

PREMESSA

Nel corso del 2010 si è viepiù intensificata l'azione di sviluppo e potenziamento – già avviata nella seconda metà del 2009 - dell'Ufficio Nazionale antidiscriminazioni razziali, che si è dotato di un contact center informatizzando il sistema delle segnalazioni, ha elaborato la strutturazione di una rete diffusa di centri territoriali contro il razzismo in sinergia con enti locali e società civile ed ha avviato una serie di azioni che lo qualificano e ancor di più lo qualificheranno nel 2011 come un autorevole punto di riferimento istituzionale in tema di razzismo.

A partire dal dicembre 2009 il call center – 800 90 10 10 – per la raccolta delle denunce funzionante dal 2005 è diventato parte, appunto, del nuovo contact center dell'Ufficio, raddoppiando la dotazione economica e il personale. Il potenziamento ha permesso quindi di avviare nuovi servizi e di renderne effettivi altri finora forniti al di sotto delle necessità. Tra questi ultimi, vi è una crescita del supporto legale alle vittime degli episodi di discriminazione, richiesto in particolare dalle associazioni iscritte nel Registro tenuto dall'UNAR e dagli operatori delle Regioni e degli Enti locali, questi ultimi in numero sempre crescente a seguito degli accordi che l'UNAR ha stipulato con il sistema delle autonomie locali. Accanto al supporto legale è stato anche istituito un "fondo di solidarietà" per l'anticipazione delle spese vive processuali a carico delle vittime di discriminazione o delle associazioni che agiscono a loro tutela.

La formazione degli operatori delle reti territoriali UNAR; l'assistenza tecnica e l'informatizzazione del Registro delle Associazioni sono gli altri servizi che vengono incrementati ed erogati anche on line, attraverso il portale www.unar.it del contact center, all'interno del quale funzionerà una virtual community per tutti gli operatori, un archivio di tutte le segnalazioni raccolte ed istruite, nonché la possibilità di effettuare ed aggiornare le segnalazioni direttamente on line da parte di tutti i soggetti accreditati. Tra i compiti più delicati del nuovo contact center c'è poi il monitoraggio quotidiano dei giornali e del web, grazie a un sistema di rassegna stampa attraverso cui saranno sia raccolti i casi di discriminazione razziale che vengono trattati dalle cronache ma non sono denunciati, sia rilevata la presenza nei resoconti degli organi di informazione di stereotipi e rappresentazioni scorrette su base etnica o razziale.

L'UNAR si è così attrezzato per svolgere sempre più e sempre meglio la propria mission: assicurare in ogni sede e in ogni luogo del territorio nazionale, l'esercizio paritario dei diritti di ciascuno a prescindere dal colore della propria pelle. Dall'accessibilità dei servizi di ascolto, segnalazione ed intervento, alle azioni positive in sinergia con associazionismo e non profit, agli accordi con Regioni ed Enti locali, fino a un rinnovato e positivo rapporto con organizzazioni sindacali e datoriali per incrementare l'azione antidiscriminatoria nei luoghi di lavoro.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA:
L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITA' DI TRATTAMENTO E
L'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA RISPETTO AI
FENOMENI DI XENOFobia E DI DISCRIMINAZIONE IN ITALIA.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO:**PARITA' DI TRATTAMENTO E FENOMENI DI XENOFobia E DI
DISCRIMINAZIONE SU BASE ETNICO RAZZIALE****1.1. IL RUOLO DELL'INFORMAZIONE STATISTICA NEL CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE**

Sin dall'emanazione delle direttive sulla non discriminazione [2000/43/EC] e sulla parità di trattamento [2000/78/EC] l'informazione statistica è considerata un punto fondamentale per una migliore comprensione dei fenomeni discriminatori e per lo sviluppo di politiche di contrasto sempre più efficaci. Tale potenzialità viene, ad esempio, chiaramente indicata in uno dei principali documenti programmatici sul tema, nel *Libro verde su Uguaglianza e non Discriminazione*, la Commissione Europea rileva che: "una maggiore disponibilità di dati quantitativi e qualitativi potrebbe favorire lo sviluppo delle politiche antidiscriminatorie, fissando le posizioni di partenza, individuando le conseguenze delle ineguaglianze e analizzandone la portata"¹. I campi nei quali l'uso delle statistiche è particolarmente necessario sono vari. Makkonen, introducendo l'*European Handbook on Equality Data*, individua almeno sei ambiti ad alto fabbisogno di statistiche: (1) il *policy making*; (2) il monitoraggio dei diritti; (3) i procedimenti giudiziari; (4) il mondo del lavoro e i servizi pubblici; (5) la comunicazione sociale; (6) la ricerca scientifica. Come si vede l'informazione statistica rappresenta un prezioso puntello, soprattutto in un'ottica di applicazione trasversale dei principi della parità di trattamento². Tra le diverse fonti, i cosiddetti *complaints data*, le informazioni desumibili dall'attività di contrasto alla discriminazione e sostegno alle vittime realizzata dagli organismi di parità (come l'Unar) rappresentano un elemento fondamentale poiché indicano la parte "oggettiva" della discriminazione: attraverso le denunce e le istruttorie che

¹ Cfr. Commissione europea, *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata. Libro verde*, Direzione generale Occupazione e affari sociali, Unità D.3, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2004, p. 13.

² Cfr. T. Makkonen, *European Handbook on Equality Data. Why and how to build to a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, pp. 21-24.

da esse derivano si evidenziano i concreti meccanismi di funzionamento della discriminazione³.

È pur vero che le denunce rappresentano la “punta dell’iceberg” della discriminazione: stando all’indagine EU-MIDIS, a seconda dei diversi gruppi a rischio intervistati nella ricerca, la percentuale di incidenti e crimini razzisti non denunciata alla polizia oscilla tra il 57% e il 74%. Allo stesso tempo, tra il 60% e il 75% di questi incidenti sono stati definiti “seri” dalle persone coinvolte⁴. Il problema dell’*underreporting* è sicuramente una priorità sulla quale tanto la ricerca quanto le politiche sono chiamate a lavorare; tuttavia, preso atto di questo limite intrinseco, bisogna anche ricordare che le statistiche delle denunce se adeguatamente integrate con dati di tipo *survey* e dati amministrativi possono offrire uno spaccato quanto mai interessante della discriminazione. Sotto questo profilo, il 2011 sarà un anno importante poiché grazie alla collaborazione tra l’Istat e l’Unar dovrebbero essere disponibili i dati della prima indagine multiscopo per “Discriminazioni di genere, per orientamento sessuale e identità di genere ed origine etnica”. L’indagine, basata su 10.000 interviste a persone di 14 anni e più rappresenta un passo fondamentale verso un sistema integrato di monitoraggio e analisi della discriminazione. Sempre nell’ottica di favorire l’integrazione tra fonti informative differenti, l’Unar ha rafforzato la rete territoriale stipulando degli accordi con gli enti locali. Le convenzioni con le Regioni, in particolare, prevedono un coinvolgimento del tessuto associativo locale nelle azioni di contrasto. Inoltre, i protocolli sottoscritti sinora contemplano l’adozione del sistema informativo usato dall’Unar per la segnalazione dei casi di discriminazione e l’analisi statistica dei dati.

L’integrazione delle fonti è la chiave attraverso cui leggere anche la profonda riorganizzazione del sistema di contatto e registrazione delle segnalazioni: a partire dal dicembre 2009 infatti l’Ufficio Nazionale Antidiscriminazione si è dotato di un Contact Center, con un punto di accesso *on line* (<http://www.unar.it>) attraverso il quale le potenziali vittime o testimoni possono segnalare episodi di discriminazione. Questo servizio affianca il tradizionale numero verde che sin dall’avvio dell’attività dell’Unar ha rappresentato il principale strumento di raccolta delle segnalazioni. Tale cambiamento, inaugura anche una nuova strategia di azione dell’Ufficio. Se negli anni passati, la funzione dell’Unar era per lo più *reattiva* (ovvero, la macchina

³ Cfr. Equinet, *Statistics on Discrimination and Database on Complaints: A contribution from National Equality Bodies*, Brussels: the European Network of Equality Bodies, 2009.

⁴ FRA, *EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2010, p. 16.

organizzativa veniva messa in moto quasi sempre a seguito di una segnalazione proveniente dall'esterno), nell'ultimo anno, anche grazie all'adozione del sistema multicanale, l'Unar ha sempre più una funzione *pro-attiva*. La novità più importante è comunque rappresentata dal portale web: gli utenti della rete hanno a disposizione una pagina nella quale segnalare gli episodi di presunta discriminazione. Il *form* per la segnalazione non richiede molte informazioni oltre a quelle anagrafiche. Ciò rispecchia la scelta di un approccio poco invasivo e vicino all'utente⁵. Attualmente quindi una segnalazione di discriminazione può pervenire in due modi: attraverso il numero verde o tramite una segnalazione sul web. Si ricorda inoltre che le denunce possono provenire sia da privati cittadini (vittime o testimoni di discriminazione) sia da un'associazione (membro o meno della rete territoriale UNAR) o tramite l'Ufficio stesso che, soprattutto per i casi riguardanti il web e i media in genere, agisce in autonomia istruendo delle pratiche senza nessuna segnalazione esterna.

Nelle prossime pagine si presentano i dati relativi all'attività svolta dall'Unar nel corso del 2010. Prima si prenderanno in esame i dati di servizio (numero e tipo di contatti, azioni intraprese dall'Ufficio, esiti e risultati) in seconda battuta, attraverso le informazioni anagrafiche contenute nel database si cercherà di delineare alcune caratteristiche delle vittime di discriminazione che hanno deciso di denunciare quanto loro accaduto.

Il 31 dicembre 2010 il *Contact Center* dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali ha concluso il sesto anno di attività. Si tratta di una tappa importante nella strategia di contrasto alla discriminazione etnica e razziale. Il database dell'UNAR rappresenta infatti un importante osservatorio per comprendere le dinamiche della discriminazione razziale, una base conoscitiva fondamentale per analizzare questo genere di fenomeni: come di consueto in questa sezione della Relazione annuale si presentano e commentano i dati desumibili dall'archivio informatico collegato al numero verde. Prima di entrare nel dettaglio dei dati relativi al 2010 è opportuno presentare l'organizzazione della base dati e il tipo di informazioni in essa contenute, precisando che a partire dal 1 gennaio 2010 l'Ufficio ha reso operativo, proprio sulla base del primo quinquennio di attività, un nuovo modello organizzativo del Servizio – dettagliatamente descritto nella seconda parte della Relazione – in grado di assicurarne migliore accessibilità e capacità di intervento. Gli operatori telefonici del centro di contatto dell'UNAR ricevono quotidianamente diversi tipi di segnalazioni: ci sono utenti che intendono denunciare situazioni discriminatorie di cui sono stati vittime oppure persone interessate al funzionamento dell'Ufficio; o

⁵ Questa scelta pone delle questioni rispetto ai dati desumibili attraverso questo tipo di canale. Un ruolo fondamentale hanno gli operatori di primo e secondo livello che nel corso dei *recall* telefonico possono integrare le informazioni acquisite via web

individui che intendono avere notizie sull'andamento di una precedente segnalazione. Queste differenti comunicazioni originano due distinte classi di informazioni: gli eventi e i non eventi. Nella prima categoria vengono inserite tutte le segnalazioni rispetto alle quali, ad una prima analisi dell'operatore, viene ravvisata una qualche fattispecie discriminatoria; nella seconda, invece, vengono inserite le altre chiamate, soprattutto richieste di informazioni

A loro volta, gli "eventi" si suddividono in tre sottoclassi:

- "pertinenti". Rientrano in questo sottogruppo i casi effettivi di molestia e di discriminazione diretta o indiretta. Nell'eventualità in cui il segnalante decida di non dare seguito alla propria denuncia, la pratica è chiusa a livello di *Contact Center*; qualora, invece, prenda la decisione di non limitarsi alla semplice segnalazione di un atto discriminatorio o di una molestia, la pratica passa al primo livello di lavorazione;
- "non pertinenti". Si tratta di casi che non possono essere ricondotti a comportamenti o atteggiamenti discriminatori poiché la discriminazione è solo percepita, anche questi casi sono direttamente chiusi dagli operatori del *Contact Center*.
- "dubbi". Appartengono a questa classe quelle segnalazioni rispetto alle quali non è possibile decidere se rientrano nella sfera di competenza dell'Ufficio. Le segnalazioni dubbie passano ad operatori di primo livello che, dopo l'acquisizione di ulteriori dettagli, decidono di archiviare il caso perché non pertinente o di proseguire l'iter di lavorazione della pratica⁶.

Un altro elemento che aiuta a ricostruire l'evoluzione dell'azione del contact center è dato dal canale di ricezione della segnalazione. Come è noto il numero verde rappresenta il primo gradino di una struttura di servizio più complessa, composta da diversi soggetti distribuiti anche sul territorio italiano. Allo stesso tempo, il telefono non è l'unica modalità di contatto messa a disposizione dall'UNAR: difatti è possibile inviare segnalazioni anche via e-mail, fax o lettera e, dal 1 gennaio 2010, anche utilizzando l'apposita piattaforma web www.unar.it.

⁶ Quello di evento dubbio è pertanto uno *status* transitorio: nel corso dei mesi successivi alla segnalazione gli operatori di primo livello tendono a sciogliere l'incertezza e ad assegnare il caso ad una categoria definitiva (pertinente e non pertinente). Come si avrà modo di vedere la maggior parte degli eventi dubbi presenti attualmente nel database rimandano a segnalazioni avvenute nei mesi appena precedenti alla chiusura della base dati per l'analisi annuale; nel corso dei mesi successivi queste situazioni ambigue tendono ad essere chiarite.

1.2. UN'IDENTITÀ PIÙ FORTE, UNA RETE PIÙ AMPIA: I DATI DI SERVIZIO DELL'UNAR

Nel corso del 2010 l'Unar ha ricevuto 766 segnalazioni relative ad eventi di discriminazione, un numero più che doppio rispetto all'anno precedente quando le denunce furono 373 (tab. 1). Le segnalazioni che l'Ufficio ha successivamente considerato pertinenti sono state invece 540, duecento in più del 2009. Questi forti incrementi non segnalano una maggiore diffusione della discriminazione, ma una crescita della capacità di intercettare i casi di potenziale discriminazione. Sotto questo profilo va comunque ricordato che parte dell'incremento delle istruttorie è dovuto alla azione autonoma dell'Ufficio che nell'anno passato ha spesso istruito numerosi casi senza che ci fosse bisogno di una segnalazione esterna. Sarebbe poi interessante poter acquisire informazioni sui fattori che influiscono sulla propensione delle vittime alla denuncia: alcuni elementi, seppur parziali, verranno forniti nella sezione dedicata al profilo delle vittime (cfr. §3), tuttavia è evidente che questo tema andrebbe esplorato con indagini *ad hoc* come le cosiddette *victim survey*⁷.

Tabella 1 – Il flusso di contatti (2009-2010⁸)

<i>Tipo di contatto</i>	2009	2010
Richieste di informazione		
Informazioni sul servizio	86	21
Informazioni su pratiche già in archivio	41	29
Informazioni generali sul dipartimento	2	6
Altre informazioni	120	34
Totale richieste d'informazione ^[A]	249	90

⁷ Per indagini sulle vittime si intendono le inchieste, quasi sempre campionarie, su gruppi di popolazione particolarmente a rischio di discriminazione. Di recente, l'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) ha realizzato un'ampia indagine transnazionale sul tema della discriminazione etnico-razziale (EU-MIDIS - European Union Minorities and Discrimination Survey) tra i focus di ricerca era contemplata anche la propensione alla denuncia delle discriminazioni subite. In questo ambito sono rilevanti anche le indagini dell'*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* dell'Università di Bamberg (<http://www.efms.uni-bamberg.de/>)

⁸ Si precisa che nei precedenti rapporti statistici, l'annualità andava dal 10 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento sino al 10 dicembre del successivo. In questa edizione, si è invece deciso di prendere come termine di paragone l'anno solare.

Segnalazione eventi di discriminazione		
Pertinenti	241	540
Non pertinenti	100	193
Dubbi	32	33
Totale eventi segnalati^[B]	373	766
Altre chiamate		
Provocazioni	170	11
Nessuna risposta	161	17
Altro	294	61
Totale altre chiamate^[C]	625	89
Contatti Sito Web www.unar.it (dal 15.03.2010)		
		10.195
Totale contatti sito web^[D]		10.195
Totale contatti^[A+B+C+D]		
	1247	11.100

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Tornando al flusso di contatti per l'anno 2010, c'è da notare la netta contrazione dei contatti non attinenti al servizio: le richieste di informazione passano dalle 249 del 2009 alle 90 del 2010. Crollano anche le "altre chiamate" che in un anno passano da 635 a 89. Questi dati abbinati alla crescita delle segnalazioni pertinenti evidenziano una stabilizzazione dell'identità operativa del servizio: l'utenza riconosce nell'Unar un servizio esplicitamente dedicato al sostegno delle vittime e alla rimozione della discriminazione. Nei primi anni di attività, l'Unar veniva confuso con una generica *help-line* per immigrati, alla quale rivolgersi per esigenze amministrative e giuridiche, attualmente l'Ufficio sembra aver acquisito un'identità più definita. È probabile che a questo risultato abbia contribuito anche la strategia promozionale dell'Ufficio. Nel 2010 difatti i funzionari dell'Unar hanno intrapreso una capillare azione di raccordo con il territorio e gli enti locali attivando collaborazioni e partenariati in molte regioni

italiane. Pertanto, sotto il profilo delle strategie comunicative, se in passato si era puntato maggiormente su una comunicazione su larga scala, la scelta di promuovere in modo più focalizzato il servizio sembra aver premiato.

Le informazioni sul flusso di contatti relativo al 2010 vanno infine completate con i dati relativi ai collegamenti con il sito web dell'UNAR, inaugurato il 15 marzo 2010. In otto mesi e mezzo di attività www.unar.it ha fatto registrare 10.195 contatti.

Approfondendo la natura dei contatti pervenuti nel corso dello scorso (tab. 2) è interessante notare come le 766 segnalazioni siano abbastanza equamente ripartite tra “pareri” (53,5%) e richieste di “sostegno/aiuto” (40,1%). Come è facilmente intuibile il primo tipo di segnalazione riguarda quasi esclusivamente associazioni ed enti che segnalano per conto di terze persone dei casi di discriminazione oppure l'Unar stesso che istruendo una pratica avvia una valutazione interna del caso; il secondo tipo di segnalazioni riguarda invece le vittime e testimoni (che rappresentano l'89,6% del totale delle richieste di sostegno).

Tabella 2 – Il tipo di richieste pervenute

Tipo di richiesta	v.a.	%
Parere	410	53,5
Sostegno/Aiuto	307	40,1
Altre richieste	26	3,4
Non specificato	23	3,0
Totale	766	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Nella tabella 3 è invece presentata la serie temporale con la classificazione dei casi sulla base della loro pertinenza rispetto alla normativa europea sulla discriminazione. Nei cinque anni che vanno dal 2005 al 2009, il numero di casi pertinenti era stato abbastanza variabile, oscillando tra il minimo del 2006 (213 casi) e il massimo del 2008 (323 casi). Lo scorso anno come già detto segna un importante risultato con i casi pertinenti che balzano in avanti arrivando a toccare quota 540. Significativo è anche il dato di stock. Nel complesso in sei anni di attività l'Unar ha trattato 1869 casi di discriminazione razziale: con una media di più di un caso al giorno. Un altro modo per leggere questi dati è considerare la percentuale di casi pertinenti sul totale delle segnalazioni annue. Anche in questo frangente si nota che il 2010 segna un

cambiamento in positivo, con la percentuale di segnalazioni pertinenti che supera per la prima volta il 70%.

Tabella 3 – Classificazione dei casi (2005-2010)

Anno	Classificazione del caso						Totale
	Pertinente		Non pertinente		Dubbio		v.a.
	v.a.	%*	v.a.	%*	v.a.	%*	
2005	274	32,5	434	66,6	6	0,9	714
2006	213	62,1	118	30,8	18	7,1	349
2007	276	60,2	162	30,0	18	9,8	456
2008	323	66,3	158	28,0	17	5,7	498
2009	243	64,6	114	26,8	26	8,6	383
2010	540	70,2	193	25,5	33	4,4	766
Totale	1869	59,0	1179	37,2	118	3,7	3166

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011 - *di riga

Per offrire un termine di paragone rispetto alla capacità di intercettare i casi di discriminazione può essere utile confrontare la performance dell'Unar con quella dell'omologo Ufficio francese. L'Haldè (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*) è attivo dal 2005 e a differenza dell'Unar che solo da quest'anno si occupa anche di altri *ground* di discriminazione oltre a quello etnico-razziale, raccoglie denunce rispetto a tutti i terreni di discriminazione. Tenendo conto di questa sostanziale differenza è possibile fare un confronto con l'esperienza francese. Nel 2009 l'Haldè ha ricevuto 10.734 dossier di cui 3.009 relativi a casi di discriminazione etnico-razziale. Il 64% dei dossier è stato tuttavia rigettato perché irricevibile (ovvero non pertinente), circa il 10% è stato invece rinviato a altre istituzioni, mentre il 7% è stato chiuso poiché il segnalante ha preferito non procedere. 1.752 (16%) sono stati invece i casi oggetto di una istruttoria approfondita: in questo sottogruppo, 795 casi sono stati chiusi per impossibilità di stabilire la discriminazione. In pratica, i casi di discriminazione considerati dall'Haldè sono 957, quattro volte tanto quelle istruiti