro la discriminazione razziale prevista dall'art. 44, co. 2, D.Lgs. 286/98, si esercita con ricorso depositato anche dalla parte personalmente nella cancelleria del Tribunale del luogo del domicilio dell'istante; si articola in una prima fase a carattere sommario, la cui natura cautelare emerge con tutta evidenza dalla stessa disciplina processuale dettata dai commi 3,4,5, e 6 dell'articolo citato e radicata sullo schema del cd. rito cautelare uniforme, ed in una successiva fase a cognizione ordinaria che si apre successivamente all'adozione del provvedimento cautelare di accoglimento o di rigetto e che è destinata a concludersi con l'emissione di una decisione a forma di sentenza. Tale sentenza. La competenza dell'AGO in sede di ricorso ex art. 44 cit. sussiste anche quando il comportamento discriminatorio riguardi l'emanazione di un atto amministrativo, ipotesi in cui il G.O., ove ritenga sussistente la discriminazione, ha il potere di ordinare la rimozione dell'atto amministrativo discriminatorio (v. in termini Tribunale di Brescia, 20.3.2009)

⁸ Relazione Annuale UNAR per l'anno 2007.

legislativo italiano (il cui tecnicismo spesso cozza con il ridotto livello culturale e sociale della vittima della discriminazione), nonché nei costi della procedura, quasi mai conciliabili con lo stato di indigenza che, nella maggior parte dei casi, riguarda il soggetto discriminato.

Ferma restando la considerazione di tali ostacoli (legati ad un'analisi socio-economica del fenomeno) che oggettivamente limitano l'accesso alla tutela, occorre valutare l'idoneità del rimedio offerto a risolvere il conflitto discriminatorio. Se infatti la domanda di tutela è limitata⁹, l'analisi causale deve spingersi necessariamente anche sull'idoneità del mezzo di tutela (giurisdizionale e non) a facilitare l'accesso e a risolvere il conflitto sia sul piano dell'attuazione che di quello più generale della prevenzione.

Il rimedio giurisdizionale offerto, infatti, quant'anche azionato con esiti favorevoli, rimane assolutamente inadeguato a salvaguardare l'interesse generale e sovra individuale del principio di non discriminazione: esperita l'azione civile, anche a fronte di una sentenza che rimuove la discriminazione, comunque non rimane alcun margine di tutela per la necessaria mediazione culturale tra gli individui da cui parte il conflitto ovvero per un'efficace azione di prevenzione della cd. discriminazione indiretta¹⁰.

L'azione civile, infatti, esaurisce i suoi effetti nell'ambito della tutela individuale di situazioni discriminatorie, senza minimamente incidere sull'ulteriore e ben più importante aspetto della mediazione culturale e religiosa degli interessi sovraindividuali in conflitto.

Muovendosi in un'ottica squisitamente individualistica, rimane ad essa estraneo ogni significativo approccio di mediazione sociale e culturale, negandosi così l'attuazione di un'equilibrata strategia di integrazione socio-culturale che, deve essere la base per l'attuazione del principio di parità di trattamento proprio di un paese democratico.¹¹

La mediazione che qui si auspica certo non può legarsi al procedimento di conciliazione di cui all'art. 4 d.lgs cit.¹²

Se, infatti, nella logica complessiva dello Statuto dei Lavoratori, cui l'istituto in parte si è ispirato, è ben presente la consapevolezza di dovere dar spazio a soluzioni concertate ai conflitti di lavoro attraverso l'azione dei sindacati, la cui presenza è garantita all'interno delle aziende¹³, nulla è, invece, previsto a latere ed in appoggio all'azione civile contro la discriminazione, neppure in funzione integrativa rispetto all'intervento giudiziale¹⁴. Necessarie, dunque, appaiono le prospettive di riforma che qui si propongono.

2.4.1. Procedure di conciliazione

Come innanzi detto la previsione non manca nel sistema (art. 4), anzi rappresenta il primo passaggio alla tutela delle discriminazioni, come del resto pure auspicato dall'art. 7 della direttiva

⁹ Il Rapporto del 2008 dell'Agenzia Europea individua in Europa una condizione di disomogeneità per quanto riguarda il grado di domanda di tutela contro i fenomeni discriminatori di natura religiosa o culturale, con netto sfavore per il nostro Paese.

¹⁰ Art. 2, comma 1, d.lgs. 2003/215: "Ai fini del presente decreto per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta causata dalla razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta così come definite: a) discriminazione diretta quando per la razza o l'origine etnica una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata in una situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione un criterio una prassi un atto un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone". Art. 2, comma 3, d.lgs. 2003/215: "sono altresì considerate come discriminazione ai sensi del primo comma, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, a venti lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante ed offensivo."

¹¹ cfr. Paolo Canova, "Pluralismo religioso e modelli di cittadinanza: l'azione civile contro la discriminazione", Dir. Eccl. 2000,1,165.

¹² Art. 4, Il comma, d.lgs cit.: "Chi intende agire in giudizio per il riconoscimento della sussistenza di una delle discriminazioni di cui all'art. 2 e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 410 cpc o, nell'ipotesi di rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 66 d.l.30 marzo 2001 n. 165, anche tramite le associazioni di cui all'art. 5 comma 1". La via stragiudiziale viene sollecitata "omnia", nel senso che è consentita non solo per le discriminazioni per motivi di lavoro ma per tutti i tipi di discriminazione dei cui all'art. 2 del citato decreto, lasciandone l'attivazione alla scelta del soggetto leso.

¹³ cfr. L. Mengoni, "Gruppi organizzati e mediazione di conflitti", in Diritto e Valori, Bologna 1985, pp. 307 e ss..

¹⁴ La mediazione culturale compare all'art. 42 del T.U. dell'Immigrazione, intitolato "Misure di Integrazione Sociale", dalla cui lettura emerge che l'istituzione di mediatori interculturali (lettera d) art. 42 cit) è del tutto facoltativa da parte degli enti territoriali, frutto di stipulazione di convenzioni con associazioni straniere e finalizzata al limitato compito di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri.

2000/43/CE che espressamente prevede, tra i mezzi di ricorso per la difesa dei diritti oggetto di discriminazione, le "procedure di conciliazione"¹⁵.

L'auspicio di riforma in tale direzione appare peraltro in linea con le riforme recentemente apportate a tutto l'impianto processual-civiltistico italiano oramai definitivamente direzionato verso la preventiva e obbligatoria fase conciliativa (Legge n. 69/2009¹⁶).

Ciò andrebbe praticato sotto due distinti profili:

- a) Creazione di appositi organismi di conciliazione dotati di poteri propri delle strutture di tal fatta e, cioè, istruttori e decisionali.¹⁷.

Organismi di questo genere non sono previsti dalle leggi in materia di discriminazione: l'art. 4 cit., rimanda alle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi o agli organismi sindacali, mentre gli enti e le associazioni iscritte nell'elenco esistente presso l'U.N.A.R. (art. 5 d.lgs. cit.), sono dotati, sì, di legittimazione ad agire ma non certo hanno la funzione degli organi di conciliazione.

Ad oggi, infatti, la tutela sovra individuale (collettiva) del principio di non discriminazione si è fermata nel riconoscimento della legittimazione attiva a soggetti portatori dell'interesse collettivo a garantire l'osservanza delle discipline antidiscriminatorie (associazioni o enti inseriti nell'elenco di cui all'art. 5 d.lgs. 2003/215), abilitandoli, di volta in volta, o all'esercizio delegato della azione individuale (art. 5, primo comma, d.lgs. 2003/215) o all'esperimento di una vera e propria azione collettiva, qualora, però, non siano individuabili le persone lese dalla discriminazione (art. 5, terzo comma)¹⁸.

L'istituzione di appositi organismi di conciliazione che qui si chiede, gioverebbe su più fronti in quanto consentirebbe: 1) lo svolgimento di attività di mediazione e d'integrazione culturale non solo tra gli individui parte della procedura ma tra le razze ed etnie cui gli stessi appartengono con attuazione concreta della tutela generale del principio di non discriminazione; 2) facilità di accesso alla tutela anche per le classi meno abbienti, incoraggiate a tanto per i ridotti costi della procedura (v. oltre) e per la competenza degli organismi di conciliazione, in grado di fornire adeguata tutela sul sia piano della informazione degli strumenti messi a disposizione sia su quello della risoluzione della lite (accordo o rimozione della situazione discriminante); 3) alleggerimento dei costi della giustizia, da rendersi accessibile soltanto dopo l'esito negativo della procedura conciliativa (l'obbligatorietà della fase conciliativa, rende il tentativo di conciliazione condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria).

In tal senso l'U.N.A.R., attraverso specifici comitati tecnici di esperti nelle discipline giuridiche e dei singoli settori interessati alla discriminazione (lavoro, assistenza sanitaria, istruzione, accesso a beni dei servizi, protezione sociale), potrebbe operare concretamente sul fronte della mediazione. E' innegabile, infatti, che l'attribuzione di tale specifica funzione renderebbe finalmente effettivi i compiti di cui alle lettere a) e b) d.lgs. cit..

- b) Benefici fiscali

L'iter procedimentale, sulla falsariga di quanto previsto con la nuova disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (L. 69/2009), dovrà essere il più possibile scevro da formalismi ed alleggerito dai benefici fiscali.

¹⁵ Art. 7 Direttiva 2000/43/CE: " *Gli Stati membri provvedono affinché tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/ o amministrative, comprese, ove lo ritengono opportuno, le procedure di conciliazione finalizzate al rispetto degli obblighi derivanti dalla presente direttiva.*"

¹⁶ In attuazione dell'art. 60 della legge 69/09, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri, riunito Venerdì 19 febbraio 2010, il decreto legislativo in materia di " *Mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*" .

¹⁷ La mente va alla legge n. 69/2009. Nell'ambito dei diritti cd. personalissimi, anche al ruolo di gestione della lite e dei poteri conseguenti esercitati dal Garante per la Privacy.

¹⁸ In tema di discriminazioni sul lavoro, l'articolo 5 del dlgs 216/2003 (in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro) affida l'azione collettiva alle rappresentanze locali, alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale in forza di delega con atto pubblico in nome e per conto del soggetto che ha subito la discriminazione o a sostegno dell'azione dello stesso.