

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. CXXX**  
**n. 3**

## **RELAZIONE**

### **SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LE PERSONE INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E DALL'ORI- GINE ETNICA E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA**

**(Anno 2010)**

*(Articolo 7, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215)*

REDATTA DALL'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

*Presentata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 16 maggio 2012*

---

**PAGINA BIANCA**

**INDICE**

<i>Premessa .....</i>	<i>Pag.</i>	5
<i>Parte Prima: L'applicazione del principio di parità di trattamento e l'efficacia dei meccanismi di tutela rispetto ai fenomeni di xenofobia e di discriminazione in Italia .....</i>	»	7
1. Parità di trattamento e fenomeni di xenofobia e di discriminazione su base etnico razziale .....	»	9
2. Parità di trattamento e fenomeni discriminatori connessi alle diverse abilità, alla religione, all'età e all'orientamento sessuale .....	»	46
3. Prospettive di ulteriore sviluppo nell'azione antidiscriminatoria: interventi di natura procedurale e di natura sostanziale .....	»	114
4. Le discriminazioni nell'accesso a beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni .....	»	129
5. Le discriminazioni nell'accesso a beni e servizi nel settore privato .....	»	150
<i>Parte Seconda: Il ruolo dell'Unar per lo sviluppo di un sistema integrato di prevenzione e rimozione dei fenomeni discriminatori .....</i>	»	153
1. Funzioni, obiettivi e struttura .....	»	155
2. L'Unar e la strategia di Governance sussidiaria per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni .....	»	160
3. Coinvolgimento, concertazione e condivisione con Ong e parti sociali .....	»	163
4. Attività di sensibilizzazione, promozione e informazione .....	»	164
5. Il nuovo Contact center .....	»	166
6. Le azioni positive .....	»	169
7. La rete territoriale .....	»	171
8. Gli indici territoriali di discriminazione .....	»	185
9. I Focus su giovani e donne .....	»	190
10. Forze sociali e mondo del lavoro .....	»	195
11. Comitati e organismi del T.U. sull'immigrazione .....	»	198
12. Sport .....	»	199
13. Le attività di rilievo internazionale in ambito Nazioni Unite, Unione europea e Consiglio d'Europa .....	»	201
14. Le attività volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione .....	»	210

**PAGINA BIANCA**

## PREMESSA

*Nel corso del 2010 si è vieppiù intensificata l'azione di sviluppo e potenziamento – già avviata nella seconda metà del 2009 - dell'Ufficio Nazionale antidiiscriminazioni 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](http://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 antidiiscriminatoria 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"<sup>1</sup>. 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 trattamento<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 discriminazione<sup>3</sup>.

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 coinvolte<sup>4</sup>. 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

---

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

<sup>4</sup> 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'utente<sup>5</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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 pratica<sup>6</sup>.

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](http://www.unar.it).

---

<sup>6</sup> 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 nei 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*<sup>7</sup>.

**Tabella 1 – Il flusso di contatti (2009-2010<sup>8</sup>)**

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

<sup>7</sup> 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/>)

<sup>8</sup> 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
<b>Totale eventi segnalati<sup>[B]</sup></b>	<b>373</b>	<b>766</b>

**Altre chiamate**

Provocazioni	170	11
Nessuna risposta	161	17
Altro	294	61
<b>Totale altre chiamate<sup>[C]</sup></b>	<b>625</b>	<b>89</b>

**Contatti Sito Web [www.unar.it](http://www.unar.it) (dal 15.03.2010)** 10.195

**Totale contatti sito web<sup>[D]</sup>** 10.195

**Totale contatti<sup>[A+B+C+D]</sup>** 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](http://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
<b>Totale</b>	<b>766</b>	<b>100,0</b>

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.	%*		
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	
Totali	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 istrutti

dall'Unar nel 2009, ma poco meno del doppio di quelle del 2010<sup>9</sup>. Se si considera che l'Unar si occupa per lo più di discriminazione razziale la prestazione dell'Ufficio nazionale italiano appare sicuramente positiva.

Come già anticipato i risultati del 2010 vanno letti alla luce della riorganizzazione del servizio. Un'informazione in tal senso utile è il tipo di segnalante (tab. 4).

**Tabella 4 – Tipo di segnalante per categoria evento**

Tipo di segnalante	tipo di evento							
	Pertinente		Non pertinente		Dubbio		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Vittima	222	41,1	135	69,9	13	39,4	370	48,3
Testimone	108	20,0	34	17,6	8	24,2	150	19,6
Associazione/Ente	43	8,0	6	3,1	1	3,0	50	6,5
UNAR	167	30,9	18	9,3	11	33,3	196	25,6
Totale	540	100,0	193	100,0	33	100,0	766	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Concentrandosi solo sugli eventi pertinenti si nota che il 41,1% delle segnalazioni proviene da vittime di discriminazione; una su cinque è invece stata presentata da un testimone; in totale più del 60% dei casi pertinenti è stato istruito a seguito di una segnalazione da parte di un individuo. Tre casi ogni dieci sono stati, invece, segnalati direttamente dall'Unar; infine l'8% è pervenuto tramite associazioni o enti pubblici.

Le istruttorie d'ufficio rappresentano una novità assolutamente inedita rispetto al passato poiché segnano la scelta da parte dell'Unar di trasformarsi in soggetto attivo all'interno della rete nazionale che opera nel campo della rimozione delle discriminazioni.

<sup>9</sup> Cfr. Haldé, *Rapport annuel 2009*, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, Paris, 2010, p. 15-19 [[http://www.halde.fr/IMG/pdf/rapport\\_annuel\\_2009.pdf](http://www.halde.fr/IMG/pdf/rapport_annuel_2009.pdf)].

Un altro elemento utile ad apprezzare un altro aspetto del cambiamento organizzativo impresso sul finire del 2009 è dato dal canale di ricezione delle segnalazioni (tab. 5).

**Tabella 5 – Provenienza della segnalazione per tipo di evento**

Provenienza della segnalazione	tipo di evento							
	Pertinente		Non pertinente		Dubbio		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Call center	404	74,8	144	74,6	18	54,5	566	73,9
Web	102	18,9	47	24,4	4	12,1	153	20,0
Reti territoriali UNAR-Regioni	34	6,3	2	1,0	11	33,3	47*	6,1
<b>Totale</b>	<b>540</b>	<b>100,0</b>	<b>193</b>	<b>100,0</b>	<b>33</b>	<b>100,0</b>	<b>766</b>	<b>100,0</b>

\* Di cui 28 dalla rete regione Emilia Romagna e 19 dalla provincia di Pistoia - Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Tramite il numero verde continuano a transitare la maggior parte delle segnalazioni (il 74,8% di quelle pertinenti), l'introduzione della modalità via web ha raccolto un buon successo, attrattendo il 18,9% dei casi pertinenti; mentre la tramite la rete territoriale, della quale allo stato attuale fanno parte la regione Emilia Romagna e la provincia di Pistoia, hanno assicurato il 6,3% dei casi pertinenti.

Nel complesso, si conferma l'importanza della *help-line* telefonica, si fa spazio anche la modalità web, mentre rimane da lavorare sull'apporto delle reti territoriali. Nelle precedenti edizioni del rapporto si era fatto spesso riferimento all'esigenza di implementare i contatti con le organizzazioni, soprattutto di Terzo settore, operanti a livello locale. Il motivo è ben noto, le organizzazioni di *advocacy* sono percepite dagli utenti come soggetti maggiormente rassicuranti e più vicini alle vittime di quanto possa essere la polizia o un ente pubblico. Questa considerazione risulta ancor più valida pensando alla situazione italiana, dove il ruolo della società civile organizzata nel sostegno all'integrazione degli immigrati nell'ultimo decennio è stato fondamentale<sup>10</sup>. Sotto questo profilo, la

<sup>10</sup> Cfr. M. Ambrosini, "Senza distinzioni di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati" in *Sociologia e politiche sociali*, no. 3/2000, pp. 127-152. Preso atto dell'opera di tutela realizzata dal

riorganizzazione dell’Ufficio ha segnato l’adozione di una nuova strategia: la funzione di intermediazione degli enti locali, soprattutto Regioni, Province e grandi comuni, offre la possibilità di raccordare la rete locale delle associazioni con il livello nazionale. Probabilmente in passato ciò che non aveva funzionato era stato il rapporto diretto con il territorio, creando un livello intermedio di interlocuzione si è inteso migliorare la presenza sul territorio dell’Ufficio. È ancora prematuro valutare i risultati di questa operazione poiché allo stato attuale solo la regione Emilia Romagna e la provincia di Pistoia si sono uniformate alle modalità di trasmissione delle segnalazioni previste dall’Unar, mentre gli altri enti locali che hanno firmato convenzioni con l’Ufficio a fine 2010 non avevano ancora provveduto ad adeguare le procedure.

Proseguendo nella disamina delle modalità di raccolta delle segnalazioni, occorre considerare il canale di ricezione delle segnalazioni (tab. 6).

**Tabella 6 – Canale di ricezione della segnalazione**

Canale di ricezione della segnalazione	Tipo di evento							
	Pertinente		Non pertinente		Dubbio		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Numero verde	161	29,8	111	57,5	3	9,1	275	35,9
E-mail, fax, lettera	95	17,6	15	7,8	8	24,2	118	15,4
Web	105	19,4	47	24,4	4	12,1	156	20,4
Media*	142	26,3	16	8,3	9	27,3	167	21,8

terzo settore, occorre anche evidenziarne i limiti. Breviglieri e Vitale in un *country report*, realizzato nell’ambito di un progetto europeo, pur evidenziando il dinamismo del terzo settore, muovono alcuni rilievi critici. Innanzitutto, il terzo settore italiano tende a realizzare iniziative su scala limitata, per lo più locale o tutt’al più regionale. Un altro limite è dato dalla tendenza a contrapporre la vitalità delle organizzazioni sociali alla negligenza e passività delle istituzioni, di conseguenza le forme di collaborazione tendono a essere episodiche. Un terzo punto consiste nell’ineguale distribuzione sul territorio italiano delle reti del terzo settore: maggiore al Nord, laddove gli immigrati tendono a stabilirsi, minore nel Meridione. Cfr. M. Breviglieri, T. Vitale, “La lutte contre la discrimination et la promotion de l’égalité: comment mesurer les avancées réalisées? Rapport de synthèse: Italie”, report *Study on a Conceptual Framework for the Purpose of Measuring Progress in Combating Discrimination and Promoting Equality*, GSPM-Institut Marcel Mauss (CNRS-EHESS), Paris. Project financed by the EU DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, pp. 14-15.

Rete territoriale	27	5,0	2	1,0	8	24,2	37	4,8
Altro	10	1,9	2	1,0	1	3,0	13	1,7
Total	540	100,0	193	100,0	33	100,0	766	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011 \* Nella modalità “media” rientrano i casi istruiti direttamente dall’Unar a seguito del monitoraggio quotidiano dei media di massa (stampa, radio, televisione e internet)

Si conferma il ruolo fondamentale del numero verde, attraverso il quale sono pervenuti il 29,8% dei casi pertinenti; la modalità web raccoglie invece il 19,4%<sup>11</sup>. Significativa è invece la quota di casi istruiti direttamente dall’UNAR tramite il monitoraggio dei media (26,3% del totale dei casi pertinenti). Questa attività non è una novità poiché anche negli anni passati veniva realizzato uno screening della stampa e dei media; tuttavia nell’ultimo anno l’Ufficio ha strutturato maggiormente questa funzione dedicando al monitoraggio della stampa e del web delle risorse specifiche<sup>12</sup>.

Peraltro tale azione di vigilanza risponde alla crescente rilevanza della discriminazione attraverso i mezzi di comunicazione e internet. Secondo l’Office for Democratic Institutions and Human Rights dell’OSCE:

[...] minority communities in many OSCE states suffered frequent incidents of hate-motivated violence by both ordinary citizens and by members of organized hate groups. In a continuing pattern, members of visible, identifiable groups were often the target of attacks. As in 2006, migrants were among those subjected to particularly frequent and violent attacks. This violence occurred in the context of ongoing xenophobic campaigns in the media, on the Internet, and through public discourse. People belonging to national minorities and other minority groups faced ongoing hostility and violence, often fuelled by deep-seated prejudices unique to

<sup>11</sup> Le leggere discrepanze percentuali tra i dati relativi alla rete territoriale e al web riportati nella tabella 5 e nella tabella 6 sono motivate dal fatto che, soprattutto ad inizio anno, alcune segnalazioni provenienti dalla rete territoriale sono pervenute attraverso il web, il numero verde o l’email poiché le antenne locali non avevano ancora ricevuto l’account per accedere alla piattaforma informatica del contact center Unar.

<sup>12</sup> Tale servizio prevede la realizzazione giornaliera 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. In questo caso l’UNAR segnalerà gli articoli all’Ordine dei Giornalisti competente per territorio, chiedendone l’intervento ove fossero riscontrate infrazioni.

*the national context and to particular groups. This was in particular the situation of Roma communities<sup>13</sup>.*

Inoltre, c'è da ricordare che non sono rari i casi in cui alla discriminazione *online* fa seguito una violenza in presenza o, in alternativa, che internet venga usato per organizzare aggressioni o alimentare comportamenti lesivi della dignità di un particolare gruppo o individuo. La scelta dell'UNAR evidenzia quindi la volontà di farsi soggetto attivo nel contrasto a questo nuovo fronte della discriminazione. Far fronte alla discriminazione via web è certamente un compito difficile: l'idea di monitorare in modo esaustivo internet richiede una struttura e un organico notevole. Probabilmente, la strada migliore è quella di un controllo diffuso e dal basso. Dovrebbero essere gli stessi utenti di Internet a segnalare i casi. Attualmente la Polizia postale ha messo a disposizione una pagina web dove è possibile fare delle denunce, appare comunque necessario avviare una campagna di sensibilizzazione su larga scala così da incentivare gli utenti della rete a sanzionare i comportamenti discriminatori e razzisti<sup>14</sup>.

### **1.3. ANALIZZARE, RISOLVERE, MONITORARE: STATO DI LAVORAZIONE, AMBITI E ESITO DEI CASI**

Una volta preso in carico un caso di discriminazione si mette in moto un processo che prevede l'intervento di differenti figure professionali (operatori di secondo livello, funzionari, esperti giuridici scelti anche tra magistrati collocati in posizione di fuori ruolo presso l'Ufficio) chiamate a svolgere azioni di tutela della vittima e di rimozione della discriminazione. La tabella 7 offre una sintesi dello stato di lavorazione delle istruttorie aperte nel corso del 2010. A fine anno risultano chiusi più di 3 casi su 4 (76,7%). Tra le pratiche rimanenti c'è un 4,3% che è ancora in stato di lavorazione iniziale, ovvero è stata accolta, trasmessa o assegnata al I livello: si tratta soprattutto di casi ricevuti sul finire dell'anno. Ci sono invece 40 casi che sono stati assegnati ad un funzionario Unar al fine di monitorare il procedimento giudiziario avviatosi in seguito alla denuncia da parte della vittima.

---

<sup>13</sup> Cfr. ODIHR, *Hate Crimes in the Osce Region – Incidents and Responses. Annual Report for 2007*, Office for Democratic Institutions and Human Rights Warsaw (November). 2008, p. 51.

<sup>14</sup> Sotto questo profilo, occorre guardare con interesse ad esperienze come quella dell'*Internet Centre Anti Racism in Europe* (ICARE), un sito che raccoglie le segnalazioni da parte di una rete di ONG diffusa in tutto il mondo. Purtroppo, ad una prima esplorazione il database disponibile online sembra essere scarsamente alimentato: effettuando una ricerca relativa all'Italia, per l'intero anno 2010, sugli episodi di razzismo e xenofobia si ottiene un solo risultato. Ricerca effettuata il 26 gennaio 2011 su <http://www.icare.to/hate-crime-news.php?en#top>

**Tabella 7 – Stato di lavorazione dell’istruttoria**

Stato di lavorazione	v.a.	%
Accolta	2	0,4
Trasmessa al I livello	3	0,6
Assegnata al I livello	18	3,3
Chiusa	414	76,7
Assegnata funzionario Unar per monitoraggio procedimento giudiziario in corso	40	7,4
Assegnata funzionario Unar	15	2,8
Assegnata magistrato/esperto	48	8,9
<b>Totale</b>	<b>540</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Nell’anno appena trascorso l’Unar ha intensificato l’azione di *follow-up* dei casi, chiedendo ai propri funzionari di offrire assistenza alle vittime anche nel corso del procedimento giudiziario. Come è noto, la ricezione italiana della normativa europea sulla discriminazione non prevede che l’Ufficio nazionale possa agire direttamente in giudizio, ciò nonostante qualora la vittima ritenga di adire la via giudiziaria, l’Unar oltre a offrire un’indicazione sulle associazioni che possono offrire assistenza, ad esempio tramite il gratuito patrocinio, si incarica di seguire tutto il procedimento sino alla soluzione<sup>15</sup>. Tornando ai dati occorre ricordare anche i 48 casi che a fine 2010 erano stati affidati ad esperti giuridici scelti anche tra magistrati collocati in posizione di fuori ruolo presso l’Ufficio: si tratta dei casi più complessi e controversi.

<sup>15</sup> Al di là della capacità di assistenza dell’Unar, sotto il profilo giuridico un recente *country report* della FRA evidenzia che in Italia, come in altri paesi europei, è presente un problema di accesso alla tutela giuridica. Inoltre il sistema giudiziario italiano tende a offrire alle vittime forme di compensazione che quasi sempre non vanno al di là del ripristino dello status precedente alla discriminazione, mancando, ad esempio, di offrire alla vittima un corrispettivo economico per il danno subito. Cfr. FRA, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, European Union Agency for Fundamental Rights, Wein, 2010, p. 56, n. 221 [[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/report-access-to-justice\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/report-access-to-justice_EN.pdf)].

Continuando ad analizzare il 2010 sotto il profilo dell'operatività dell'Ufficio, particolare rilievo hanno i dati sull'esito dei casi (tab. 8).

**Tabella 8 – Esito casi**

Esito	v.a.	%
Caso chiuso con conciliazione	405	75,0
Istruttorie	71	13,1
Procedimenti giudiziari	40	7,4
<b>Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori</b>		
(OSCAD) Ministero dell'Interno	10	1,9
Polizia postale	11	2,0
Consigliera nazionale di parità	3	0,6
<b>Totale</b>	<b>540</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

L'elemento certamente più rilevante è che il 75% dei casi pertinenti sia stato chiuso attraverso una conciliazione tra le parti in causa: spesso per rimuovere una discriminazione sono sufficienti azioni di *moral suasion*, lettere e comunicazioni nelle quali l'Ufficio ribadisce i termini della violazione e suggerisce come riparare al danno arrecato. È chiaro che la conciliazione sia l'esito finale di un processo che può essere anche abbastanza lungo e richiedere diversi interventi. Non è difatti raro che l'Ufficio a seguito di una prima comunicazione si veda costretto a ripetere tale azione. Inoltre, occorre ammettere che la conciliazione risulta più efficace quando ad essere autore della discriminazione sono persone giuridiche (aziende, enti pubblici, organizzazioni di vario genere, come associazioni, comitati, ecc.). Al di là dei limiti intrinseci dell'azione di conciliazione occorre anche notare la capacità dell'Unar di pervenire in tempi rapidi ad una soluzione della controversia: soprattutto per le denunce pervenute nella seconda parte dell'anno, l'avere ottenuto una conciliazione entro la fine del 2010 rappresenta un buon risultato.

Laddove invece la conciliazione non è possibile si attivano percorsi diversi. Come detto in precedenza, per il 7,4% dei casi pertinenti è in corso di svolgimento un procedimento giudiziario monitorato dall'Ufficio, alcuni casi sono stati invece inviati all'OSCAD Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori e alla Polizia postale (Ministero dell'Interno) o alla Consigliera nazionale di parità,

organismi con i quali sono stati sottoscritti appositi accordi operativi per la sistematizzazione e una maggiore efficacia dell'intervento. Infine, per il 13,1% dei casi l'istruttoria è tuttora in corso.

Entrando nel merito dei casi di discriminazione trattati lo scorso anno, la tabella 9 riporta l'andamento delle segnalazioni per singolo ambito tra il 2005 e il 2010. Il maggior numero di casi (109, pari al 20,2%) ha riguardato l'ambito dei mass-media che rispetto al 2009 ha un'incidenza quasi raddoppiata. Questo dato rappresenta un immediato riscontro dell'azione di monitoraggio intrapresa dall'Unar nei confronti di giornali, web e mezzi di comunicazione in genere. Il tema del razzismo su internet contraddice l'idea del web come spazio del cosmopolitismo. Esiste un lato oscuro della rete. In una delle poche ricerche sociologiche sul tema, Roversi rileva i siti che inneggiano all'odio razziale sono numerosissimi e hanno un pubblico fedele e presumibilmente ampio, costituito non di semplici curiosi, ma di persone che sull'odio hanno costruito il proprio rapporto col mondo e usano Internet per ritrovarsi, scambiarsi informazioni, infiammarsi reciprocamente<sup>16</sup>. Con la diffusione dei social network l'odio razziale sulla rete si è fatto ancor più frammentato e difficile da controllare, i casi presi in carico dall'Unar rappresentano dunque la parte emersa di un fenomeno sempre più pervasivo.

**Tabella 9 – Ambito della discriminazione (2005-2010)\***

Ambito di discriminazione	Anno						
							v.a.
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	%	%	%	%	%	v.a.	%
1 Mass media	2,5	5,0	4,0	2,7	10,8	109	20,2
2 Vita pubblica	5,3	6,0	12,8	13,6	17,0	96	17,8
3 Erogazione servizi da enti pubblici	9,9	8,7	10,6	13,0	13,7	86	15,9
4 Lavoro	28,4	31,7	23,8	22,1	16,6	61	11,3
5 Casa	20,2	12,4	16,2	16,8	10,0	48	8,9
6 Tempo libero	1,1	1,8	0,4	0,9	3,3	43	8,0

<sup>16</sup> Cfr. A. Roversi, *L'odio in Rete. Siti ultras, nazifascismo online, jihad elettronica*, Bologna, Il Mulino, 2006.

7 Erogazione servizi da pubblici esercizi	6,7	10,1	10,9	7,4	6,2	29	5,4
8 Scuola e Istruzione	3,5	5,0	5,7	5,3	5,4	18	3,3
9 Erogazione servizi finanziari	6,7	2,3	2,3	1,8	2,1	18	3,3
10 Forze dell'ordine	6,4	10,6	5,7	8,3	9,1	13	2,4
11 Trasporto pubblico	4,3	4,1	6,8	5,9	4,6	13	2,4
12 Salute	5,0	2,3	0,8	2,4	1,2	6	1,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>540</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011 - \* Ambiti ordinati sulla base del valore 2010

Nell'anno 2010 il secondo ambito di discriminazione è stato "vita pubblica" con una percentuale molto simile a quella dei precedenti dodici mesi. Aumentano anche le segnalazioni relative all'erogazione servizi da enti pubblici (15,9%) confermando il trend di crescita fatto registrare negli anni precedenti. Diminuiscono, invece, le segnalazioni relative a "lavoro" (11,3% nel 2010 contro il 16,6% del 2009) e "casa" (8,9% l'anno scorso, 10% quello prima). Infine si ha un crescita significativa per le discriminazioni avvenute nell'ambito della fruizione del tempo libero (+4,7% nel 2010). Gli altri ambiti ottengono percentuali in linea con quelle dei precedenti anni, fatta eccezione "forze dell'ordine", ambito nel quale si nota una sensibile flessione (dal 9,1% di due anni fa al 2,4% dello scorso anno).

La classificazione per ambiti di discriminazione prevede una sottoclassificazione che indica il particolare contesto<sup>17</sup>. Nella tabella 10 sono indicati i contesti dei primi cinque ambiti di discriminazione registrati nel 2010.

**Tabella 10 – Contesti di discriminazione primi cinque ambiti per frequenza**

Ambito	Contesti di discriminazione	v.a.	%
1  Media	Stampa	12	11,0
	Televisione	3	2,8
	Radio	—	—

<sup>17</sup> Si precisa che a causa dell'elevato livello di informazioni necessarie per attribuire un caso ad un determinato contesto sono presenti casi per i quali questa operazione non è stata possibile, nella tabella sono indicati sotto la voce casi mancanti.

	Internet	88	80,7
	Dato mancante	6	5,5
	<i>Total</i>	109	100,0
2	Politica	19	19,8
	Scritte xenofobe	9	9,4
	Spazi pubblici	15	15,6
	Aggressioni	47	49,0
	Dato mancante	6	6,3
	<i>Total</i>	96	100,0
3	Servizi anagrafici	16	18,6
	Servizi socio-assistenziali	24	27,9
	Altro	35	40,7
	Dato mancante	11	12,8
	<i>Total</i>	86	100,0
4	Accesso all'occupazione	25	41,0
	Condizioni lavorative	13	21,3
	Condizioni di licenziamento	1	1,6
	Retribuzione	1	1,6
	Mobbing con aggravante	1	1,6
	Accesso alla formazione	—	—
	Colleghi	10	16,4
	Altro	3	4,9
	Dato mancante	7	11,5
	<i>Total</i>	61	100,0

	Affitto	9	18,8
	Acquisto	3	6,3
	Agenzie immobiliari	3	6,3
	Case popolari	1	2,1
5	Condomini e vicini	20	41,7
	Altro	6	12,5
	Dato mancante	6	12,5
	<i>Totale</i>	48	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Per quel che riguarda i “media” spiccano i risultati relativi ad internet (80,7% dei casi del contesto media). Nell’ambito “vita pubblica”, invece, da quest’anno l’Unar ha iniziato a registrare i casi di aggressione fisica. Si è reso opportuno introdurre questa nuova modalità di classificazione sia in riferimento agli standard internazionali previsti dagli organismi specializzati (ECRI, FRA, CERD) proprio al fine di monitorare in maniera sistematica le discriminazioni nell’ambito della vita pubblica che presentano caratteristiche di vera e propria violenza. Come si può notare dalla tabella le aggressioni nel 2010 sono state 47, poco meno della metà dei casi verificatisi nell’ambito vita pubblica. Rispetto al tema dell’“erogazione servizi da parte di enti pubblici”, l’anno appena passato ha fatto registrare 24 casi di discriminazione nell’erogazione dei servizi socio-assistenziali; elevato è il numero dei casi che ricadono nella categoria “altro” (il 40,7%), tuttavia i servizi pubblici sono talmente numerosi che l’applicazione di una classificazione esaustiva non porterebbe grandi vantaggi informativi. Infine, “lavoro” e “casa”, due ambiti fondamentali per l’integrazione sociale e nei quali si riscontrano casi di discriminazione soprattutto per quel che riguarda l’accesso all’occupazione (41%) e le relazioni tra condomini e vicini (41,7%).

Per quel che attiene infine il tipo di azione discriminatoria denunciata (tab. 11), in più di un caso su due (51,7%) si è trattato di una discriminazione diretta, sommando a questi casi quelli in cui è presente l’aggravante delle molestie si ottiene un elevato 70,6%. Le rimanenti denunce invece riguardano nel 9,3% dei casi discriminazioni indirette, per il 12,3% molestie e per il 7,8% altre discriminazioni (soprattutto legate all’orientamento sessuale).

**Tabella 11 – Tipo di discriminazione**

Tipo di discriminazione	v.a.	%
Diretta	273	51,7
Indiretta	49	9,3
Molestie	65	12,3
Diretta con molestie	100	18,9
Altre discriminazioni	41	7,8
<b>Totali</b>	<b>528</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

In generale, se la crescita delle denunce relative all’ambito “media” va fatta risalire al ruolo attivo dell’Unar in questo campo, la numerosità dei casi relativi alla “vita pubblica” non può che sollevare qualche preoccupazione, soprattutto se si considera la quantità di episodi di aggressioni a sfondo etno-razziale: se dalle parole si passa ai fatti vuol dire che sono saltate anche le residue barriere e che neanche la disapprovazione sociale rappresenta più un deterrente. Infine per quel che attiene l’ambito “lavoro”, si può ipotizzare che la scelta di denunciare le discriminazioni subite possa essere influenzata da fattori contestuali come il clima d’opinione rispetto agli immigrati e la congiuntura economica: stando ai dati relativi al biennio 2008-2009 c’è stato un calo delle segnalazioni relative alle discriminazioni razziali nell’ambito del lavoro, dal 22,1% al 16,6%, flessione che è continuata l’anno scorso sino a toccare l’11,3%. Questo fenomeno può essere ricondotto alla crisi economica che ha reso più precaria l’occupazione degli stranieri, per cui la paura di perdere il lavoro può influire negativamente sulla volontà di denunciare vessazioni subite sul lavoro.

#### **1.4. ELEMENTI RICORRENTI E NUOVI PROFILI: I DATI SOCIO-DEMOGRAFICI DEI SEGNALANTI**

Sebbene negli ultimi anni l’Unar abbia rafforzato la propria rete locale e di recente abbia iniziato a istruire casi di discriminazione a prescindere da una segnalazione esterna, buon parte degli episodi arrivano all’attenzione dell’Ufficio a seguito di una sollecitazione di un cittadino. Le vittime e i testimoni offrono un

punto d'osservazione interessante per comprendere, seppur in modo limitato, le dinamiche della discriminazione per cui, come di consueto, di seguito si propongono i dati relativi al profilo socio-demografico dei segnalanti<sup>18</sup>. Nella tabella 12 e 13 sono riportate le informazioni relative al sesso e all'età. Rispetto alla prima variabile si nota tanto tra le vittime quanto tra i testimoni una prevalenza di persone di sesso maschile (rispettivamente 56,4% e 58,4%).

**Tabella 12 – Sesso**

Sesso	Vittima		Testimone	
	v.a.	%	v.a.	%
Maschile	123	56,4	59	58,4
Femminile	95	43,6	42	41,6
<b>Totale</b>	<b>218</b>	<b>100,0%</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Per quel che attiene l'età (tab. 13) invece non si notano particolari differenze tra il profilo delle vittime e quello dei testimoni: in entrambi i casi si riscontra un 40% di individui di età inferiore ai 35 anni e un 60% di persone con un'età compresa tra 35 e 64 anni. Pochissimi sono i segnalanti di età anziana.

**Tabella 13 – Età in classi**

Età in classi	tipo di segnalante			
	Vittima		Testimone	
	v.a.	%	v.a.	%
Meno di 35 anni	82	40,0	34	36,6
Tra 35 e 64 anni	120	58,5	57	61,3

<sup>18</sup> Come detto i dati sono riferiti alle sole persone fisiche, ovvero alle 222 vittime e ai 108 testimoni che nel 2010 si sono rivolti in prima persona all'UNAR segnalando un caso di discriminazione ritenuto pertinente dall'Ufficio.

65 anni e oltre	3	1,5	2	2,2
<b>Totale</b>	<b>205</b>	<b>100,0</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>

L'area geografica di provenienza (tab. 14), evidenzia tra le vittime una preponderanza di segnalazioni provenienti da cittadini est-europei (23,3%) e italiani (27%), una quota leggermente inferiore (20,9%) proviene da persone che provengono dal Nord Africa. Con il 12,6% e il 9,8% delle denunce ci sono individui di origine africana e sud-americana. Tra i testimoni invece si riscontra una nettissima presenza di italiani (82,2%).

**Tabella 14 – Area geografica di provenienza**

Area geografica di provenienza	tipo di segnalante			
	Vittima	Testimone		
Africa	27	12,6	2	2,0
Africa del Nord	45	20,9	4	4,0
America Latina	21	9,8	6	5,9
America settentrionale	11	5,1	1	1,0
Europa	3	1,4	1	1,0
Europa orientale e Balcani	50	23,3	4	4,0
Italia	58	27,0	83	82,2
<b>Totale</b>	<b>215</b>	<b>100,0</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Prendendo invece in esame la cittadinanza si nota tra le vittime anche la presenza di una quota di individui di origine straniera con cittadinanza italiana (9,7% – dato fuori tabella)

Coerentemente con l'età adulta dei segnalanti si registra una prevalenza, sia tra le vittime sia tra i testimoni, di individui coniugati (rispettivamente 50,8% e 48,1%), le persone celibi o nubili sono invece, rispettivamente il 36,1% e il 42,9% (tab. 15).

**Tabella 15 – Stato civile**

Stato civile	tipo di segnalante			
	Vittima		Testimone	
	v.a.	%	v.a.	%
Celibe/Nubile	69	36,1	33	42,9
Divorziato	13	6,8	4	5,2
Coniugato	97	50,8	37	48,1
Separato	3	1,6	1	1,3
Vedovo	2	1,0	0	—
Convivente	7	3,7	2	2,6
<b>Totale</b>	<b>191</b>	<b>100,0</b>	<b>77</b>	<b>100,0</b>
Dato mancante	31	—	30	—

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Il titolo di studio medio-alto caratterizza la maggior parte dei segnalanti (tab. 16): tra le vittime il 40,6% ha un diploma di scuola superiore, mentre il 38% ha avuto un percorso di studi di tipo universitario (i laureati sono il 32,1%). All'interno del sottogruppo dei testimoni è ancor più marcata la presenza di persone con un titolo di studio medio-alto: i diplomati sono il 59,5%, i laureati il 36,9%.

**Tabella 16 – Titolo di studio**

Titolo di studio	tipo di segnalante			
	Vittima		Testimone	
	v.a.	%	v.a.	%
Nessun titolo	6	3,2	—	—

Fino alla scuola elementare	9	4,8	-	-
Licenza scuola media	25	13,4	-	-
Scuola media superiore	76	40,6	50	59,5
Università senza laurea	11	5,9	3	3,6
Laurea	60	32,1	31	36,9
<b>Totale</b>	<b>187</b>	<b>100,0</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Infine, considerando le informazioni relative all’occupazione (tab. 17) dei segnalanti si nota che la maggior parte delle vittime lavora come operaio (25,7%), mentre gli impiegati sono il 23,6%, tra i testimoni sale la quota di soggetti impiegati in mansioni non manuali (42,2%). Numerose sono anche le persone che non lavorano (24,1%), in prevalenza si tratta di donne.

Riassumendo il profilo socio-demografico delle persone che si sono rivolte all’Unar nel corso del 2010 si riscontrano caratteristiche abbastanza unitarie: si tratta di individui che stanno vivendo un fase centrale della propria vita: hanno una famiglia, lavorano e dispongono di un discreto titolo di studio. Rispetto al fattore etno-razziale si evidenzia una notevole trasversalità: la provenienza geografica dei segnalanti è eterogenea e non indica una maggiore vittimizzazione di un gruppo piuttosto che di un altro. In estrema sintesi, si tratta di un identikit ordinario che non lascia emergere particolari connotazioni generazionali o socio-economiche. Persone normali che loro malgrado si sono ritrovate a essere oggetto di inopinati comportamenti discriminatori.

**Tabella 17 – Condizione occupazionale**

Condizione occupazionale	tipo di segnalante			
	Vittima		Testimone	
	v.a.	%	v.a.	%
Operaio	49	25,7	8	9,6
Impiegato	45	23,6	35	42,2
Imprenditore	3	1,6	0	0,0
Libero professionista	12	6,3	11	13,3

Artigiano	3	1,6	1	1,2
Commerciale	7	3,7	3	3,6
Lavori occasionali	10	5,2	2	2,4
Lavoro interinale	1	0,5	0	0,0
Collaborazione domestica	13	6,8	3	3,6
Non lavoro	46	24,1	20	24,1
Non ha mai lavorato	2	1,0	—	—
<b>Totale</b>	<b>191</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Sulla base delle informazioni socio-demografiche è possibile tentare di caratterizzare le diverse forme di discriminazione, cercando di evidenziare eventuali ricorrenze e associazioni tra caratteristiche personali e particolari fenomeni di discriminazione. Sebbene la numerosità dei casi a disposizione non consenta elaborazioni più complesse, un primo elemento è dato dal legame che sussiste tra il tipo di comportamento discriminatorio subito e il sesso della vittima: tra gli uomini si nota una prevalenza di casi di discriminazione diretta (54,5%), tra le donne invece è più frequente l'aggravante delle molestie (23,1%). Se invece si esamina l'ambito della discriminazione a seconda dell'età della vittima, tra i giovani (under 35) si riscontra una prevalenza di discriminazioni relative all'erogazione servizi da parte di enti pubblici (16%), mentre tra gli adulti più numerose sono le discriminazioni relative al lavoro (24,4%). Considerando, invece l'ambito della discriminazione a seconda della cittadinanza, si nota che i cittadini stranieri nel 26,3% dei casi hanno subito delle discriminazioni nell'accesso alla casa (dati fuori tabella).

Per completate la descrizione del profilo sociale dei segnalanti, è necessario proporre le informazioni relative alla condizione di soggiorno (tab. 18).

Tra le vittime la maggior parte è in possesso di una carta di soggiorno (53,9%). Nel complesso la propensione alla denuncia sembra interessare gli individui con una condizione giuridica che offre loro maggiori garanzie: scarsa è infatti la presenza di denunce fatte da persone con titoli di soggiorno temporanei.

**Tabella 18 – Status giuridico**

Status giuridico delle vittime	v.a.	%
--------------------------------	------	---

Irregolare	1	0,9
PdS per lavoro subordinato	20	17,4
PdS per lavoro autonomo	3	2,6
PdS per motivi familiari	15	13,0
PdS per studio	9	7,8
Rifugiato politico	4	3,5
Carta di soggiorno	62	53,9
Minore età	1	0,9
<b>Totale</b>	<b>115</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Mentre per quel che riguarda il tempo di permanenza in Italia (tab. 19). Si conferma che la propensione alla denuncia è maggiore tra le persone con una condizione sociale maggiormente stabile: difatti le vittime nella maggior parte dei casi sono in Italia da più di cinque anni: da 6 a 10 anni il 35,3%; da 11 a 20 anni il 33,5%.

**Tabella 19 – Tempo di permanenza in Italia (solo vittime straniere o straniere con cittadinanza italiana)**

Anni di permanenza in Italia	v.a.	%
Fino a 5 anni	54	24,1
Da 6 a 10 anni	79	35,3
Da 11 a 20 anni	75	33,5
Oltre 20 anni	16	7,1
<b>Totale</b>	<b>224</b>	<b>100,0</b>

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2011

Nel complesso, il profilo dei segnalanti coincide con quello di persone giunte in Italia da molti anni, adulte, per lo più di sesso maschile, dotate di un titolo di studio medio-alto e in regola con i documenti di soggiorno. Questi dati evidenziano una relazione tra la centralità sociale e la propensione alla denuncia:

un elemento questo che si ripropone stabile negli anni e che spinge ad interrogarsi sulla necessità di diffondere una cultura della difesa dei diritti anche tra gli stranieri dotati di minori credenziali formative.

#### **1.5. ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI SUL NUOVO SISTEMA INFORMATIVO UNAR**

Il cambiamento organizzativo dell'Unar indica l'esigenza di una maggiore convergenza tra azioni di monitoraggio/raccolta delle denunce e iniziative di contrasto. Innanzitutto è necessario allargare la base informativa sulla discriminazione: per raggiungere questo obiettivo è necessario prevedere una pluralità di punti di raccolta. Un modello centralizzato arriva a considerare una porzione troppo ristretta del fenomeno per cui occorre incentivare i circuiti di comunicazione tra periferia e centro e viceversa. Ciò darebbe anche la possibilità di ottenere e diffondere informazioni con un maggior dettaglio territoriale (regionale o addirittura provinciale). Una maggiore convergenza nell'azione delle diverse organizzazioni impegnate nel contrasto alla discriminazione è quindi una priorità. Le partnership tra istituzioni e società civile organizzata sono uno strumento fondamentale non solo rispetto all'acquisizione di dati, ma anche in un'ottica di rafforzamento dell'azione di contrasto e della sensibilizzazione della popolazione. È necessario quindi coinvolgere il maggior numero possibile di organizzazioni, andando al di là delle contrapposizioni e delle competenze istituzionali. Sotto questo profilo l'adozione da parte di alcune regioni del sistema informativo usato dall'Unar per la segnalazione dei casi di discriminazione e l'analisi statistica dei dati è un punto di partenza molto promettente. È prematuro valutare i risultati di questa azione poiché i protocolli sono stati sottoscritti a cavallo tra 2009 e 2010. Molto dipenderà dalla struttura che si daranno gli osservatori regionali e dalla capacità di interlocuzione sia con i soggetti del territorio sia con l'Ufficio nazionale. In altre parole le regioni e gli enti locali in genere dovrebbero fungere da cinghia di trasmissione tra centro e periferia del sistema. Per quel che riguarda l'efficacia e la qualità del sistema di raccolta e diffusione dati, la chiave di volta sta probabilmente nel coinvolgimento o degli uffici statistici regionali, che peraltro potrebbero fungere da interfaccia anche con l'Istat. Un'altra strada passa per il coinvolgimento degli Istituti regionali di ricerca, cosa già avvenuta nel caso del Piemonte, dove l'IRES è parte attiva all'interno della convenzione tra UNAR e Regione. Tale soluzione potrebbe essere estesa anche alla Liguria e alla Puglia che dispongono di enti di ricerca specifici (Liguria Ricerche e IPRES). In sintesi, Per costituire un sistema integrato di monitoraggio della discriminazione etnico-razziale è fondamentale una maggiore collaborazione istituzionale, sia a livello orizzontale sia verticale. L'adeguamento delle modalità di registrazione dei reati sarebbe la soluzione ottimale, tuttavia anche se questo adattamento dovesse avvenire in tempi brevi occorrerebbe assicurarsi che le informazioni circolino e siano rese disponibili.

## 1.6. LE STORIE DELL'ARCHIVIO UNAR

Come di consueto, il rapporto offre una selezione dei casi trattati dall'Ufficio nel corso del 2010. Si tratta di una scelta che mira a evidenziare non i casi più gravi o particolari (che comunque sono presenti) ma ad esemplificare alcune dinamiche ricorrenti. Fenomeni e tendenze che non presentano elementi di eccezionalità, non sono situazioni irripetibili, ma parte integrante del quotidiano della vita e delle esperienze di molte persone.

### 1.6.1 OLTRE ALLE BARRIERE ALL'ACCESSO, CONFLITTI E VIOLENZE NELLE CASE E SUI LUOGHI DI LAVORO

La discriminazione nell'accesso alla casa e al lavoro è un'esperienza con la quale molti immigrati e stranieri si sono dovuti confrontare. Si tratta di situazioni ben conosciute agli studiosi, al punto che si è soliti riferirsi a queste forme di esclusione in termini di "mercato duale": ci sono i lavori per gli italiani e quelli per gli stranieri; stesso discorso per le case: in certe zone si affitta o vende a stranieri, in altre no. Spesso, esperienze del genere sono collegate con il tempo di permanenza in Italia: per cui i neo-immigrati tendono ad avere maggiori problemi rispetto a coloro che invece vivono in Italia da più tempo. Ciò non vuol dire che l'esperienza di vedersi rifiutare una casa o un lavoro non possa riguardare anche persone che ormai vivono stabilmente in Italia. Cambiare casa, ad esempio, può non essere un'operazione semplice soprattutto quando ci si trasferisce in una nuova città e non si può disporre di una rete di conoscenze utili ad aggirare le barriere invisibili presenti nel mercato immobiliare. Nel complesso, nel mercato della casa e del lavoro agiscono meccanismi di "profilazione" della domanda e dell'offerta funzionali a creare gerarchie tra gruppi sociali.

Nel 2010 l'Unar ha trattato alcuni casi che sotto questo profilo, sono esemplari.

*La signora Y. lavora come cassiera in un supermercato con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Suo marito è cittadino pakistano e ha un regolare contratto di lavoro. Abitano in una casa di trentanove metri quadri, al terzo piano senza ascensore. Y. è incinta e quindi assieme al marito ha deciso di cambiare casa. Iniziano la ricerca, andando in varie agenzie della città, informandosi sui prezzi e lasciando il proprio numero di telefono. Decidono di usare il canale delle Agenzie immobiliari perché contattando direttamente succede di sentirsi rispondere negativamente perché "non affittiamo a stranieri".*

Usando un intermediario dovrebbe essere più agevole aggirare le resistenze dei locatari poiché le agenzie dovrebbero distogliere chi intende affittare un appartamento dal porre questioni sull'origine del futuro affittuario. Ciò non sempre accade poiché non è raro che l'Agenzia ad applicare il criterio del "non si affitta a stranieri" o, in alternativa, a deresponsabilizzarsi affermando di

riportare esclusivamente la volontà del proprietario. È questo ciò che accade a Y. La frase è più o meno sempre la stessa: "la casa non è mia e i proprietari non vogliono stranieri perché in passato hanno avuto brutte esperienze". Come se evitando gli stranieri ci si potesse preservare dagli inquilini maleducati e irrISPettosi delle proprietà altrui. Sebbene metta le mani avanti dicendo di rispettare il parere del proprietario, l'agente contribuisce a rafforzare un pregiudizio e una prassi ormai invalsa. Purtroppo, il caso citato non è isolato. In altri casi, ad esempio, è stato accertato che le agenzie immobiliari locali tendono, in modo sorprendentemente unitario, a non affittare case ai rifugiati del centro Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), vanificando una parte fondamentale del percorso di inserimento sociale, attuato nei centri, ovvero il passaggio a una situazione di autonomia abitativa.

Oltre a queste pratiche di dissuasione, può accadere di sentirsi rivolgere richieste irrituali e velatamente offensive.

*La signora G. si è trasferita per motivi di lavoro. Ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato, ma attualmente è in congedo per maternità poiché ha una gravidanza all'ottavo mese. G. Stipula un contratto di locazione attraverso agenzia di intermediazione alla quale paga 450 euro per il servizio reso. Il proprietario richiede invece una cauzione di 1.350 euro (paria a 3 mensilità del canone di affitto). Al momento dell'ingresso in appartamento, il proprietario di casa cambia idea perché a suo parere G. non offre sufficienti garanzie economiche.*

Successivamente, grazie all'intervento dell'Unar e dello sportello immigrati di una organizzazione sindacale, il locatario sembra ripensarci e acconsente alla registrazione del contratto. Sembra tutto in ordine, sennonché al momento della consegna delle chiavi il proprietario richiede come garanzia anche la busta paga di una collega della signora G. A fronte della pressante esigenza di trovare un alloggio, G. accetta. Difficile comprendere quale garanzia accessoria possa rappresentare la busta paga di una collega di lavoro. La richiesta oltre ad essere immotivata è anche umiliante poiché si presuppone che una donna occupata in modo regolare abbia di che provvedere alle proprie esigenze senza il bisogno di un garante esterno.

Come già anticipato nel mercato del lavoro i criteri di profilazione possono essere ancor più fantasiosi. Dal web è giunta all'Unar una segnalazione che evidenzia la pervicacia con la quale alcuni datori di lavoro ricercano collaboratori "compaesani". Un'azienda di produzione presse per lo stampaggio plastico ricerca un perito elettrotecnico con esperienza nel settore metalmeccanico di massimo 35 anni, con conoscenze di software come "E-cad" o "E-plan", ma soprattutto: la persona deve essere nata nella città e risiedere a max. 20 km dalla città di nascita. Un giovane diplomato, figlio di immigrati ma nato nella stessa città, andrebbe

quindi bene? Il pregiudizio purtroppo supera la logica. Peraltro, è interessante che a segnalare il caso sia stato un uomo italiano di origini meridionali.

C'è poi un altro fronte di conflitto. Quando la convivenza è forzata dal dividere lo stesso luogo di lavoro o condominio, le tensioni possono degenerare e scadere in un aggressioni verbali e violenze fisiche.

*M. è iracheno, da tre anni vive con la sua famiglia in un residence comunale dove sono l'unica famiglia straniera. Nel residence vivono altre venti famiglie italiane, tutte con diverse forme di disagio. M. abita in un piccolo appartamento al primo piano, con la sua famiglia di otto persone. Sullo stesso pianerottolo abita R., mentre al terzo piano A. Questi due vicini da mesi infastidiscono M. rivolgendogli frasi del tipo: "andate al vostro paese, non potete stare qui!". Le molestie verbali fanno sempre esplicito riferimento all'origine irachena dell'uomo. Sembra anche che R. chiami spesso le forze dell'ordine per intimidire la famiglia di M. Infine, di recente, il vicino di pianerottolo ha picchiato il figlio di 11 anni di M. [...]. Secondo M., il suo vicino è sempre impunito perché è parente di uno dei responsabili del servizio di emergenza abitativa che gestisce il residence. Sempre per questo motivo R. vorrebbe che la casa dove vive la famiglia irachena venisse assegnata a suo figlio. R. insiste con M. perché ritorni nel suo precedente appartamento al primo piano; M. si rifiuta perché quella casa era troppo piccola e attualmente è occupata da un'altra famiglia con un figlio disabile e che quindi non potrebbe trasferirsi.*

Districare il groviglio di interessi privati, arroganza e pregiudizio razzista presente in questo caso è quasi impossibile: sarebbe accaduto lo stesso se M. non fosse stato iracheno? Ha influito il fatto che la sua fosse l'unica famiglia straniera del residence? Come è possibile che, nonostante i ripetuti interventi delle forze dell'ordine (M. ha sporto denuncia per l'aggressione del figlio), non ci sia stata nessuna azione di diffida nei confronti di R.? Quando il razzismo si mescola il disagio sociale poi le cose si fanno ancora più complesse. Il residence è un servizio pubblico per famiglie con gravi problemi abitativi: una famiglia straniera, isolata, in un contesto del genere può diventare una sorta di parafulmine per le frustrazioni e i conflitti. Per di più entrare in contrasto con uno caporioni del luogo può mettere in moto dei meccanismi di collusione e omertà che acuiscono ancor di più l'isolamento della vittima. Probabilmente, R. con le sue amicizie "importanti" può esercitare un potere di ricatto nei confronti degli altri inquilini, può comprarne il silenzio e la collaborazione. Per una persona del genere la famiglia di M. è un bersaglio sin troppo facile, tanto più che occupa uno spazio conteso e ambito. C'è da supporre che R. non si aspettasse una reazione del genere da parte dell'uomo iracheno: abituato a ottenere ciò che vuole con l'intimidazione e il ricatto, sarà rimasto indispettito dalla resistenza di M.

Gli eventi che hanno coinvolto la famiglia irachena possono dunque essere agevolmente ricondotti ad un contesto sociale problematico e deprivato. Una situazione simile, nella quale il contesto e il profilo dell'autore del comportamento razzista aiutano a spiegare l'accaduto, emerge da una denuncia pervenuta. Da quando ha affittato l'appartamento B., un uomo di origine centro-africana è continuamente insultato dalla propria vicina di casa. B., oltre all'Unar, fa interessare il Sindaco e i servizi sociali, dai quali apprende che la sua vicina è affetta da disturbi psichiatrici e che dovrebbe essere presa in carico da una struttura specializzata. Sebbene il quadro clinico della vicina di casa offra sufficienti elementi di spiegazione del suo comportamento è interessante notare come anche in questo caso il razzismo sia una valvola di sfogo di ben altri problemi. Per usare il lessico della psicologia sociale *l'out-group* è un bersaglio naturale sul quale si scaricano le tensioni reppresse.

L'aver citato due casi nei quali il contesto ha un ruolo primario non significa che le aggressioni razziste non avvengano in situazioni nelle quali il quadro giustificatorio è molto meno forte. Soprattutto per quel che riguarda le relazioni tra vicini, nel corso degli anni l'Unar ha raccolto un campionario molto ampio di litigi e violenze a sfondo razziale: condomini eleganti e case di periferia, vicini di classe medio-alta e disoccupati, giovani e vecchi, donne e uomini.

Dinamiche simili peraltro si riscontrano anche per quel che riguarda i casi di discriminazione relativi ai rapporti con i colleghi. Sebbene sia difficile individuare uno schema tipico, il caso di Z. permette di isolare alcuni elementi ricorrenti. Z. lavora come operaio nella società di smaltimento rifiuti. Non ha mai avuto problemi con i colleghi di lavoro ma da quando il suo responsabile gli ha affidato dei lavori extra (che assolve con buoni risultati), i colleghi hanno cominciato ad avere atteggiamenti discriminatori nei suoi confronti. Ci sono soprattutto due colleghi, F. e D. che lo molestano dicendogli che "gli stranieri devono tornare a casa loro, che non c'è posto in Italia per tutti". Oltre quella di essere di colore, la colpa di Z. è di essere una persona che si impegna nel lavoro, accettando di farsi carico di incombenze non proprie. Il posto dello straniero è sempre un passo indietro rispetto all'italiano, mai farsi notare, mai mettere in cattiva luce, anche involontariamente, i propri colleghi. Altrimenti c'è bisogno di rimettere il negro a posto, ricordandogli che per quanto sia zelante e capace, non può aspirare ad una condizione superiore a quella che gli è stato concesso di avere.

#### **1.6.2 LA DISCRIMINAZIONE NEI SERVIZI DI UTILITÀ PUBBLICA: SANITÀ, SCUOLA E TRASPORTI**

La rapida trasformazione messa in moto dall'intensificarsi dei flussi migratori verso l'Italia ha posto i servizi di pubblica utilità di fronte alla sfida di mantenere una qualità elevata, pur vedendo allargata l'utenza. Soprattutto in

tempi di bilanci pubblici ridotti, la quadratura del cerchio è sempre più difficile. Questo è lo sfondo sul quale occorre situare alcuni casi di discriminazione che si sono verificati nel campo della sanità e della scuola. Le strutture pubbliche in alcuni casi si trovano a dover istituire procedure che, pur avendo come obiettivo l'identificazione degli utenti e una più razionale gestione del servizio, finiscono per replicare stereotipi e discriminare. L'episodio accaduto ad una cittadina italiana di origine albanese evidenzia le ricadute delle prassi di registrazione degli utenti in ospedale.

*J. si reca nell'ospedale della sua città con l'impegnativa per una visita ginecologica. La persona addetta all'accettazione oltre alla tessera sanitaria richiede a J. una copia del documento di identità. L'addetta giustifica la richiesta spiegando che, in passato, l'ospedale aveva avuto dei casi di scambio di documenti tra gli stranieri. La signora ribatte di essere cittadina italiana. Nonostante questa obiezione l'operatrice insiste ribadendo che però il cognome era straniero e quindi doveva rispettare la procedura prevista per le visite agli immigrati. Sollecitato dall'Unar a giustificare questa prassi irrituale, il dirigente sanitario ha risposto che l'ospedale ha avuto problemi con le schede anagrafiche dei pazienti stranieri. Spesso infatti le schede non sono state compilate in modo esatto e di conseguenza non è stata rimborsata la prestazione da parte del SSN. Per questo motivo viene chiesta una fotocopia del documento di identità o della tessera sanitaria: con gli utenti stranieri è più facile sbagliare i nomi e quindi serve un riscontro oggettivo. Sebbene procedure del genere possano apparire giustificate, i risvolti che hanno sulla percezione delle persone che le subiscono sono tali da renderle inammissibili, soprattutto quando si omette di offrire una informazione completa ed esaustiva. Il fine non può giustificare i mezzi.*

Al di là delle discriminazioni indirette, l'Unar nel 2010 ha raccolto alcune denunce provenienti dal mondo della scuola. Si è trattato soprattutto di casi di violenza razzista e bullismo.

*Ad inizio 2010 un quattordicenne sud-americano è stato aggredito da un gruppo di compagni di scuola. Quel pomeriggio lo hanno circondato in cinque urlandogli in faccia "negro porco, ti tiriamo le palle di neve così diventi bianco" poi uno di loro lo ha colpito. Il ragazzo ha reagito e ha spinto a terra l'aggressore per poi fuggire verso la scuola. Quando il ragazzo è rientrato a casa ha raccontato alla madre l'accaduto. Sempre quel pomeriggio la madre del giovane ha ricevuto una telefonata da parte dei carabinieri che l'hanno convocata in caserma per avere ragguagli sugli eventi del pomeriggio: pare che l'aggressore del ragazzo fosse finito all'ospedale. Il giorno dopo su un settimanale locale, in prima pagina, compare un articolo nel quale il sindaco, commentando l'aggressione davanti alla scuola, affermava: "il ragazzo ecuadoriano lo conosciamo bene, è un teppista che ha già dato dei problemi in passato". Appena letto l'articolo, la madre decide di*

*chiamare il sindaco che, a sua volta, smentisce la dichiarazione, aggiungendo: "non mi permettere mai di dire una cosa del genere".*

Il bullismo e la violenza a sfondo razziale sono un fenomeno, purtroppo ben conosciuto: i casi trattati dall' Unar probabilmente rappresentano solo una parte degli episodi che comunemente si verificano dentro e fuori le scuole. Certamente, ci sono situazioni di evidente gravità e casi sui quali invece è meglio lasciar correre; tuttavia, la storia del ragazzino ecuadoregno, oltre ad essere un episodio di chiara violenza razziale, presenta dei risvolti preoccupanti soprattutto rispetto al comportamento del sindaco e degli organi di stampa. Non è in discussione la buona fede del sindaco, quanto la facilità con la quale la stampa locale "sbatte" un ragazzino di quattordici anni in prima pagina. Il caso citato offre l'ennesima conferma di come i media tendano a strumentalizzare i temi dell'immigrazione, puntando sul sensazionalismo e la criminalizzazione preventiva degli stranieri. Il circuito di reciproco rinforzo che c'è tra mezzi di comunicazione e senso comune fa il resto, innalzando la soglia di tolleranza rispetto ad affermazioni e comportamenti pubblici di stampo marcatamente razzista.

Più in generale, il caso verificatosi evidenzia come i confini tra l'*ingroup* e l'*outgroup*, soprattutto in età adolescenziale, sono oggetto di confronti e scontri anche violenti. La sottomissione e in alcuni casi anche l'umiliazione del compagno di classe "diverso", non conforme agli standard imposti dal gruppo maggioritario, sono strumenti per affermare la leadership di un singolo o di un gruppo ristretto sugli altri membri della classe e della scuola. Per far fronte alla degenerazione delle dinamiche di classe è fondamentale che all'interno delle scuole si inizi a trattare in modo continuativo il tema della non violenza e della non discriminazione, coinvolgendo tanto gli studenti, quanto insegnanti e genitori in percorsi di sensibilizzazione e presa di coscienza. Sotto questo profilo, appare significativo il ruolo che possono svolgere le associazioni che rappresentano gruppi sociali particolarmente vulnerabili rispetto alla discriminazione: la testimonianza e il confronto con chi ha vissuto in prima persona episodi di discriminazione può essere un'esperienza altamente formativa.

Nella costruzione di una cultura della parità di trattamento all'interno delle scuole e, in generale, nel mondo della formazione c'è anche un altro aspetto, solo all'apparenza neutro. È probabilmente la prima volta in oltre quasi sei anni di attività che all'Unar perviene una segnalazione rispetto a un libro di testo. Il caso è stato segnalato da due insegnanti di lingua italiana all'interno dei corsi per stranieri. All'interno di un libro pubblicato da una casa editrice specializzata in didattica dell'italiano per gli stranieri è presente un'unità didattica su "gli zingari" (testualmente). I contenuti di questa parte del libro sono un concentrato di stereotipi sui Rom. L'unità didattica, dal titolo "Dammi qualcosa!", si apre con la foto di una "zingara che chiede l'elemosina", di qui, attraverso una serie di attività glottodidattiche, si presenta una progressiva criminalizzazione della donna rom.

Nella parte centrale dell’unità dal titolo “gli zingari causano solo problemi e vanno emarginati? Tu da che parte stai?”, si chiede agli studenti di prendere posizione rispetto alla seguente serie di affermazioni:

- Gli zingari sono una delle cause dell’aumento della micro-criminalità.*  
*Gli zingari non devono vivere chiedendo l’elemosina, ma lavorare come fanno tutti.*  
*Gli zingari sono un costo per la comunità e non dovrebbero avere il permesso di vivere in Italia.*  
*Gli zingari sfruttano le donne e i bambini quindi sono un esempio negativo.*  
*È giusto che gli zingari difendano le proprie tradizioni e il proprio modo di vivere.*  
*Hanno usanze molto diverse e “contaminano” la nostra cultura.*  
*La nostra società sta diventando sempre più multirazziale perciò bisogna educare tutti alla tolleranza.*  
*Con l’apertura alle altre culture anche la nostra si arricchisce.*

In questo caso, come nella maggior parte delle discriminazioni perpetrata attraverso i media e gli strumenti di comunicazione, non si manifesta la benché minima attenzione all’aspetto performativo del linguaggio: con le parole si fanno cose, si creano oggetti e confini, si attribuiscono ruoli e si costruiscono rappresentazioni sociali. È poi sulla base di questo immaginario costruito linguisticamente che le persone fanno delle scelte e compiono delle azioni. È quindi fondamentale prestare molta attenzione al linguaggio: il testo di italiano per stranieri è un caso limite che, per fortuna, non ha corrispondenti con quanto si trova nei libri scolastici, tuttavia sollecita il mondo della formazione a mantenere alta la guardia sul tema delle discriminazioni.

Oltre scuola e sanità, l’Unar ha nel corso della sua attività raccolto numerose segnalazioni sulle discriminazioni che si verificano sui mezzi di trasporto pubblico. Scorrendo i casi raccolti negli anni passati si trovano episodi che lasciano interdetti per quanto sono immotivati e violenti. A riguardo, l’anno 2010 non ha fatto eccezione.

*Una ragazza, classe 1988, studentessa, cittadina brasiliana ma abitante in Italia da anni, sta viaggiando su un autobus urbano. Si sta lamentando con un’amica nicaraguense per il caldo che c’è sul bus quando un uomo, un dipendente della locale ditta di trasporti fuori servizio, con un bimbo in braccio e moglie incinta al seguito, si intromette e comincia ad insultarla, dicendole: “cosa volette un tappeto rosso sugli autobus? Vai al tuo paese, negra di merda e non venite qui a romperci i coglioni”. La ragazza risponde. Anche la moglie prende le parti del marito e rincara. Alla fine la situazione degenera e i due mettono le mani addosso alla ragazza. La moglie dell’autista non in servizio graffia sul collo la giovane brasiliana; l’uomo invece l’afferra per la coda dei capelli, buttandola in terra e cominciando a picchiargli. Gli altri passeggeri tentano di difendere la giovane, ma*

*gli aggressori intimano a tutti di non intromettersi. A quel punto alla giovane brasiliana viene detto di scendere, ma lei si rifiuta. L'autista ferma il bus e chiede alla ragazza di andarsene "per ristabilire l'ordine". La ragazza protesta e si domanda perché debba scendere solo lei, ma non riceve risposta. La giovane scende alla fermata successiva ma non si perde d'animo: si fa raggiungere da sua madre, si fa medicare al pronto soccorso e poi sporge denuncia alla polizia. La prognosi è di 5 giorni e il referto parla di abrasioni al collo e all'avambraccio.*

Quando il razzismo si trasforma in violenza cieca vengono meno le basi per ogni tentativo di comprensione. Preme solo ricordare che la giovane brasiliana ha sporto denuncia e l'Unar sta monitorando il procedimento giudiziario scaturito da questa denuncia.

Sempre sul fronte del trasporto pubblico il 2010 ha nuovamente evidenziato il problema delle fermate a richiesta. I casi pervenuti all'Ufficio non presentano novità rispetto al passato, se non la persistenza di un comportamento platealmente discriminatorio. Una variante più ambigua e mascherata è data dalla scelta dei percorsi dei mezzi pubblici. È di quest'anno una denuncia sulla soppressione improvvisa di una fermata in prossimità di un campo rom alla periferia di una grande città. Tale scelta dell'azienda di trasporti appare immotivata anche perché la linea in questione passa per una strada a forte traffico, sulla quale semmai sarebbe necessaria qualche fermata in più e non in meno.

La panoramica sui casi di discriminazione riscontrati nel contesto dei servizi di pubblica utilità lascia intravedere alcuni fronti di intervento:

- innanzitutto, sembra essere necessaria un'attenzione superiore alle discriminazioni per così dire "procedurali". Regolamenti e procedure per quanto costruiti in nome della razionalizzazione dei servizi possono introdurre, spesso anche involontariamente, disparità e iniquità rispetto alla concezione universalista che anima questo genere di servizi; in questo senso particolarmente utile può rivelarsi l'attività di consulenza preventiva dell'Ufficio a favore di amministrazioni locali che intendano valutare, anteriormente alla loro eventuale adozione, eventuali profili discriminatori, anche di natura indiretta, potenzialmente innescabili da atti di natura regolamentare o amministrativa di loro competenza;
- un secondo fronte, di intervento è dato dalla necessità di rafforzare e rendere sistematica l'attività di formazione del personale dei servizi pubblici sui temi del rispetto e della non discriminazione. Certi comportamenti sono gravi se a compierli sono dei privati cittadini, lo sono ancor di più se l'autore è il personale di un servizio pubblico;
- infine, c'è il tema della sensibilizzazione all'interno delle scuole. I bambini e i ragazzi dovrebbero ricevere messaggi ripetuti e precisi sul tema della

non discriminazione. Sebbene le differenze possano essere occasione di incomprensione, non possono mai essere pretesto per offendere o ledere la dignità della persona.

### **1.6.3 DISCRIMINAZIONE ISTITUZIONALE E PREGIUDIZIO ANTIREDISTRIBUTIVO**

Nel 2010, l'Unar si è trovata in più di un caso ad affrontare casi di discriminazione etnico-razziale nei quali il responsabile era un qualche ufficio pubblico, che nell'applicare una norma o nel promulgare un provvedimento, direttamente o indirettamente, produceva una potenziale disparità di trattamento nei confronti di individui di origine non italiana. I settori nei quali si riscontra il maggior numero di casi sono l'erogazione di servizi alla persona o benefici economici. In generale, si riscontrano alcune situazioni tipo:

- a) all'esclusione preventiva: attraverso criteri e norme che esplicitamente impediscono ai cittadini stranieri di accedere un determinato beneficio o servizio;
- b) la richiesta di requisiti maggiorati: mediante documentazione supplementare, aggravi burocratici o creando requisiti amministrativi superiori a quelli previsti per gli italiani.

Queste due pratiche sembrano rispondere ad un pregiudizio antiredistributivo che vede negli immigrati dei consumatori di welfare. La tesi di senso comune è ben nota: i posti negli asili, i contributi per la casa, le borse di studio sarebbero appannaggio esclusivo degli immigrati; l'eccessiva presenza degli stranieri nelle graduatorie pubbliche per l'assegnazione di questi benefici terrebbe fuori chi ne ha "giustamente" bisogno, ovvero gli italiani. Sembra essere questo il presupposto che informa alcuni atti amministrativi palesemente discriminatori, attuati da alcuni enti locali. Occorre precisare che la maggior parte di casi pervenuti all'attenzione dell'Unar riguarda piccole cittadine. Si tratta di un particolare non banale poiché è probabile che il pregiudizio antiredistributivo tenda ad essere più forte laddove le risorse disponibili sono minori. In alcuni casi, non si va oltre l'effetto annuncio, per cui non è infrequente che a seguito di un intervento dell'Unar, ma anche di qualche associazione o sindacato locale, tali provvedimenti vengano ritirati. Tuttavia sono presenti anche situazioni nelle quali, nonostante un intervento, l'ente locale persevera nella pratica discriminatoria.

Rispetto alla capacità di intervento dell'Unar sul fronte delle discriminazioni istituzionali, le denunce pervenute evidenziano il ruolo di intermediazione assunto dalle organizzazioni della società civile presenti sul territorio. Monitorare in modo centralizzato i provvedimenti amministrativi degli enti locali è un'impresa immane, solo attraverso il coinvolgimento delle reti locali dell'associazionismo è possibile mantenere alta la vigilanza su questo genere di discriminazioni. In particolare, nel 2010, fondamentale è stato il ruolo di alcune

organizzazioni di giuristi esperti di immigrazione e degli sportelli di emanazione sindacale. Questa tendenza sta ad indicare che per leggere tra le righe dei provvedimenti amministrativi occorre una forte competenza giuridica poiché le discriminazioni istituzionali non sempre sono esplicite.

Entrando nel merito delle dinamiche concrete della discriminazione istituzionale, particolarmente gravi, per le conseguenze sulla vittima e sulla sua famiglia, sono le richieste di requisiti maggiorati per la concessione dell'idoneità abitativa, presupposto necessario per le pratiche di riconciliazione familiare e per l'ottenimento della Carta di soggiorno.

Come è noto la normativa italiana prevede che vengano rispettati i parametri previsti dalle Leggi regionali sull'edilizia residenziale, sono però i comuni e le Asl (per quel che riguarda i requisiti igienico-sanitari) i soggetti deputati ad applicare su scala locale un proprio regolamento. Nel corso del 2010, alcuni comuni hanno emesso delle ordinanze con le quali innalzavano il numero di metri quadri per persona previsti dalla normativa di riferimento. Sebbene ai comuni spetti di emanare i regolamenti per l'accertamento dell'idoneità abitativa, alcuni hanno ritenuto necessario intervenire anche sul fronte dei requisiti minimi. In alcune tra le segnalazioni pervenute all'Unar non si comprende bene la ragione di un tale intervento, in un caso specifico, invece, la *ratio* è più esplicita. In una circolare, ad esempio, si introducono delle misure supplementari per scongiurare il rischio di sovraffollamento delle abitazioni. Si legge che nelle case dei cittadini stranieri: "non può ospitarsi alcun soggetto straniero anche se in possesso di regolare permesso di soggiorno, allorquando il numero delle persone presenti nelle abitazioni verrebbe ad essere superiore a quello del parametro regionale dell'alloggio". Gli esempi di discriminazione istituzionale potrebbero continuare: richieste di requisiti di cittadinanza per l'ottenimento di borse di studio e buoni lavoro; esclusione delle coppie miste dalle graduatorie per l'assegnazione di alloggi popolari o di contributi per l'acquisto di casa; sostegni economici rifiutati alle famiglie straniere (nonostante il coniuge disoccupato e lo stato di gravidanza della donna).

La discriminazione istituzionale è un fronte di intervento particolarmente delicato e complesso, sul quale tuttavia occorre mantenere alto il livello di attenzione.

## CAPITOLO SECONDO: PARITA' DI TRATTAMENTO E FENOMENI DISCRIMINATORI CONNESSI ALLA DISABILITÀ, ALLA RELIGIONE, ALL'ETÀ E ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE

### 2.1 LA CONDIZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

#### 2.1.1. DAL MODELLO MEDICO AL MODELLO SOCIALE DELLA DISABILITÀ

Nel corso dei secoli la visione della persona con disabilità<sup>19</sup> ha assunto significati via via diversi, che rispecchiavano i valori culturali e le condizioni sociali ed economiche delle varie epoche corrispondenti. La rappresentazione sociale della disabilità ha sempre risentito dell'influsso di tali valori e condizioni, propri di un determinato periodo storico, dando origine di volta in volta a effetti, approcci e linguaggi ben precisi.

In un passato recente, la persona con disabilità veniva ancora identificata con la sua patologia e il pensiero dominante era che dovesse essere curata. In pratica, veniva trattata come un "oggetto da riparare" e riportare a standard precisi di funzionamento. Un oggetto rotto, senza capacità di scegliere, senza priorità esistenziali, se non quelle di adeguarsi, quanto prima e più possibile, a *cliché* di normalità. *Prima la curiamo, e se la cura non sortisce effetti positivi la inseriamo in luoghi separati e segreganti per continuare a curarla.* Il dubbio se tale progetto fosse condiviso o meno dalla persona in questione non veniva neanche preso in considerazione. In sostanza, venivano attribuite alla condizione psicofisica e allo stato di salute delle persone con disabilità le difficoltà della loro integrazione e la mancanza di pari opportunità. Le persone con disabilità, quindi, erano mortificate nelle loro risorse, limitate nei loro diritti umani e civili e cancellate dalla vita sociale.

Scoli di segregazione e di invisibilità sono duri da superare. È solo verso la fine degli anni Sessanta che il movimento delle persone con disabilità ha fatto i suoi primi passi, investito dai cambiamenti sociali, culturali e politici di quel periodo. La consapevolezza di essere cittadini con pari diritti degli altri ha spinto i singoli individui con disabilità a mettersi insieme per emanciparsi dalla condizione degradante in cui secoli di storia li avevano condannati.

---

<sup>19</sup> Il termine persone con disabilità è quello universalmente accettato a livello internazionale, sia nei documenti delle Nazioni Unite che in quelli dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa. Per una spiegazione dell'utilizzo di questo termine vedi "Le buone prassi nell'uso delle parole: le parole sono pietre" in *Le idee vincenti. Esempi di buone prassi nello sviluppo della cultura imprenditoriale e dell'accoglienza*, Pesaro, progetto Equal "Albergo via dei matti numero zero", [2005]. Una disamina del percorso realizzato a livello internazionale si può trovare in G. Griffó, *I diritti umani per le persone con disabilità*, in Pace Diritti Umani, n.3, settembre-dicembre 2005, pagg. 7-31.

La svolta decisiva si è avuta alla fine degli anni Settanta quando ha preso vita un nuovo approccio alla disabilità e il concetto stesso di disabilità come questione di diritti umani è stato accettato a livello internazionale. Alle persone con disabilità sono stati riconosciuti, da quel momento in poi, gli stessi diritti politici e civili di tutte le altre persone ed è stata affermata la necessità di adottare tutte quelle misure indispensabili affinché potessero vivere pienamente la propria vita. È stato, quindi, riconosciuto loro il diritto alla sicurezza economica e sociale, al lavoro, a vivere nella propria famiglia, a partecipare alla vita sociale e culturale, a essere protetti contro ogni forma di sfruttamento, abuso o condizione degradante.

Da quando, finalmente, si è abbandonato il modello medico della disabilità, si è fatta largo l'idea che, per capire e rispondere in modo adeguato alle questioni legate alla disabilità, la prospettiva dei diritti umani possa rappresentare la cornice idonea ad affrontare la condizione delle donne e degli uomini con disabilità. Tale punto di vista offre una prospettiva bio-psico-sociale<sup>20</sup>, che coglie la natura dinamica e reciproca delle interazioni tra individuo e ambiente e supera una visione riduzionista di causa-effetto. La disabilità, allora, non è una condizione individuale, ma è il risultato dell'interazione tra le caratteristiche intrinseche dell'individuo e le caratteristiche dell'ambiente fisico e sociale all'interno del quale egli si trova a vivere.

Un elemento chiave in questa nuova concettualizzazione è il riconoscimento che l'esclusione e la segregazione delle persone con disabilità sono determinate dalla logica dei pregiudizi e delle presunzioni sulla disabilità, logiche che troppo spesso sono alla base anche delle decisioni politiche e sociali che producono discriminazione. Inoltre, le barriere, gli ostacoli e le disparità di trattamento che le persone con disabilità subiscono vengono evidenziate e la società che le ha causate, dimenticando che vi sono persone che comunicano senza parlare, che si muovono senza l'uso degli arti, che leggono a occhi chiusi, che si relazionano a cuore aperto, diviene responsabile della loro eliminazione. La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite sottolinea che è la società a doversi riabilitare, offrendo pari opportunità e non discriminazione a tutti i cittadini.

Lo scopo essenziale della Convenzione ONU è proprio quello di includere le persone escluse, offrire egualianza di opportunità, fornire sostegni e servizi per garantire il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, proteggere le persone con disabilità da ogni forma di discriminazione, garantire riabilitazione, abilitazione ed empowerment. Questa nuova lettura della

---

<sup>20</sup> Il modello bio-psico-sociale propone una visione universale della disabilità che guarda alle diverse dimensioni della salute umana: biologica, individuale e sociale.

condizione delle persone con disabilità introduce la necessità di profondi cambiamenti nelle politiche pubbliche, negli strumenti di welfare, nell'uso delle risorse per garantire i diritti di tutti. L'inclusione delle persone con disabilità in ogni politica è un processo che richiede nuove capacità di ricerca e innovazione, trasformazione sociale e politica, piena partecipazione delle stesse persone con disabilità alle decisioni che le riguardano.

Gli atteggiamenti e comportamenti discriminatori sono determinati dalla storica visione negativa della disabilità, che ha portato alla costruzione di ambienti separati in cui rinchiudere tutte quelle persone che non corrispondono agli standard stabiliti sulla base dei pregiudizi. Il movimento delle persone con disabilità invita, quindi, a guardare dalla prospettiva della disabilità. Da questo angolo di osservazione ci si accorge, infatti, che è l'ambiente a disabilitare le persone e a produrre discriminazione.

Un ambiente fisico e sociale inaccessibile fa nascere, nelle persone con disabilità, un senso d'inferiorità. E anche coloro che hanno raggiunto un ottimo livello di consapevolezza della difficoltà di operare delle scelte e della propria dipendenza dagli altri si sentono umiliate a dover chiedere sempre aiuto. È importante, quindi, che la società avvii processi d'inclusione, perché ciò può portare a una presa di coscienza collettiva: se l'uomo è responsabile della costruzione di un ambiente fisico e sociale che limita fasce ampie di cittadini, è capace anche di realizzare un ambiente libero e liberante per tutti. È necessario, dunque, passare da una società che disabilita a una società che abilita. La disabilità, infatti, si previene limitando la diffusione di malattie, ma anche eliminando barriere, ostacoli e discriminazioni. Nessuno sceglie o vuole essere disabile, ma molte persone hanno imparato ad accettare e a convivere con le loro limitazioni funzionali, conducendo una vita di qualità. Queste persone arricchiscono la vita di tutti, perché mostrano una nuova prospettiva da cui partire per la costruzione di società basate su modelli d'inclusione, accettazione, rispetto e valorizzazione delle diversità.

### **2.1.2 LA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE**

Sono 650 milioni le persone con disabilità che vivono nel mondo; nei Paesi con scarsità di risorse solo il 2% della popolazione con disabilità ha accesso a interventi e servizi; la frequenza in una scuola è negata al 98% dei bambini con disabilità; l'accesso al lavoro è appannaggio di meno del 10% della popolazione potenziale; ben circa 70 Paesi non hanno alcuna legislazione sulla materia.

Nei 27 Stati dell'Unione Europea vivono 65 milioni di persone con disabilità. Se consideriamo l'insieme dei Paesi europei, dall'Atlantico agli Urali, arriviamo a circa 90 milioni. Qual è la loro condizione? Il tasso di disoccupazione

nell'Unione Europea è attorno all'80%<sup>21</sup> e circa il 17% della popolazione attiva ha una disabilità. Purtroppo, ancora il 60,9% dei bambini con disabilità frequenta classi o scuole speciali, essendo lontana la situazione italiana di educazione inclusiva. Secondo una recente ricerca, circa 500.000 persone con disabilità sono recluse in 2.500 mega-istituti<sup>22</sup>. Pur essendo cittadini europei, le persone con disabilità non hanno accesso a beni e servizi e non hanno libertà di movimento nell'Unione Europea.

In questi ultimi anni, il movimento mondiale delle persone con disabilità ha raggiunto obiettivi molto importanti, grazie all'emanazione di norme a livello internazionale ed europeo e alla definizione di documenti, politiche e azioni che hanno come fine ultimo il superamento delle condizioni di discriminazione. Tali trattati e documenti sanciscono la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità, applicando principi quali l'uguaglianza, l'autodeterminazione, la parità di genere, l'accessibilità, la vita indipendente, la non discriminazione e l'inclusione sociale. Principi che appartengono incontestabilmente alle persone con disabilità in quanto persone e cittadini come tutti gli altri. Per cui gli Stati devono promuovere politiche di *mainstreaming* in tutti i settori della vita sociale.

Sebbene questi siano principi importanti e positivi, non bisogna dimenticare che la cittadinanza e la partecipazione attiva delle persone con disabilità rimane, in larga misura, una promessa non ancora mantenuta. Per questo motivo, è importante che il movimento delle persone con disabilità mantenga alto il livello di attenzione e gli sforzi volti a promuovere i diritti umani e le pari opportunità delle persone con disabilità, che - occorre ricordarlo - nel mondo soffrono ancora gravi discriminazioni, estrema povertà, emarginazioni e abusi.

### 2.1.3 IL CONSIGLIO D'EUROPA

"Allorché un europeo su dieci è affetto da un handicap più o meno pronunciato, la collettività prende coscienza del fatto che sta a lei adattarsi ai bisogni delle persone disabili, e non più il contrario. Come ogni individuo, le persone disabili, devono poter godere della loro piena cittadinanza e prendere liberamente le decisioni che li riguardano. Le politiche condotte in favore delle persone disabili si sono spesso limitate al versamento d'aiuti finanziari o materiali,

---

<sup>21</sup> Dati EUROSTAT del 2003.

<sup>22</sup> Nell'Unione Europea a 27 Stati si calcola che il 60,9% degli studenti con disabilità è segregato in una classe o in una scuola speciale (vedi la pubblicazione dell'Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili "L'Integrazione dei Disabili in Europa", pubblicata nel 2008. Sito web: [www.european-agency.org](http://www.european-agency.org)). Una recente ricerca europea ha censito 500.000 persone con disabilità rinchiusa in 2.500 grandi istituti nei 25 Paesi membri (vedi sito web: [www.community-living.info](http://www.community-living.info)).

mentre l'accento dovrebbe essere posto su una migliore «integrazione» delle persone disabili all'interno della società". Con queste parole, il Consiglio d'Europa presenta la situazione delle persone con disabilità nel contesto europeo e le linee guida che ha seguito, segue e intenderà seguire nei prossimi anni nell'ambito della lotta alla discriminazione sulla base della disabilità.

Le Risoluzioni e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulle persone disabili<sup>23</sup> riguardano sia aspetti tecnici e normativi, sia questioni di politica generale, in particolare nell'ambito dell'Accordo parziale nel campo del sociale e della salute pubblica, a cui aderiscono solo una parte dei Paesi membri.

Il primo passo del Consiglio d'Europa nella lotta alla discriminazione può essere individuato nella *Carta Sociale Europea* adottata a Torino nel 1961, ma entrata in vigore riveduta solo nel 1999. La Carta, con l'articolo 15 della Parte II, è il primo documento programmatico del Consiglio d'Europa che fa esplicitamente menzione alle persone con disabilità. Un ulteriore riferimento lo troviamo nell'articolo 4 della *European Sport Charter*, adottata nel 1992 e riveduta nel 2001. Un passo essenziale in questo cammino è, inoltre, la *Raccomandazione R (92) 6* del Comitato dei Ministri, contenente le linee guida di tutte le successive azioni. Il testo è un documento-quadro che sviluppa una strategia coerente per le persone con disabilità e raccomanda agli Stati membri di adottare politiche nazionali volte a una sempre maggiore integrazione delle persone con disabilità. Dopo tale Raccomandazione, si sono susseguiti numerosi altri interventi del Consiglio dell'Unione Europea in favore delle persone con disabilità, in particolare sono stati prodotti diversi rapporti. Va, poi, ricordata la *Carta sulla Valutazione Professionale delle Persone con Disabilità*, adottata con la *Risoluzione Res AP (95) 3* del Comitato dei Ministri, che mira a fornire direttive specifiche per una loro maggiore integrazione professionale e lavorativa.

In occasione del 2003, Anno Europeo delle persone con disabilità, il Consiglio d'Europa ha emanato la *Raccomandazione n. 1592 (2003)* dell'Assemblea Parlamentare "Verso la piena inclusione sociale delle persone con disabilità", che sottolinea come in Europa le persone disabili rappresentino circa il 10-15% della popolazione totale, ossia un numero che varia da 80 a 120 milioni di cittadini, e ricorda come molti dei diritti fondamentali, sanciti dalla Convenzione Europea sui diritti umani, dai suoi protocolli e da altre normative, siano ancora inaccessibili per molte persone con disabilità. Ma, nello stesso tempo, tale Raccomandazione fa anche notare, con soddisfazione, come in alcuni Stati membri le politiche riguardanti le persone con disabilità si siano gradualmente evolute rispetto agli anni precedenti: da un approccio istituzionale che

---

<sup>23</sup> Tutta la documentazione disponibile è consultabile nel sito web: [www.coe.int/T/E/Social\\_Cohesion](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion).

considerava tali soggetti come “pazienti” da curare, a un approccio più olistico che li considera come “cittadini” che hanno diritto a un supporto individuale e all’autodeterminazione.

I maggiori risultati dell’Anno Europeo delle persone con disabilità si possono, però, riscontrare nei lavori della Seconda Conferenza Europea dei Ministri responsabili delle politiche per l’integrazione, che ha avuto luogo in Spagna il 7/8 maggio del 2003. In quell’occasione, infatti, è stata siglata la *Dichiarazione Ministeriale di Malaga*, dal titolo “*Migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità: condurre una politica coerente per, e mediante, una piena partecipazione*”. L’incontro, che ha visto la collaborazione dei Ministri degli (allora) 45 Stati membri, di rappresentanti di organizzazioni intergovernative e non governative, aveva come obiettivo quello di stabilire un’agenda della politica europea sulla disabilità per il decennio seguente. Da quell’impegno, è scaturita la *Raccomandazione Rec (2006) 5* sul Piano d’Azione del Consiglio d’Europa per promuovere i diritti e la piena partecipazione delle persone con disabilità nella società (accrescere la loro qualità della vita in Europa nel 2006-2015), che ha visto impegnati vari Paesi europei a realizzarne gli obiettivi<sup>24</sup>. Infine, attraverso la *Dichiarazione di Zagabria* (del 21 settembre 2007), scaturita da un’apposita Conferenza Europea, sono stati indicati gli impegni e le metodologie di lavoro degli Stati membri.

Recentemente il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa, ha dichiarato che “rendere le società inclusive richiede un lavoro di programmazione e sistematico. Ed è incoraggiante che alcuni Stati europei abbiano ora adottato piani e strategie sulla disabilità. Ogni Paese dovrà sviluppare questi piani disegnati sulle loro condizioni. Quelli che avranno cercato di identificare priorità, definire scadenze temporali e destinare risorse e responsabilità per l’implementazione saranno premiati generalmente con risultati positivi”.

Ulteriori passi avanti nella lotta alla discriminazione sono stati, poi, compiuti dal Consiglio d’Europa con la *Risoluzione Res AP (2005)* del Comitato dei Ministri sulla salvaguardia di adulti e bambini con disabilità contro gli abusi. E con la *Risoluzione Res AP (2007) 4* del Comitato dei Ministri (allegato 11) sull’educazione e l’inclusione sociale dei bambini e dei ragazzi autistici. Particolare attenzione è stata prestata al tema dell’accessibilità, con una serie di risoluzioni: la *Risoluzione Res AP (2001) 3* per la piena cittadinanza delle persone con disabilità

---

<sup>24</sup> Tra i Paesi del Consiglio d’Europa che hanno un piano d’azione sulla disabilità si segnalano: la Croazia, l’Irlanda, la Repubblica Ceca, la Spagna, la Svezia. Recentemente anche la Repubblica del Kosovo ha elaborato un Piano d’azione nazionale sulla disabilità col sostegno della Cooperazione italiana del MAE.

attraverso nuove tecnologie inclusive; la *Risoluzione Res AP (2001)*<sup>25</sup> 1 sull'introduzione dei principi dell'*universal design*<sup>25</sup> nei curricula di tutti coloro che lavorano sull'ambiente costruito («Tomar Resolution»), la *Risoluzione Res AP (2007)*<sup>3</sup> del Comitato dei Ministri (allegato 10) “Raggiungere la piena partecipazione attraverso l'*universal design*”.

#### 2.1.4 L'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea ha iniziato il proprio processo di trasformazione delle politiche sulla disabilità alla fine del programma *Helios II* (1993-1996). Come risultato di quel programma, infatti, sulla base di una Comunicazione della Commissione Europea, il Consiglio dei Ministri approvò la Risoluzione del 20 dicembre 1996 sulla parità di opportunità per i disabili<sup>26</sup>, la quale, partendo dalle Regole Standard delle Nazioni Unite<sup>27</sup>, definiva una serie di azioni a sostegno dei diritti dei cittadini europei con disabilità. Successivamente, l'introduzione di un articolo sulla non discriminazione nel Trattato di Amsterdam (1997)<sup>28</sup> ha incluso anche la tutela delle persone disabili nel contrasto alle disparità di trattamento. E, infine, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza nel dicembre del 2000, gli articoli 21 e 26 hanno riconosciuto il diritto di non discriminazione e l'esigenza di misure positive per l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Infatti, all'articolo 26, *Inserimento delle persone con disabilità*, si dichiara esplicitamente che: “L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”. E ancora all'articolo 21, *Non discriminazione*, si afferma che “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una

---

<sup>25</sup> Una definizione di *universal design* si trova all'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, in cui si afferma che per “progettazione universale” si intende la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La “progettazione universale” non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili. Una nuova strategia della Comunità Europea nei confronti dei disabili del 30 luglio 1996 (97/C 12/01).

<sup>27</sup> Regole Standard per le pari opportunità delle persone con disabilità, adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993.

<sup>28</sup> L'art. 13 del Trattato di Amsterdam così recita: “senza pregiudizio per le altre norme di questo Trattato e nei limiti dei poteri conferiti alla Commissione, il Consiglio, con decisione unanime sulla base di una proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo, prende decisioni appropriate per combattere le discriminazioni basate sul sesso, la razza od origini etniche, religioni o credenze, disabilità, età od orientamento sessuale”.

**minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.**

L'anno 2003, dedicato dall'Unione Europea alle persone con disabilità, è stato un momento di trasformazione culturale e di nuovo slancio<sup>29</sup>: 10.000 eventi organizzati in ogni parte d'Europa sono stati finalizzati a diffondere il modello sociale della disabilità, sostenuto dalla Dichiarazione di Madrid del 2002, manifesto culturale europeo sulle persone con disabilità. Alla fine di quell'anno, la Commissione Europea ha lanciato il Piano d'Azione europeo sulla disabilità (2004-2010), che con cadenza biennale ha identificato alcune priorità su cui impegnare le politiche e le azioni degli Stati membri, del Parlamento Europeo e della stessa Commissione Europea. Attualmente, è in discussione lo strumento che dovrebbe sostituire tale Piano, e l'European Disability Forum<sup>30</sup>, riconosciuta rappresentanza delle organizzazioni di persone con disabilità presso le istituzioni europee, ha proposto di arrivare a un patto sulla disabilità, più impegnativo del precedente Piano d'Azione, soggetto all'accordo di tutti gli Stati membri.

La strategia dell'Unione Europea per le persone con disabilità si basa sul rispetto dei diritti umani e si fonda su quattro pilastri fondamentali: la non discriminazione, le azioni positive per garantire le pari opportunità, l'accessibilità a beni e servizi e il coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano.

Tuttavia, nell'Unione Europea le persone con disabilità non hanno gli stessi diritti degli altri cittadini europei: se è garantita la libertà di movimento dei lavoratori europei, questa libertà non è fruibile dai cittadini con disabilità; se è garantita la libertà di potersi trasferire da uno Stato all'altro, questa libertà è problematica per un cittadino europeo con disabilità. Per questo motivo, le organizzazioni di persone con disabilità hanno premuto per una legislazione non discriminatoria, in grado di rimuovere barriere, ostacoli e pregiudizi.

Un tale tipo di legislazione si è sviluppata, negli anni novanta, negli Stati Uniti d'America e si è diffusa nei Paesi anglosassoni (Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito). L'Unione Europea ne ha fatta una delle proprie bandiere, approvando due Direttive non discriminatorie in materia di razza e di impiego<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione su implementazione, risultati e ulteriore valutazione dell'Anno Europeo delle persone con disabilità 2003, COM (2005) 486 finale del 13 ottobre 2005, seguita da successive Comunicazioni biennali della Commissione sulla situazione delle persone con disabilità nell'Unione Europea.

<sup>30</sup> Vedi il sito web: [www.edf-feph.org](http://www.edf-feph.org).

<sup>31</sup> Direttiva 2000/43/CE; Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, relativa alla creazione di un quadro generale a favore dell'uguaglianza di trattamento in materia di occupazione e di lavoro.

Tuttavia, perdurando la situazione di esclusione sociale che le persone con disabilità vivono in Europa, il movimento delle associazioni delle persone con disabilità e loro familiari chiede un'ulteriore direttiva orizzontale, di non discriminazione, specifica sulla disabilità<sup>32</sup>.

Le pari opportunità in Europa sono incentivate da politiche di *mainstreaming*, ossia di inclusione dei cittadini con disabilità all'interno delle politiche ordinarie. Qualsiasi provvedimento normativo, qualsiasi politica, qualsiasi azione deve includere i diritti e i bisogni delle persone con disabilità. È un modo di trasformare le politiche, sia europee che nazionali. L'Unione Europea si è mostrata molto attiva in tal senso, con direttive e risoluzioni sui temi più disparati, come gli standard per gli autobus urbani, le regolamentazioni per i passeggeri di aerei, treni e navi, gli standard di accessibilità nell'uso delle nuove tecnologie, i vincoli sull'accessibilità per i contratti pubblici e sull'uso dei fondi strutturali<sup>33</sup>. La trasformazione è indirizzata a un differente uso delle risorse: infatti, non servono più soldi per acquistare, per esempio, pullman accessibili, bensì standard di accessibilità da rispettare al momento di acquistare i mezzi di trasporto, in modo che siano utilizzabili da tutti i cittadini.

Per quanto riguarda la partecipazione sociale e il dialogo civile, la nascita dell'European Disability Forum, nel 1997, ha consentito alla rappresentanza unitaria di 29 Consigli Nazionali sulla Disabilità e di oltre 40 associazioni europee di diventare un interlocutore riconosciuto su tutti i tavoli politici e tecnici inerenti i temi legati ai diritti e ai bisogni delle persone con disabilità.

Nel campo del lavoro, la Commissione Europea, già nella strategia di Lisbona del 2000, aveva indicato nel pieno impiego delle persone con disabilità uno degli obiettivi da conseguire per una maggiore competitività del sistema europeo. Attualmente, è in corso il processo di revisione di tale strategia.

---

<sup>32</sup> L'European Disability Forum ha raccolto, nel 2008, 1.360.000 firme per chiedere alle istituzioni europee di discutere e approvare una direttiva orizzontale sulla non discriminazione delle persone con disabilità, attualmente in discussione al Parlamento Europeo.

<sup>33</sup> Citando le principali, segnaliamo: Decisione del Consiglio (2000/750/CE) del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario di lotta contro la discriminazione (2001-2006); Decisione del Consiglio (2001/903/CE) del 3 dicembre 2001, relativa all'Anno Europeo delle persone disabili 2003; Risoluzione del Consiglio (2003/C 134/05) del 6 maggio 2003 relativa all'accessibilità alle infrastrutture e attività culturali per le persone con disabilità; Risoluzione del Consiglio del 15 luglio 2003 relativa alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone con disabilità; Risoluzione del Consiglio del 5 maggio 2003 sulle pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione; Regolamento CE 1107/2006 sui viaggiatori con disabilità in aereo; Regolamento CE 1083/2006 sui fondi strutturali; Raccomandazione 2008/867/CE relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

### 2.1.5 L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

Le Nazioni Unite sono intervenute sulle questioni inerenti la disabilità già dal 1971 con documenti, azioni e programmi: Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons nel 1971; Declaration on the Rights of Disabled Persons nel 1975; Declaration on the Rights of Deaf-Blind Persons nel 1979; Anno Internazionale delle Persone Handicappate nel 1981; Programma d'Azione Mondiale relativo alle Persone con Disabilità 1983-1992 nel 1982; Regole Standard "Norme sull'uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità" nel 1993. Queste ultime sono il primo strumento internazionale, non vincolante per i Paesi che l'adottano, che introduce il concetto di uguaglianza di opportunità applicato alle persone con disabilità e definisce un sistema di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani nei singoli Stati.

Numerose sono state le iniziative delle Agenzie dell'ONU sul tema della disabilità: dall'OMS, all'UNESCO, all'ILO, all'UNICEF<sup>34</sup>.

Il 13 dicembre del 2006 segna una data importante per il movimento delle persone con disabilità di tutto il mondo, poiché, mettendo da parte gli obiettivi parziali, esso è riuscito a unificarsi e a parlare con una voce comune per rappresentare le questioni collettive, inclusa la quotidiana esperienza di discriminazione che tante persone con disabilità di tutto il mondo ancora vivono. In questo giorno, infatti, l'ONU ha adottato la Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

Tale Trattato oggi rappresenta uno strumento di cambiamento che pone in evidenza come la condizione delle persone con disabilità sia una questione di diritti umani. Esso potrà facilitare l'elaborazione e l'adozione di politiche e azioni in grado di portare le persone con disabilità e le loro famiglie a conquistare pari opportunità e non discriminazione, e nello stesso tempo a realizzare condizioni di vita dignitose, venendo incluse nella comunità, nel senso di essere pienamente partecipi non solo dei processi di definizione e decisione delle politiche sulla disabilità, ma di tutte le questioni generali che riguardano la società. Finalmente, i diritti delle persone con disabilità, intesi come diritti umani, sono divenuti argomento di primo piano e le questioni inerenti la disabilità hanno acquistato rilevanza nelle politiche di tutti i Governi.

Con l'approccio dei diritti umani si è, quindi, realizzata una rivoluzione culturale nella lettura della condizione delle persone con disabilità. Un cambiamento di prospettiva che ricostruisce il rapporto tra le caratteristiche delle

---

<sup>34</sup> Una disamina del percorso realizzato a livello internazionale si può trovare in G. Griffo, *I diritti umani per le persone con disabilità*, in Pace Diritti Umani, n. 3, settembre-dicembre 2005, pagg. 7-31.

persone e le modalità attraverso le quali la società permette o limita l'accesso a diritti, beni e servizi e consente od ostacola la piena partecipazione alla vita sociale. Significativa nel preambolo, al punto e), è la definizione di disabilità come "il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri". Tale visione si basa su alcuni concetti essenziali, che trasformano l'agire e il percepire dei Governi e delle società nei riguardi delle persone con disabilità. In questa nuova prospettiva, la Convenzione si inserisce nel più ampio contesto della tutela e della promozione dei diritti umani, definito in sede internazionale fin dalla Dichiarazione Universale del 1948 e consolidatosi nel corso dei decenni, che conferma in favore delle persone con disabilità i principi fondamentali in tema di riconoscimento dei diritti di pari opportunità e di non discriminazione.

La Convenzione ONU, nei suoi principi ispiratori, non riconosce "nuovi" diritti alle persone con disabilità, ma piuttosto assicura che queste ultime possano godere, sulla base degli ordinamenti degli Stati di appartenenza, degli stessi diritti riconosciuti a tutti gli altri, in applicazione dei principi generali di pari opportunità per tutti. Essa rappresenta un risultato importante per la comunità internazionale in quanto, in materia di disabilità, non esisteva prima uno strumento internazionale vincolante per gli Stati firmatari, i quali, se la ratificano, devono garantire e tutelare i diritti umani delle persone con disabilità, impegnando ogni settore e competenza istituzionale e intervenendo con politiche, legislazioni e risorse idonee. Inoltre, sottolineando che le persone che vivono una condizione di disabilità devono occuparsi dell'insieme delle politiche generali e delle risorse ordinarie, secondo un approccio basato sul *mainstreaming*, essa le ricolloca tra tutti i cittadini e inserisce i loro bisogni tra i bisogni primari di tutti, per garantirne l'accesso, la fruibilità e il sostegno alla piena cittadinanza.

La Convenzione ONU riconosce che tutte le persone sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio. Gli Stati che la ratificano devono proibire ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantire alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione legale contro ogni forma di discriminazione diretta e indiretta. Dal punto di vista giuridico, discriminare significa differenziare o trattare in maniera differente le persone, anche quando non sussista tra loro una differenza rilevante, oppure trattare in modo identico coloro che vivono condizioni differenti. Discriminare sulla base della disabilità sta a indicare "qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione determinata dalla condizione di disabilità, che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di egualanza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico,

sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo”<sup>35</sup>. In questa definizione è inclusa ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un *accomodamento ragionevole*, da intendersi come tutte “le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove vi sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di egualanza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali”<sup>36</sup>.

La Convenzione ONU, oltre a ribadire che i diritti già riconosciuti nelle altre sei Convenzioni delle Nazioni Unite appartengono anche alla persone con disabilità, introduce la tutela di quei diritti che possono essere riconosciuti solo alle persone con disabilità, quali l’accessibilità, la vita indipendente, la mobilità personale; individuando, quindi, nuove forme di tutela legale connesse alla particolare natura della discriminazione e alla mancanza di egualanza di opportunità che le persone con disabilità sono costrette a subire.

I diritti di cui si occupa la Convenzione ONU possono essere raggruppati per aree tematiche.

La prima area riguarda la discriminazione multipla, che coinvolge quelle persone con disabilità che sono soggette a maggiori rischi di discriminazione: donne con disabilità (art. 6) e bambini con disabilità (art. 7). Articoli, questi, che devono essere letti come strumenti legali per rafforzare la tutela di bambini e donne con disabilità in tutti gli articoli della Convenzione.

La seconda area riguarda l’accesso fisico e l’*universal design*. Tutti gli Stati che ratificano la Convenzione si devono impegnare a prendere misure appropriate per assicurare l’accesso all’ambiente fisico, ai trasporti, all’informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti od offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, per consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita (art. 9). In quest’area, devono essere inclusi: l’articolo 19, con il quale gli Stati Parti si impegnano a riconoscere l’eguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e prendono misure efficaci e appropriate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e della piena inclusione e partecipazione all’interno della comunità; l’articolo 18, con il quale gli Stati Parti si impegnano a riconoscere il diritto delle persone con disabilità alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e della cittadinanza, su base di egualanza con altri;

---

<sup>35</sup> Art. 2 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>36</sup> Ibidem.

**I**l articolo 21, con il quale gli Stati Parti si impegnano a prendere tutte le misure appropriate per assicurare che le persone con disabilità possano esercitare il diritto alla libertà di espressione e di opinione, compresa la libertà di cercare, ricevere e impartire informazioni e idee su base di egualanza con altri e attraverso ogni forma di comunicazione di loro scelta.

La terza area riguarda l'accesso ai diritti e ai servizi sociali. In essa, possiamo raggruppare una serie di articoli. L'articolo 24, "Istruzione", che impegna gli Stati Parti a riconoscere il diritto delle persone con disabilità all'istruzione, senza discriminazioni e su una base di egualanza di opportunità, e a fare in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli nel sistema educativo ordinario. Obiettivi importanti dell'educazione sono: il pieno sviluppo del potenziale umano, il senso di dignità e dell'autostima, il rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana, lo sviluppo della personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, al fine di mettere in grado le persone con disabilità di partecipare effettivamente a una società libera. L'articolo 25, "Salute", nel quale viene ribadito il diritto delle persone con disabilità a godere del più alto standard conseguibile di salute, senza discriminazioni sulla base della disabilità, e impegna gli Stati Parti a prendere tutte le misure appropriate per assicurare loro l'accesso ai servizi sanitari, che devono tenere conto delle specifiche differenze di genere, e a fornire quei servizi sanitari di cui hanno necessità proprio in ragione delle loro disabilità, il più vicino possibile alle comunità in cui vivono, comprese le aree rurali.

L'articolo 26, "Abilitazione e riabilitazione", con il quale gli Stati Parti si impegnano a prendere misure efficaci e appropriate, tra cui il sostegno tra pari, per permettere alle persone con disabilità di ottenere e conservare la massima autonomia, la piena abilità fisica, mentale, sociale e professionale, e di giungere alla piena inclusione e partecipazione in tutti gli ambiti della vita. Per questo, andranno organizzati, rafforzati ed estesi servizi e programmi complessivi per l'abilitazione e la riabilitazione, in particolare nelle aree della sanità, dell'occupazione, dell'istruzione e dei servizi sociali. L'abilitazione e la riabilitazione devono avere inizio nella fase più precoce possibile e devono essere basate su una valutazione multidisciplinare dei bisogni e dei punti di forza dell'individuo. Inoltre, devono essere realizzate in modo da facilitare la partecipazione e l'inclusione nella comunità e in tutti gli ambiti della società, e devono essere liberamente accettate e poste a disposizione delle persone con disabilità nei luoghi più vicini possibile alle loro comunità di appartenenza. L'articolo 27, "Lavoro e occupazione", nel quale viene riconosciuto il diritto delle persone con disabilità al lavoro, su base di parità con gli altri, includendo il diritto all'opportunità di mantenersi attraverso il mestiere che esse scelgono o accettano liberamente, in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità.

L'articolo 28, "Adeguati livelli di vita e protezione sociale", che riconosce il diritto delle persone con disabilità a un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, e il continuo miglioramento delle condizioni di vita. Gli Stati Parti devono prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazione fondata sulla disabilità, assicurare parità di accesso ai servizi di acqua pulita, ai servizi, alle attrezzature e ad altri tipi di assistenza per i bisogni legati alla disabilità, ai programmi di protezione sociale e a quelli di riduzione della povertà, all'aiuto pubblico per coprire le spese collegate alle disabilità, ai programmi abitativi pubblici e, infine, ai programmi e benefici per il pensionamento.

La quarta area riguarda la tutela della sfera privata, ossia viene riconosciuto il diritto delle persone con disabilità a un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, e il continuo miglioramento delle condizioni di vita (art. 28). Gli Stati Parti si impegnano a prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazione fondata sulla disabilità. In quest'area, viene compreso l'articolo 23, "Rispetto del domicilio e della famiglia", nel quale viene riconosciuto alle persone con disabilità il diritto di sposarsi e fondare una famiglia, di decidere liberamente e responsabilmente riguardo al numero dei figli e di conservare la fertilità sulla base di egualanza con gli altri.

La quinta area comprende quegli articoli della Convenzione che giocano un ruolo essenziale per sostenere il cambiamento di approccio alla condizione delle persone con disabilità e consentire di trasformare lo stigma sociale negativo a loro attribuito. In essa, devono essere inclusi diversi articoli. L'articolo 8, "Accrescimento della consapevolezza", che impegna gli Stati Parti ad adottare misure immediate, efficaci e appropriate allo scopo di sensibilizzare l'insieme della società, anche a livello familiare, riguardo la situazione delle persone con disabilità e accrescere il rispetto per i loro diritti e la loro dignità, combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose, e promuovere la consapevolezza delle stesse persone con disabilità sulle proprie capacità e potenzialità. L'articolo 12, "Eguale riconoscimento di fronte alla legge", con il quale la Convenzione introduce una profonda innovazione anche nel campo della tutela legale delle persone che non possono rappresentarsi da sole. Infatti, obbliga gli Stati Parti a tutelare tutte le persone in maniera eguale davanti alla legge e a garantire un accompagnamento a questo diritto, vincolandolo al rispetto dei diritti umani. Ciò significa che ogni trattamento di persone non in grado di rappresentarsi da sole non potrà violare le norme contenute non solo nella stessa Convenzione, ma anche in tutta la legislazione internazionale sui diritti umani. Questo comporterà un cambiamento progressivo di servizi e trattamenti, che dovranno superare, per esempio, pratiche di istituzionalizzazione o forme di tutela dei diritti limitate ai soli patrimoni, e introdurrà una nuova attenzione alla qualità della vita. Lo stesso

vale anche per le persone che si trovano in temporanea impossibilità di rappresentarsi da sole, come chi è soggetto a trattamento psichiatrico obbligatorio. Infine, la raccolta di statistiche e dati, sancita nell'articolo 31, contribuirà a far emergere una diversa visione della condizione delle persone con disabilità. La Convenzione impegna, infatti, gli Stati Parti a raccogliere le informazioni appropriate che permettano loro di formulare e implementare politiche allo scopo di dare effetto alla Convenzione stessa. Particolarmente opportuna è ritenuta la promozione di ricerche e studi per sottolineare che le persone con disabilità devono poter usufruire degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di sradicamento della povertà. La Risoluzione delle Nazioni Unite che lega il tema della povertà (*Millennium Development Goals*) con quello della disabilità<sup>37</sup> richiede appropriate politiche di *mainstreaming* non solo nei Paesi poveri, ma anche in quelli sviluppati (e quindi in Italia): una recente ricerca inglese ha fatto emergere come una famiglia che ha al proprio interno una persona con disabilità abbia il doppio di possibilità di divenire povera<sup>38</sup>.

Cooperazione internazionale ed emergenze sono la sesta area d'intervento della Convenzione. Con l'articolo 32, "Cooperazione internazionale", gli Stati Parti dei Paesi ricchi si impegnano a utilizzare le risorse della cooperazione internazionale per promuovere i diritti umani delle persone con disabilità, aumentando, secondo l'approccio a doppio binario (*twin track approach*), le risorse destinate alle persone disabili e inserendo il tema della disabilità in tutti i progetti e programmi di cooperazione internazionale. Inoltre, con l'articolo 11, gli Stati Parti devono assicurare la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, includendo i conflitti armati, le crisi umanitarie e le catastrofi naturali.

Ogni Paese firmatario deve introdurre la Convenzione ONU nei propri sistemi normativi attraverso l'approvazione di una legge. In Italia, il processo di ratifica si è concluso con l'approvazione della legge 18 del 3 marzo 2009<sup>39</sup>, depositata alle Nazioni Unite il 15 maggio dello stesso anno. Ogni Stato che avrà concluso il processo di ratifica dovrà preparare periodicamente un rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione, da sottoporre al Comitato internazionale sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite, eletto il 3 novembre del

---

<sup>37</sup> Risoluzione A/64/180 “Realizzare il Millennium Development Goals per le persone con disabilità attraverso l’implementazione del Programma Mondiale di Azione riguardante le Persone con disabilità e la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità”, approvata nella sessantaquattresima sessione dell’Assemblea generale dell’ONU.

<sup>38</sup> Guy Parckar, *Disability poverty in the UK*, London, Leonard Cheshire Disability, 2008.

<sup>39</sup> Legge 3 marzo 2009, n. 18, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 61 del 14 marzo 2009.

2008<sup>40</sup>. L'Italia ha scelto di assegnare il compito di punto di contatto e responsabile dell'applicazione della Convenzione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, conferendo a un Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità l'incarico di monitorare a livello nazionale le politiche della disabilità e di elaborare il rapporto periodico da inviare al Comitato delle Nazionali Unite sui diritti delle persone con disabilità previsto dall'articolo 35 della Convenzione.

Quanto all'impatto in Italia del Trattato Internazionale, è importante fare alcune considerazioni. Il nostro è un Paese con alcune incoerenze nel campo della disabilità. Convivono, infatti, almeno due legislazioni con ottiche differenti: la legge 118/71 esprime un modello medico di approccio alla disabilità; la legge quadro 104/92 adotta un modello sociale, più vicino al riconoscimento dei diritti umani, ma non del tutto. La logica sottesa continua a essere quella per cui il trattamento è legato al modello medico, e a esso è ancora vincolato l'accesso ai servizi. Dunque, anche per l'Italia la Convenzione può stimolare un rinnovamento, nella direzione del superamento di una logica assistenziale verso una progressiva inclusione, realizzando servizi per tutti, con attenzione alle differenze individuali qualunque ne sia la causa, e una maggiore attenzione alle politiche di *mainstreaming* in tutti gli ambiti. Nello stesso tempo, risulta importante promuovere una formazione curriculare sul modello della disabilità basato sui diritti umani a livello universitario e nei corsi di aggiornamento, che dovrebbe investire tutti coloro che operano a vario titolo nella progettazione e nell'offerta di servizi a contatto con gli utenti: la Convenzione lo sottolinea a più riprese e in vari articoli<sup>41</sup>. È, quindi, necessario che tutte le comunità e organizzazioni professionali identifichino un programma di aggiornamento su tali temi.

---

<sup>40</sup> I membri del Comitato dei diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite sono i seguenti: Ms. Edah Wangechi Maina (Kenia), Mr. György Könzeli (Ungheria), Ms. Ana Peláez Narváez (Spagna), Mr. Germán Xavier Torres Correa (Ecuador), Mr. Lotfi Ben Lallohom (Tunisia), Ms. María Soledad Cisternas Reyes (Cile), Ms. Amna Ali Al Suweidi (Qatar), Mr. Mohammed Al-Tarawneh (Giordania), Mr. Cveto URŠIĆ (Slovenia), Ms. Jia Yang (Cina), Mr. Ronald McCallum AO (Australia), Mr. Monsur Ahmed Choudhuri (Bangladesh).

<sup>41</sup> Art. 4 *Obblighi generali* - comma 1, punto (i) - (Gli Stati Parti si impegnano) a promuovere la formazione di professionisti e di personale che lavora con persone con disabilità sui diritti riconosciuti nella presente Convenzione, così da fornire una migliore assistenza e migliori servizi garantiti da questi stessi diritti. Art. 8 *Accrescimento della consapevolezza* - comma 2, punto (d) - (Gli Stati Parti) promuovono programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo alle persone con disabilità e ai diritti delle persone con disabilità. Art. 9 *Accessibilità* - comma 2, punto (c) - (Gli Stati Parti adottano misure adeguate per) fornire una formazione relativa ai problemi di accesso con cui si confrontano le persone con disabilità a tutti gli interessati. Art. 13 *Accesso alla giustizia* - comma 2 - Allo scopo di aiutare a garantire l'effettivo accesso delle persone con disabilità alla giustizia, gli Stati Parti promuovono una formazione adeguata per coloro che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia, comprese le forze di polizia e il personale penitenziario. Art. 25

Non vi sono dati e statistiche sulle discriminazioni che subiscono le persone con disabilità. Tuttavia, alcuni esempi possono farne emergere lo scenario di sfondo: il tasso di disoccupazione in Italia nel mercato del lavoro ordinario (gennaio 2010) è di circa l'8,8% (anche se la Confindustria, sommando i dati dei cassaintegrati, parla di circa il 10%), ma arriva al 75% per le persone con disabilità (dato 2007, infatti i dati statistici sull'occupazione di persone con disabilità vengono rilevati circa ogni tre anni, al contrario di quelli ordinari, dimostrando ulteriormente il trattamento diseguale a cui sono sottoposti i lavoratori con disabilità). Se confrontiamo il tasso di disoccupazione femminile, scopriamo che nel mercato del lavoro ordinario l'impiego delle donne è del 46%, mentre per le donne con disabilità scende al 33%. Le persone che utilizzano la carrozzina hanno accesso ai treni solo per circa il 5-10%, in confronto al 100% degli altri passeggeri. E si potrebbe continuare così in altri settori. Purtroppo, la ricerca statistica e la raccolta di dati e informazioni sulla condizione delle persone con disabilità (altri compiti del nascente Osservatorio nazionale) sono ancora lontane dall'“identificare e rimuovere le barriere che le persone con disabilità affrontano nell'esercizio dei propri diritti” (art. 31 della Convenzione).

La Convenzione ONU sottolinea che la condizione che vivono le persone con disabilità è una questione di diritti umani. Ogni volta che una persona con disabilità riceve un trattamento differente senza giustificazione subisce una discriminazione. Ogni discriminazione è una violazione dei diritti umani. Le persone con disabilità, tutti i giorni, subiscono continue violazioni dei loro diritti umani.

In questa direzione, un ulteriore elemento importante è il sistema di monitoraggio nazionale e internazionale che obbligherà l'Italia a monitorare l'applicazione della Convenzione ONU con l'aggiornamento della legislazione, la raccolta di dati appropriati, la definizione di politiche e servizi rispettosi dei diritti umani delle persone con disabilità.

Gli stessi enti locali possono giocare un ruolo rilevante e impegnarsi per l'applicazione delle norme contenute nella Convenzione. Diventa, infatti, importante anche il ruolo dei Comuni, delle Province e delle Regioni che possono recepire la Convenzione con atti ufficiali e costruire un sistema di coinvolgimento

---

*Salute*, comma 1, punto (d) - (Gli Stati Parte dovranno) richiedere agli specialisti sanitari di prestare alle persone con disabilità cure della medesima qualità di quelle fornite agli altri, in particolare ottenendo il consenso libero e informato della persona con disabilità coinvolta, accrescendo, tra l'altro, la conoscenza dei diritti umani, della dignità, dell'autonomia, e dei bisogni delle persone con disabilità attraverso la formazione e l'adozione di regole deontologiche nel campo della sanità pubblica e privata. Art. 26 *Abilitazione e riabilitazione* - comma 2 - Gli Stati Parte promuovono lo sviluppo della formazione iniziale e permanente per i professionisti e per il personale che lavora nei servizi di abilitazione e riabilitazione.

delle associazioni di persone con disabilità e loro familiari per applicare progressivamente, nei propri regolamenti, nelle politiche e nei servizi di competenza, i principi contenuti nella Convenzione stessa. In quest'ottica, Agenda 22<sup>42</sup>, strumento di programmazione partecipata delle politiche per la disabilità, potrebbe rivelarsi la metodologia di lavoro più idonea per le azioni di implementazione e di monitoraggio<sup>43</sup>.

Dal momento che la Convenzione ONU impegna gli Stati firmatari a coinvolgere le associazioni di persone con disabilità e dei loro familiari nella definizione delle politiche e nel complesso dei processi decisionali (art. 4, comma 3<sup>44</sup>), nuove sfide si profilano per il movimento di liberazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie in Italia. Come sappiamo da anni, non è una legge che da sola cambia la qualità della vita delle persone con disabilità, ma l'iniziativa continua di chi si impegna a promuovere e tutelare i nostri diritti umani. “Niente su di noi senza di noi”, non è solo uno slogan, ma anche un diritto e una responsabilità. I processi di inclusione sociale sono efficaci ed effettivi solo con la diretta partecipazione delle persone escluse e discriminate.

È un momento storico per i 650 milioni di persone con disabilità: veder riconosciuti i propri diritti umani al più alto livello. E una nuova priorità viene posta nell'agenda mondiale: non bisogna più rivendicare i nostri diritti, ora bisogna chiedere di applicarli.

#### **2.1.6 LE PERSONE CON DISABILITÀ IN ITALIA**

Il quadro normativo e culturale internazionale ha arricchito ulteriormente, in questi anni, il già cospicuo impianto legislativo italiano in materia di disabilità. Tuttavia, nonostante gli sforzi normativi per promuovere l'inclusione sociale delle persone con disabilità, esistono ancora in Italia condizioni chiare di

---

<sup>42</sup> Il metodo Agenda 22, ideato in Svezia nel 1999, definisce un quadro condiviso di collaborazioni tra le associazioni che rappresentano le persone con disabilità e i loro familiari e le istituzioni locali competenti per la realizzazione di Piani relativi alle politiche sulla disabilità. Nasce con lo scopo di implementare le Regole Standard delle Nazioni Unite del 1993. Oggi, il riferimento culturale è la Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>43</sup> La Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) ha promosso il progetto “Rete in Movimento” che ha sperimentato in alcune città italiane l'applicazione della Convenzione ONU a livello locale (vedi [www.superando.it](http://www.superando.it)). DPI Italia e AIFO hanno promosso col sostegno della Provincia di Milano il progetto “Diritti umani per tutti”, che coinvolge Comuni e associazioni di persone con disabilità e loro familiari della provincia milanese.

<sup>44</sup> “Nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la presente Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative”.

discriminazione. Studi e ricerche dimostrano come all'interno dei luoghi di lavoro, nella scuola o nel trasporto pubblico siano tuttora presenti ostacoli significativi alla piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale.

In un recente *discussion paper* si afferma: "se vogliamo dare a tutti la possibilità di vivere un'esperienza di vita indipendente, che dovrebbe essere il nostro obiettivo, secondo le intenzioni dichiarate dal Legislatore, si deve sottolineare chiaramente che per le persone con disabilità fisiche esiste un problema fondamentale da affrontare: l'impossibilità di stabilire una relazione efficace e naturale con l'ambiente. Ciò implica sicuramente questioni di accessibilità, ma è anche un qualcosa che va al di là di questo: è l'intera esperienza antropologica a essere coinvolta. Infatti, l'autonomia, l'indipendenza e l'accesso equo sono aspetti necessari per tutte le persone, con disabilità o meno. Noi possiamo (e dobbiamo) tendere all'inclusione"<sup>45</sup>.

Come emerge dall'indagine campionaria ISTAT sulle *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005*<sup>46</sup>, in Italia le persone con disabilità sono stimate in 2 milioni e 609 mila individui, circa il 4,8% della popolazione di 6 anni e più che vive in famiglia<sup>47</sup> (tabella 1).

---

<sup>45</sup> Angelo D. Marra, *Brief outlook on provisions concerning disability in Italy and methods to enforce law*, Discussion Paper, 2007.

<sup>46</sup> L'informazione statistica è disponibile sul sito web: [www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it).

<sup>47</sup> Come viene precisato nel sito dell'ISTAT, la stima si basa su un criterio molto restrittivo di disabilità, secondo il quale vengono considerate persone disabili unicamente quelle che, nel corso dell'intervista, hanno riferito una totale mancanza di autonomia per almeno una funzione essenziale della vita quotidiana. Se si considerano in generale le persone che hanno manifestato un'apprezzabile difficoltà nello svolgimento di queste funzioni, la stima allora sale a 6 milioni e 606 mila persone con disabilità, pari al 12% della popolazione che vive in famiglia di età superiore ai 6 anni. Tale dato è in linea con quello rilevato nei principali Paesi industrializzati. Sfuggono, tuttavia, le persone con disabilità non fisica che sono in grado di svolgere le funzioni essenziali della vita quotidiana. Nell'indagine, inoltre, non sono compresi i bambini fino a 5 anni, poiché lo strumento utilizzato non è idoneo a fornire indicazioni utili per tale fascia di popolazione, ma è possibile stimare il loro numero utilizzando i dati provenienti dalle certificazioni scolastiche e facendo alcune ipotesi semplificative riguardo al trend della disabilità nella prima infanzia, da cui si ipotizza, complessivamente, un numero di bambini con disabilità fra 0 e 5 anni pari a circa 42.460. Per quanto riguarda, invece, la stima delle persone con disabilità che non vivono in famiglia, si può ricorrere all'indagine sui *Presidi residenziali socio-assistenziali* del 2005, che individua la presenza di 196.218 persone con disabilità o anziani non autosufficienti. Da ultimo, è bene chiarire che, oltre a tutti i limiti evidenziati, si tratta comunque di stime verso il basso, poiché le persone con disabilità in famiglia vengono rilevate tramite un'indagine campionaria, col metodo dell'intervista (rivolta direttamente alla persona con disabilità o a un suo familiare), e non si può escludere che vi sia una sottostima dovuta alla mancata dichiarazione della presenza di persone con disabilità in famiglia.

La disabilità appare correlata all'età: tra le persone sopra i 65 anni la quota di popolazione con disabilità è del 18,7%, e raggiunge il 44,5% (35,8% per gli uomini e 48,9% per le donne) tra le persone di 80 anni e più.

I tassi di disabilità evidenziano una differenza di genere a svantaggio di quello femminile: in rapporto al totale della popolazione, le donne hanno un tasso di disabilità del 6,1%, mentre gli uomini del 3,3%. Tale fenomeno è determinato in buona parte dall'evoluzione demografica, che ha causato un forte invecchiamento della popolazione, caratterizzato da una crescita della speranza di vita alla nascita per tutta la popolazione, ma in misura maggiore per le donne.

Nell'analisi della distribuzione territoriale, emerge un differenziale tra l'Italia settentrionale e quella meridionale e insulare. In particolare, si osserva un tasso di disabilità del 5,7% nelle Isole e del 5,2% nel Meridione, mentre tale tasso scende al 4,3% nel Nord-Ovest e al 4,2% nel Nord-Est. Infine, nel Centro si registra un tasso di disabilità del 4,9%. La stessa struttura geografica si osserva sia per gli uomini che per le donne.

**Tab. 1 Persone con disabilità di 6 anni e più che vivono in famiglia per regione. Valori assoluti, tassi grezzi e standardizzati per 100 persone<sup>48</sup>. Anno 2004-2005**

Regione	Valori assoluti (in migliaia)	Tassi grezzi	Tassi standardizzati
Piemonte	190	4,7	4,3
Valle D'Aosta	5	4,1	4,0
Lombardia	337	3,8	4,0
Prov. Aut. Bolzano	11	2,5	2,9
Prov. Aut. Trento	13	2,9	3,0
Veneto	182	4,2	4,3
Friuli Venezia Giulia	52	4,6	4,0
Liguria	86	5,7	4,3

<sup>48</sup> Il tasso standardizzato consente di confrontare popolazioni aventi una struttura per età diversa. Il valore del tasso grezzo, infatti, dipende anche dalla struttura per età della popolazione, e non solo dal fenomeno in analisi. Per esempio, il tasso grezzo di disabilità (numero di persone disabili diviso popolazione) potrebbe essere più alto in alcune regioni a causa di una maggiore presenza di persone anziane. Il tasso standardizzato, invece, riconduce tutta la popolazione a una stessa struttura per età, cosicché le differenze che si osservano fra le regioni non sono dovute al fattore età.

<b>Emilia Romagna</b>	<b>171</b>	<b>4,4</b>	<b>3,8</b>
Toscana	179	5,3	4,5
Umbria	48	6,0	5,0
Marche	75	5,2	4,5
Lazio	217	4,4	4,6
Abruzzo	66	5,4	4,9
Molise	18	5,8	5,2
Campania	252	4,7	5,6
Puglia	212	5,6	6,2
Basilicata	33	5,8	5,8
Calabria	105	5,5	6,0
Sicilia	285	6,1	6,6
Sardegna	72	4,6	5,2
<b>ITALIA</b>	<b>2.609</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>

Fonte: ISTAT, *Indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005*

### 2.1.7 ISTRUZIONE<sup>49</sup>

Tradizionalmente, i bambini con disabilità venivano istruiti in scuole speciali e segreganti o in classi separate all'interno delle scuole ordinarie e la loro istruzione risultava significativamente inferiore se confrontata con quella regolare ricevuta dagli altri bambini. Oggi, nonostante esista una legislazione che garantisce l'integrazione scolastica nella scuola di tutti, permangono comunque molti ostacoli nell'accesso all'istruzione.

Tra le persone con disabilità, il 20,9% non ha alcun titolo di studio. Tale quota è maggiore tra le donne, per le quali si registra un valore pari al 25,1%, mentre tra gli uomini esso ammonta al 12,6%. Notevole è lo svantaggio rispetto al resto della popolazione di 15 anni e più, all'interno della quale coloro che sono senza titolo di studio rappresentano il 4,3% del totale. Il divario permane anche

<sup>49</sup> Le informazioni sui livelli di istruzione delle persone con disabilità sono tratte dall'indagine ISTAT *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005* (dati disponibili sul sito web: [www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it)).

considerando le fasce di popolazione più giovani, per esempio nella classe di età 15-44 anni il 16,0% degli individui con disabilità non ha conseguito alcun titolo di studio, quota che scende significativamente all'1,8% nel resto della popolazione della stessa classe di età.

L'accesso all'istruzione risente non soltanto della presenza della disabilità e delle differenze di genere, ma anche dell'età più matura. Per l'assenza di un titolo di studio e per i titoli di studio più elevati (diploma superiore e laurea), le generazioni più mature scontano i pochi interventi di politica di integrazione scolastica di cui, invece, hanno potuto giovare le generazioni più giovani. Per cui, le persone con disabilità tra i 15 e i 44 anni con un diploma superiore o una laurea rappresentano il 25,2%, contro il 7,8% di quelle di 65 anni e più (tra le persone senza disabilità delle stesse fasce di età tali valori sono rispettivamente del 54,6% e del 15,7%).

Negli ultimi anni, le iscrizioni degli studenti con disabilità all'Università statale hanno conosciuto una crescita significativa. Dall'anno accademico 2000-2001 all'anno accademico 2006-2007 gli studenti con disabilità sono più che raddoppiati: da 4.813 a 11.407 iscritti. In proposito, il MIUR parla di un "incremento relativo" del 137%<sup>50</sup>.

Nell'anno scolastico 2007-2008 gli alunni con disabilità nelle scuole ordinarie (statali e non statali) erano 188.713, pari al 2,1% di tutti gli alunni, di questi 174.404 (pari al 92,4% di tutti gli alunni con disabilità) frequentavano le scuole statali<sup>51</sup>.

### 2.1.8 LAVORO

In Italia, la percentuale di persone con disabilità disoccupate è maggiore di quella degli altri lavoratori. E le donne con disabilità, in particolare, vivono condizioni di discriminazione multipla. I dati ISFOL<sup>52</sup> confermano tale tendenza: non solo le donne con disabilità hanno più difficoltà a entrare nel mondo del lavoro, ma anche quando riescono ad accedervi risultano penalizzate nei percorsi di carriera o nel ricoprire ruoli professionali di responsabilità. Inoltre, poiché l'ingresso nel mercato del lavoro è strettamente connesso al soddisfacimento di bisogni specifici determinati dalla condizione di disabilità, è ancora più difficile accedere ai servizi pubblici e alle nuove tecnologie.

Secondo i dati dell'indagine ISTAT sulle *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005*, meno del 18% delle persone con disabilità in età

---

<sup>50</sup> Fonte: MUR-CINECA, 2007.

<sup>51</sup> Fonte: SIMPI, 2007-2008.

<sup>52</sup> Cfr. Indagine PLUS.

lavorativa (15-64 anni) risulta occupato, contro poco più del 54% del resto della popolazione. Analizzando i dati per classi di età, si osserva che, nella fascia 15-44 anni, la percentuale delle persone con disabilità occupate è complessivamente del 18,4%, raggiungendo il valore del 22,3% tra gli uomini contro il 13,9% delle donne di pari età. Di poco più bassa la percentuale (17,0%) di coloro che dichiarano di essere occupati tra i 45 e i 64 anni, ma ancora più significativa la forbice tra i sessi (24,6% tra i maschi e 10,4% tra le femmine).

La differenza di genere, considerevole nel caso delle persone occupate in età lavorativa, sembra essere meno rilevante per quanto riguarda invece la ricerca del lavoro, se si considera che lo 0,4% delle donne con disabilità è in cerca di occupazione contro l'1,9% degli uomini (tra le persone senza disabilità tali valori sono rispettivamente del 5,6% e del 6,1%).

La quota degli inabili al lavoro è del 21,8% sul totale delle persone con disabilità, tra i giovani-adulti (15-44 anni) tale percentuale risulta molto elevata, pari al 50,9%, mentre tra coloro che hanno 45-64 anni il valore scende al 39,0%.

Dalla IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”<sup>53</sup>, emerge che in Italia le persone con disabilità iscritte agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio, al 31 dicembre 2007, sono 712.424, di cui il 47,8% composto da donne con disabilità. Osservando la distribuzione geografica degli iscritti, il dato più significativo è la preponderanza dei beneficiari della legge 68/99 nelle Regioni meridionali e insulari, dove il volume degli iscritti con disabilità supera il 60%. Da rilevare, inoltre, la composizione di genere delle iscrizioni, che solamente nel Sud e nelle Isole evidenzia una percentuale inferiore alla media nazionale di donne con disabilità iscritte al collocamento obbligatorio (45,1% vs 47,8%), mentre nel Centro e nel Nord Est le iscrizioni di donne disabili superano addirittura il 50% e quindi la componente maschile degli iscritti (rispettivamente 54,2% e 51,8%).

Nel 2007, sono stati registrati 31.535 avviamenti al lavoro (pari al 4,4% delle iscrizioni), che nel 36,7% dei casi hanno riguardato donne con disabilità, valore che scende al 27,6% nelle Regioni meridionali e insulari. Rispetto alla precedente annualità, è possibile evidenziare un incremento complessivo degli avviamenti, che ha investito soprattutto il Nord Est e, a seguire, il Sud e le Isole. Viceversa, nello stesso anno, si sono avute 7.353 risoluzioni dei rapporti di lavoro (nel 32,7% dei casi a svantaggio di donne disabili), che hanno interessato in modo preponderante il Nord Italia.

---

<sup>53</sup> Disponibile on-line al seguente indirizzo internet <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/EBEFFDC5-52FD-4E39-874E-E94C7698B595/0/IVRelazionealParlamento.pdf>

I posti scoperti nelle imprese pubbliche e private soggette all'obbligo di assunzione di persone con disabilità sono stati calcolati in 65.346, rispettivamente 10.837 nelle imprese pubbliche e 54.509 nelle imprese private. Disaggregando i dati per ripartizione geografica e analizzando le relative quote di riserva, si può osservare che la percentuale più alta di posti riservati alle persone con disabilità è rintracciabile nel Sud e nelle Isole (36,9%) e, a seguire, nel Nord Ovest (33,8%), ma al contrario il maggior tasso di scopertura<sup>54</sup> si registra nel Nord Est e nel Centro (entrambe le ripartizioni con un valore pari al 32,2%).

### 2.1.9 VITA SOCIALE

Per comprendere meglio la vita sociale delle persone con disabilità, in Italia, è necessario partire dal paradigma secondo il quale intercorre una stretta relazione tra le persone, la loro autonomia e indipendenza, la necessità di autodeterminarsi e la società all'interno della quale esse vivono, che dovrebbe garantire a tutti la possibilità di essere indipendenti in una rete di relazioni. Le persone con disabilità italiane vivono questa possibilità con molti ostacoli e limitazioni, poiché l'atteggiamento culturale e sociale, nonostante una legislazione paradossalmente all'avanguardia, è ancora quello di fornire risposte separate, che costituiscono una violazione dei diritti umani e civili e che determinano una grave condizione di discriminazione.

Ancora oggi, l'Italia, se escludiamo alcune isole felici nelle Regioni del Nord e del Centro, si caratterizza per la carente di servizi specifici per le persone con disabilità, quali quelli per la vita indipendente, e per l'inadeguata accessibilità delle nostre città, dei trasporti pubblici e di tutti i contesti culturali. Tale disattenzione verso i bisogni delle persone con disabilità da parte delle istituzioni pubbliche viene spesso sopperita dalle reti familiari e amicali, come dimostrano molte delle ricerche realizzate sul nostro sistema di welfare.

Dai dati dell'indagine ISTAT sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati, risulta che, in Italia, la spesa per le prestazioni territoriali rivolte all'area di utenza disabilità si attesta, nel 2006, a 1.231.716.291 euro, pari al 20,7% dell'intera spesa sociale nazionale. Tra le diverse ripartizioni geografiche, è il Sud<sup>55</sup> a evidenziare la più bassa percentuale di spesa rivolta alle persone con disabilità sul totale della spesa sociale della ripartizione, con un valore del 14,3%. E sono sempre le Regioni meridionali a dichiarare la più bassa spesa pro-capite<sup>56</sup>,

---

<sup>54</sup> Dato dal rapporto percentuale tra i posti scoperti in una ripartizione geografica e la relativa quota di riserva.

<sup>55</sup> Nell'indagine citata, il Sud e le Isole sono considerati separatamente.

<sup>56</sup> Tale valore è dato dal rapporto tra la spesa sostenuta nell'area disabilità e la popolazione disabile di riferimento come risulta dalle stime dell'ISTAT.

con 500,22 euro in confronto ai 2.184,32 euro della media nazionale; viceversa è al Nord Est che si registra la spesa pro-capite più elevata con 4.924,61 euro.

Concentrandoci solo su alcune tipologie di prestazioni (tabella 2), possiamo constatare che a livello nazionale la spesa per l'assistenza domiciliare rivolta alle persone con disabilità (167.938.964 euro) risulta inferiore a quella destinata alle strutture residenziali (214.333.720 euro). Tuttavia, osservando i dati disaggregati per ripartizione geografica, emergono modelli di intervento significativamente diversi, laddove al Nord la spesa in residenzialità risulta molto più elevata di quella per gli interventi domiciliari; al Centro e al Sud si registra una distribuzione diametralmente opposta, a vantaggio della domiciliarità; e, infine, nelle Isole abbiamo una suddivisione abbastanza simile tra le due tipologie di prestazioni, seppur con il prevalere della spesa in strutture residenziali.

Tab. 2 Spesa dei Comuni singoli e associati per assistenza domiciliare e strutture residenziali rivolte all'area di utenza disabilità per ripartizione geografica. Valori assoluti. Anno 2006

Ripartizione geografica	Assistenza domiciliare <sup>57</sup>	Strutture residenziali <sup>58</sup>
Nord Ovest	29.566.178	56.904.464
Nord Est	23.071.516	96.593.645
Centro	60.336.748	24.309.543
Sud	22.912.203	2.592.610
Isole	32.052.319	33.933.458
<b>ITALIA</b>	<b>167.938.964</b>	<b>214.333.720</b>

Fonte: elaborazione su dati ISTAT, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati 2006*

Partecipare alla vita sociale vuol dire anche poter partecipare alle attività culturali e sportive, come ogni altro cittadino. Se facciamo riferimento allo sport, possiamo osservare che il 15,5% delle persone con disabilità di 6 anni e più svolge una qualche attività fisica o sportiva, a fronte del 52,9% delle persone non

<sup>57</sup> Rientrano in questa voce i seguenti servizi e interventi: Assistenza domiciliare socio-assistenziale; Assistenza Domiciliare Integrata con servizi sanitari; Servizi di prossimità (buonvicinato); Telesoccorso e teleassistenza; Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario; Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio; Altro.

<sup>58</sup> Tale voce comprende sia le strutture che le rette per le prestazioni residenziali. Sono esclusi i centri estivi o invernali con pernottamento.

disabili<sup>59</sup>. Sul versante delle attività culturali, l'11,3% delle persone con disabilità sopra i 14 anni è andato al cinema, a teatro o a vedere qualche spettacolo nei 12 mesi che hanno preceduto l'intervista, rispetto al 24,2% delle persone senza disabilità<sup>60</sup>.

### 2.1.10 SALUTE<sup>61</sup>

Il modello medico considera la disabilità come un problema della persona, causato da malattie, traumi o altre condizioni di salute che necessitano di assistenza medica, sotto forma di trattamento individuale da parte di professionisti. L'azione è mirata alla cura della disabilità e, dove ciò non è possibile, al cambiamento del comportamento dell'individuo, in modo che si adatti all'ambiente circostante. L'assistenza medica è vista come una questione prioritaria, piuttosto che la creazione di servizi capaci di rispondere ai bisogni sociali e culturali delle persone. Al contrario, secondo il modello bio-psico-sociale, è la società a produrre handicap. E la salute umana deve essere considerata nelle sue diverse dimensioni: biologica, psicologica e sociale.

Nonostante ormai da anni si parli di un approccio sociale alla disabilità, la percezione che le persone con disabilità hanno del proprio stato di salute appare, ancora oggi, fortemente influenzata dal modello medico. Soltanto il 9,3% delle persone con disabilità dichiara di stare bene o molto bene, contro il 66,8% delle persone senza disabilità.

Non si registrano differenze sostanziali tra i sessi: l'8% delle donne con disabilità si sente bene o molto bene, contro il 11,8% degli uomini (tra le persone senza disabilità tali valori sono rispettivamente del 62,7% e del 71,0%).

L'aumento della percezione negativa del proprio stato di salute è correlato al crescere dell'età: le persone con disabilità tra i 6 e i 24 anni che dichiarano di sentirsi male o molto male sono il 10,0%. Tale valore sale al 35,5% tra i 25 e i 44 anni, arriva al 54,9% tra i 45 e i 64 anni e tocca la soglia del 65,5% tra i 65 e i 74 anni, per poi scendere al 58,1% dopo i 75 anni. Andamento, questo, che può essere associato sia a fattori soggettivi (maggiore vulnerabilità, solitudine, ecc.) che ad aspetti oggettivi (invecchiamento, insorgere di patologie croniche, ecc.).

---

<sup>59</sup> Fonte: ISTAT, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005* (dati disponibili sul sito web: [www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it)).

<sup>60</sup> Fonte: ISTAT, *Aspetti della vita quotidiana 2008* (dati disponibili sul sito web: [www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it)).

<sup>61</sup> I dati contenuti in questo paragrafo sono tratti dall'indagine ISTAT *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005* (dati disponibili sul sito web: [www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it)).

### **2.1.11 ACCESSIBILITÀ DI SERVIZI E TRASPORTI**

La legislazione italiana in materia di superamento delle barriere architettoniche e sensoriali (art. 27 L. 118/71, art. 32 L. 41/86, L. 13/89, D.M. 236/89, L. 104/92, D.P.R. 503/96) è vasta e articolata, arrivando a definire leggi di seconda generazione. Purtroppo, la sua applicazione è disomogenea sul territorio nazionale e nelle singole aree di intervento. Per cui, il diritto alla mobilità delle persone con disabilità risulta ancora molto limitato: sono numerosi, infatti, gli edifici pubblici e quelli privati aperti al pubblico che presentano barriere architettoniche e sensoriali. Tale situazione produce una seria limitazione dei diritti costituzionali e umani dei cittadini con disabilità (diritto allo studio, al lavoro, alla salute, all'assistenza, ecc.) e crea condizioni di discriminazione ed emarginazione sociale di cui le persone disabili subiscono le pesanti conseguenze.

Questo stato di cose penalizza soprattutto i cittadini con disabilità molto gravi, che sono assistiti esclusivamente dai genitori o dai parenti più prossimi, laddove la possibilità di garantire loro l'autonomia personale potrebbe invece rappresentare, oltre che una garanzia del rispetto dei diritti umani e civili, anche un investimento sociale ed economico. Un tale intervento consentirebbe, infatti, di prevenire le situazioni di abbandono e l'impossibilità di gestire autonomamente la vita quotidiana, contrastando in questo modo la "segregazione" in istituti speciali, dove non solo vengono limitati, se non cancellati, i diritti essenziali, ma vengono anche pagate dai Comuni o dalle ASL rette giornaliere molto elevate.

La prima legislazione italiana sull'argomento risale al 1971, e da allora molti sono stati gli interventi normativi che l'hanno seguita. Non sempre però costruire senza barriere ha significato riformulare i criteri di progettazione dell'architettura, arricchendone il linguaggio, bensì l'intervento si è ridotto a una semplice riproposizione di schemi di soluzione, non riuscendo sovente nemmeno a garantire la reale fruibilità del manufatto da parte dei cittadini con disabilità (per es. scivoli troppo ripidi, pavimentazioni sdrucciolevoli, rampe davanti a ostacoli, ecc.). Per di più, la mancanza di sanzioni per gli inadempienti, introdotte dalla legge 104/92 ma scarsamente utilizzate, non ha certo favorito la corretta applicazione della legislazione in materia.

Un bilancio sull'implementazione della normativa in questi anni fa emergere che, se qualche passo avanti è stato fatto in termini di vincoli e standard costruttivi nell'ambito delle nuove edificazioni (soprattutto per quelle private, di servizi aperti al pubblico di interesse economico, come gli alberghi), per quanto riguarda gli edifici pubblici la normativa è stata applicata con estrema difficoltà.

Ai Comuni sono demandati molti compiti di controllo e di indirizzo in materia urbanistica e di lavori pubblici, ma spesso nell'attuazione di tale competenze non ci si attiene al rispetto della normativa in materia di barriere architettoniche.

Per quanto riguarda i servizi di trasporto, in particolare, si possono distinguere varie aree di intervento, che vengono di seguito elencate.

### **2.1.12. VIAGGIATORI IN AEREO**

Il regolamento CEE 1107/2006 (del 5 luglio 2006) “relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo” obbliga gli aeroporti italiani a garantire l’accompagnamento dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta sugli aeroplani. Gli enti gestori degli aeroporti devono, infatti, offrire a questi passeggeri adeguati standard di accessibilità e comfort, anche attraverso gestori privati competenti. Il sistema di retribuzione del servizio erogato viene spalmato su tutti i passeggeri, attraverso una quota parte delle tasse aeroportuali, definita sulla base del numero dei viaggiatori annui. Coloro che vogliono usufruire del servizio devono prenotarlo, con almeno 48 ore di anticipo sul volo, alle compagnie aeree, che hanno il compito di informare con un sistema automatizzato i servizi degli aeroporti di partenza e di arrivo (compresi gli scali), i quali poi si occuperanno di accompagnare i passeggeri a bordo o di assisterli nello sbarco.

A livello nazionale, l’ente pubblico responsabile dell’attuazione e del controllo del regolamento europeo è l’ENAC, che ha il quadro nazionale della situazione degli oltre 40 aeroporti italiani. Nella fase di attuazione, è stato attivato un tavolo di confronto tra l’ENAC stesso, gli aeroporti italiani e le associazioni di promozione e di tutela dei cittadini.

Certamente, l’applicazione del regolamento europeo in Italia ha posto ai nostri aeroporti l’esigenza di qualificare il servizio di accompagnamento, cosa che è avvenuta nei principali aeroporti nazionali, dove si è provveduto alla formazione del personale, alla definizione di standard di funzionamento, alla regolamentazione del servizio. Particolarmente significativa è stata l’applicazione del regolamento europeo all’aeroporto di Napoli, riconosciuto come una buona prassi dalla Commissione Europea in occasione della Giornata Europea sulla disabilità del 2008. Tuttavia, purtroppo, manca ancora oggi un monitoraggio sistematico e periodicamente aggiornato in grado di fornire elementi e dati statistici sullo stato di applicazione del regolamento comunitario negli aeroporti italiani.

### **2.1.13. VIAGGIATORI IN TRENO**

Il regolamento europeo 1371/2007 (del 23 ottobre 2007) “relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario”, entrato in vigore in Italia alla fine dello scorso anno, prevede misure di progressiva equiparazione del servizio di trasporto su rotaia ai passeggeri con disabilità e ridotta mobilità.

Per quanto riguarda il nostro Paese, Trenitalia già dal 1990 ha attivato un servizio di accompagnamento per i viaggiatori con disabilità. Il viaggiatore, munito

di un'apposita tessera ferroviaria identificativa e rinnovata periodicamente, prenota il servizio in anticipo (i cui tempi variano a seconda della tipologia delle stazioni) e si presenta al treno, dove gli addetti, dotati di attrezzi appropriate, lo “incarozzano” nei vagoni accessibili (sui convogli provvisti di tale attrezzatura, il cui numero viene progressivamente incrementato, coprendo sia i treni veloci, che quelli locali). Tale servizio dal 2007 viene svolto in maniera elettronica, attraverso un sistema centralizzato di Trenitalia che dà conferma al passeggero direttamente sul suo cellulare dell'avvenuta prenotazione e nel contempo informa i servizi delle stazioni di partenza e di arrivo. Da quest'anno, inoltre, il servizio è stato esteso anche ai biglietti corrispondenti alla tratta ferroviaria da effettuare, il cui numero di codice viene inviato al passeggero con la conferma della prenotazione del servizio. Tuttavia, le stazioni in cui esiste il servizio di accompagnamento sono ancora circa 240 su 2.400 (anche se vengono continuamente aumentate), penalizzando fortemente le stazioni dei piccoli centri.

#### **2.1.14. TRASPORTO URBANO ED EXTRAURBANO**

In base alla direttiva europea 85/2001 (del 20 novembre 2001) “relativa alle disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/CEE e 97/27/CE”, recepita in Italia con D.M. 20 giugno 2003<sup>62</sup>, tutti i servizi urbani di trasporto pubblico su gomma devono dotarsi di autobus corrispondenti a una tipologia standard europea, tra le cui caratteristiche vi è il criterio dell'accessibilità per i passeggeri con disabilità. Ciò significa che, con il recepimento della direttiva, gli enti locali competenti (Comuni, Province, Regioni), al momento del rinnovo del parco macchine dei servizi di trasporto urbano, devono dotarsi di autobus rispondenti agli standard europei.

Purtroppo, non vi è alcuna rilevazione statistica sull'applicazione di questa normativa in Italia.

Equalmente sono assenti ricerche sul complesso del trasporto pubblico (su gomma, su fune, su ferro) urbano ed extraurbano. Eppure, negli ultimi decenni, sulla spinta di una maggiore sensibilità e di regolamentazioni e normative più stringenti, tram, metropolitane e funicolari sono state costruite o ristrutturate tenendo conto del vincolo dell'accessibilità a tutti i passeggeri.

---

<sup>62</sup> Recante “Recepimento della direttiva 2001/85/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001, e della relativa rettifica, concernente le disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/CEE e 97/27/CE”.

### **2.1.15 LA DISCRIMINAZIONE MULTIPLA DELLE DONNE CON DISABILITÀ**

Essere donne con disabilità vuol dire subire una doppia discriminazione: in quanto donne e in quanto persone con disabilità. Come donne si condivide con le altre donne la mancanza di pari opportunità che contraddistingue le nostre società; come persone con disabilità si condivide l'esclusione sociale, la discriminazione, la difficoltà di partecipazione.

Tuttavia, essere donne con disabilità non produce solo una somma di discriminazioni, quanto piuttosto una loro moltiplicazione. Le donne con disabilità, infatti, non godono di pari opportunità né rispetto alle altre donne, né rispetto agli uomini con disabilità. Nel primo caso, in ogni legge emanata per favorire le donne e in ogni servizio realizzato per migliorarne la qualità della vita, non c'è quasi mai un riferimento particolare alle donne con disabilità. Nel secondo caso, la società e gli stessi uomini con disabilità le ostacolano nel ricoprire posti e ruoli di responsabilità.

Per molto tempo, anche nell'ambito del movimento delle persone con disabilità la dimensione di genere è stata considerata irrilevante e la disabilità è stata intesa come un concetto unitario che eclissa tutte le altre dimensioni. Ciò significa che anche nell'ambito delle associazioni che hanno l'obiettivo di tutelare i diritti delle persone con disabilità si riproduce esattamente quello che di solito avviene in tutte le altre organizzazioni, ossia si tende a riproporre gli stessi "ruoli di genere".

Ogni donna, nel contesto sociale in cui vive, per cultura e tradizione, è ingessata in un ruolo che condiziona la percezione che ha di se stessa. E, in particolare, la donna con disabilità vive una realtà ancora più difficile poiché, spesso, non le viene riconosciuto alcun ruolo e non viene considerata come donna. Tale percezione sociale è talmente forte da condizionare il suo vissuto e da far sì che le donne con disabilità, rispetto alle loro pari non disabili, si ritengano perdenti in partenza<sup>63</sup>.

Oggi, grazie agli sforzi compiuti dalle stesse donne con disabilità impegnate nelle associazioni di tutela dei diritti delle persone disabili e al fatto che la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità solleciti ad adottare una prospettiva di genere, aumenta le probabilità che i governi prendano misure in grado di combattere le discriminazioni multiple e di favorire il rispetto dei diritti umani di tutte le persone.

---

<sup>63</sup> Un approfondimento sul tema Donne, Disabilità e Lavoro, realizzato a partire dal racconto autobiografico di un campione di donne con disabilità intervistate, lo si trova in Bucci D., Bassetti Z., Regnicoli M., *Percorsi, Risorse e Ostacoli per le Pari Opportunità. Il percorso lavorativo delle donne con disabilità*, Consorzio di Cooperative Sociali Integra, 2009.

In Italia, le donne con disabilità spesso hanno meno opportunità degli uomini con disabilità di partecipare alla vita della comunità, e ciò principalmente a causa di ragioni culturali. La mobilità limitata e l'assenza di interventi per rendere l'ambiente accessibile costituiscono un ulteriore fattore di discriminazione. Ma anche l'iperprotezione delle famiglie d'origine, che nasce il più delle volte da buone intenzioni, limita la piena partecipazione alla vita sociale. Molte famiglie, è vero, sostengono le donne con disabilità in termini di assistenza fisica, ma a volte falliscono nell'offrire sostegno emotivo e psicologico e possibilità di accrescere l'empowerment. Spesso si ignorano i sentimenti e le emozioni delle bambine e delle ragazze con disabilità, e nello stesso tempo non si fornisco loro strumenti, in termini d'istruzione e di formazione, che potrebbero favorire una piena inclusione sociale. Di conseguenza, molte rimangono confinate nelle proprie case, incapaci di assumere sia i ruoli che tradizionalmente sono loro attribuiti, sia quelli che le donne, oggi, si sono conquistate. Ciò produce sentimenti di isolamento, solitudine e scarsa autostima.

Le donne con disabilità tendono a essere più vulnerabili, e quindi maggiormente esposte a molestie sessuali, violenze domestiche e sfruttamento di vario genere, quale quello sul posto di lavoro. Sono due volte più a rischio, rispetto alle altre donne, di divorzio e separazione. Sono obiettivi più facili di sfruttamento sessuale, in particolare se hanno una disabilità intellettuale. Tendono a essere in uno stato di dipendenza fisica, sociale ed economica.

Si valuta che la condizione di disabilità in un individuo raddoppia la possibilità di essere aggredito, ma per le donne con disabilità la situazione è ancora più grave: l'isolamento e l'anonimato in cui spesso vivono aumentano il rischio di abuso fisico ed emotivo e impediscono loro di chiedere aiuto.

#### **2.1.16 IL RISCHIO DI POVERTÀ**

In Italia, esistono poche statistiche comparative sulla situazione delle persone con disabilità che permettono di far emergere la differenza di accesso a diritti, beni e servizi rispetto agli altri cittadini (per esempio, il tasso di disoccupazione ufficiale in Italia è dell'8,3%, mentre per le persone con disabilità è del 75%; le persone che si spostano in carrozzina possono usufruire del 10% circa del servizio ferroviario: solo 240 stazioni su 2.400 sono fornite di servizi di accompagnamento e soltanto alcuni treni hanno una carrozza accessibile per i viaggiatori in carrozzina).

Un tentativo di indagine che va in questa direzione è stato realizzato con il paper "La Povertà nelle Persone con Disabilità: Indicatori dal Capability

Approach”<sup>64</sup>, che affronta le questioni inerenti il maggiore rischio di povertà delle persone con disabilità.

L’obiettivo di questo studio è quello di stimare una scala di equivalenza, valida per l’Italia, che permetta di quantificare il reddito addizionale necessario per una famiglia con uno o più membri con disabilità per ottenere lo stesso livello di soddisfazione in relazione alle risorse economiche di una famiglia che non ha al suo interno membri disabili.

L’approccio utilizzato in questa indagine è quello suggerito da Amartya Sen<sup>65</sup>, che risulta particolarmente significativo poiché supera i metodi tradizionali di analisi della povertà, nei quali lo svantaggio è misurato unicamente sulla base del reddito ed è quantificato attraverso l’identificazione di una soglia al di sotto della quale una persona viene definite povera. Secondo Sen, un approccio dove la povertà viene individuata solo in base al reddito non è in grado di coglierne la vera natura, poiché l’importanza derivante dai beni primari o dalle risorse economiche dipende dalle opportunità che ogni persona ha di convertirli nel raggiungimento dei propri obiettivi, o nella libertà di persegui-<sup>66</sup>. Sen propone, quindi, un approccio alternativo, che considera centrale l’abilità/possibilità (*capability*) di un individuo di condurre il tipo di vita che desidera. Ciò richiede di considerare, nella stima della povertà, anche le caratteristiche personali (inclusa qualsiasi disabilità), insieme al reddito e alle risorse materiali disponibili. Il focus non è su ciò che gli individui possiedono effettivamente, ma sullo status che possono raggiungere con i mezzi materiali e immateriali che possiedono. La povertà, come effetto principale dello svantaggio sociale, è concepita da Sen come l’incapacità di ottenere una serie fondamentali di “stati dell’esistenza” (*states of being*), intesi in termini di ciò che si desidera essere e fare (*functionings*). Le varie combinazioni dei funzionamenti (ossia degli stati dell’essere e del fare) che una persona può acquisire costituiscono la capacità, che rappresenta la libertà di un individuo di condurre la vita che desidera.

Secondo questo punto di vista, la povertà assume un aspetto più complesso, andando oltre la definizione tradizionale basata sull’utilità o sul reddito. Possedere risorse non garantisce di per sé la possibilità di raggiungere un minimo livello di benessere accettabile, poiché esistono molti ostacoli (incluso lo stato di salute) che impediscono alle persone di realizzare i propri obiettivi.

---

<sup>64</sup> Autori: Aldo Rosano, Federica Mancini, Alessandro Solipaca.

<sup>65</sup> Sen A. (1993), *Capability and well-being*, in Nussbaum M., Sen A., *The quality of life*, Oxford, Clarendon Press. Traduzione parziale in Italiano, *Capacità e benessere*, in Sen A., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 91-132.

<sup>66</sup> Sen A. (1992), *Inequality re-examined*, Cambridge, Harvard University Press.

L'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie mette in evidenza come le spese per la cura e i servizi per le persone con disabilità incidano notevolmente sulla spesa totale delle famiglie, pesando a livello nazionale per il 18,2%. Tale percentuale scende nelle Regioni del Sud al 17,4%, mentre arriva al 21,2% nel Nord-Est del Paese<sup>67</sup>.

Passando ai risultati dell'indagine pubblicata nel *paper*, vediamo che, delle 52.322 famiglie esaminate, l'11,4% ha all'interno almeno una persona con disabilità e che il numero medio di membri per famiglia è pari a 2,7 individui. La soddisfazione media relativa al reddito è di 2,72 per le famiglie senza membri disabili e di 2,54 per quelle con almeno una persona con disabilità. Il reddito mediano delle famiglie con all'interno almeno una persona con disabilità è del 20% inferiore rispetto a quello delle famiglie senza membri disabili. Circa il 26,7% delle famiglie senza componenti con disabilità si dichiara insoddisfatta o non molto soddisfatta del proprio reddito, contro il 41,7% di quelle con almeno una persona con disabilità. Nel Sud d'Italia si registra una prevalenza di famiglie insoddisfatte, che nelle Isole raggiungono il 46,2% per le famiglie che hanno al loro interno uno o più membri disabili.

Il risultato di questo studio rivela che, per raggiungere un equivalente soddisfazione, una famiglia con all'interno almeno una persona con disabilità ha bisogno di un reddito 2,16 volte più alto di quello di una famiglia senza membri disabili. Valore che aumenta (3,07) per le famiglie composte da 2 sole persone di cui una disabile.

L'indagine realizzata ha usato un approccio originale per studiare il problema dell'equità sociale delle persone con disabilità, basato sulla soddisfazione in relazione alle risorse economiche delle famiglie in cui esse vivono. Tale approccio riguarda soltanto uno dei possibili fattori che costituiscono il concetto di *capability* proposto da Amartya Sen: un costrutto teorico che consiste in numerose dimensioni, la maggior parte delle quali non può essere misurata direttamente. Nello specifico, l'indagine proposta utilizza un metodo, già sperimentato nel Regno Unito, che si focalizza sulla parte finanziaria del problema. Tale scelta permette di rimanere ancorati ai metodi più tradizionali di analisi dell'ineguaglianza sociale e anche di sviluppare alcune riflessioni sull'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), che è lo strumento adottato in Italia per confrontare la situazione economica di famiglie con caratteristiche simili, finalizzato principalmente all'accesso ai benefici sociali statali. Sulla base dell'ISEE (calcolato con una formula matematica che considera il reddito, i beni personali e le proprietà), viene creata una scala di equivalenza che

---

<sup>67</sup> Solipaca A. (2007), *Spesa mensile sostenuta dalle famiglie per l'assistenza a persone con disabili e anziani non autosufficienti*, in *Rapporto Osservasalute 2007* (pp. 192–193), Milano, Prex.

stabilisce un aumento dei benefici per le famiglie con all'interno persone con disabilità. In particolare, viene previsto un parametro addizionale di 0.50 per ogni membro con disabilità della famiglia, purché sia certificato il suo stato di gravità o abbia un livello di invalidità superiore al 66%. Secondo tale scale, il reddito equivalente di una persona con disabilità corrisponderebbe, quindi, a 1.50 volte quello di una persona senza disabilità. Al contrario, i risultati di questo studio dimostrano che le persone con disabilità necessitano di un reddito 2.16 volte superiore a quello di chi non è disabile per godere dello stesso livello di soddisfazione economica. Ciò suggerisce che le valutazioni tradizionali basate sui consumi portano a sottostimare i bisogni delle famiglie con all'interno membri disabili. Da cui ne consegue che i benefici finanziari previsti grazie a strumenti come l'ISEE potrebbero non essere completamente efficaci.

In Italia, considerando i redditi equivalenti stimati in base a questo studio, il numero di famiglia con almeno una persone disabile al di sotto della soglia di povertà arriverebbe al 68%. Alla disegualanza dovuta alla disabilità deve poi essere aggiunta quella dovuta alla localizzazione geografica. Nell'Italia Meridionale le famiglie con membri disabili hanno un reddito pari appena alla metà di quello delle famiglie del Nord, e oltre il 40% di loro è insoddisfatta della propria condizione economica, contro il 27% della media nazionale.

Riassumendo, le persone con disabilità hanno un insieme di opportunità di consumo significativamente più basso se confrontato con quello delle persone non disabili. E tale situazione resta invariata nonostante le misure di compensazione contemplate dalle politiche nazionali e locali in favore delle persone con disabilità.

Le valutazioni prodotte in questa indagine devono essere considerate come un primo passo verso la reale valutazione dell'insieme delle *capability* delle persone con disabilità. Ulteriori analisi dovrebbero prendere in esame i diversi livelli di disabilità e utilizzare, possibilmente, le serie storiche, piuttosto che le indagini trasversali.

#### **2.1.17 CONCLUSIONI**

Come più volte finora richiamato, l'assetto normativo italiano in materia di disabilità è molto dettagliato e riguarda tutti gli ambiti della vita. Ciononostante, le persone con disabilità sono ancora fortemente discriminate: cosa che emerge con evidenza dai pochi dati statistici esistenti e dalle pur limitate indagini comparative (la stessa mancanza di dati è espressione della scarsa attenzione che viene data alle persone con disabilità e alla loro condizione di vita). Le norme, infatti, non sono sufficienti a garantire il rispetto dei diritti, in quanto la discriminazione si annida all'interno delle dinamiche e delle prassi sociali, che non consentono a tutti gli individui di accedere alle risorse e alle opportunità presenti nella società.

Ancora oggi, in Italia, non è stata realizzata la piena inclusione scolastica dei bambini e dei giovani con disabilità. E il diritto allo studio è ostacolato da gravi forme di discriminazione, quali: la mancanza di servizi per la mobilità accessibili per raggiungere la scuola; la presenza di barriere architettoniche e culturali; la mancanza di assistenza personale; il numero insufficiente degli insegnanti di sostegno.

Più faticoso e complesso l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro. Le persone con disabilità difficilmente trovano un'occupazione, o perché non raggiungono le competenze richieste o, più spesso, a causa di pregiudizi da parte dei datori di lavoro che non riconoscono le potenzialità e le capacità dell'individuo, accanto alle sue limitazioni. Analogamente, se assunte, le persone con disabilità sono relegate a ruoli e mansioni marginali e poco gratificanti, e vedono ridotta, se non addirittura annullata, ogni possibilità di carriera. A ciò bisogna aggiungere ulteriori forme di discriminazione, quali: i mezzi di trasporto pubblici in larga parte inaccessibili, la presenza di barriere architettoniche, la mancanza di percorsi e figure che possano accompagnare la persona con disabilità verso una piena e soddisfacente inclusione nel mondo del lavoro.

Nel campo della salute le discriminazioni cui sono sottoposte le persone con disabilità attengono sia all'ambito strutturale e strumentale, che a quello organizzativo. L'ambito strutturale si riferisce a tutto ciò che riguarda il luogo di cura, che può essere caratterizzato o meno dalla presenza di barriere architettoniche. L'ambito strumentale è, invece, quello delle attrezzature diagnostiche e sanitarie, che sono ideate e costruite per le persone cosiddette "normali". Tali strumenti risultano spesso inaccessibili e inutilizzabili per le persone con disabilità, e soprattutto per quelle in carrozzina. Un esempio è il lettino per le visite, in particolare quello ginecologico o quello per la fisiochinesiterapia. Ma si possono fare anche altri esempi, come la strumentazione per l'esame della mammografia o quella per l'esame oculistico. L'ambito organizzativo attiene, infine, alle procedure e alle norme che regolano e caratterizzano una determinata istituzione o struttura sanitaria, alle quali gli operatori devono attenersi nell'espletamento del proprio lavoro. Il più delle volte tali norme e procedure sono ispirate dalla logica economica del servizio erogato, piuttosto che dai reali bisogni e dall'esigenze degli utenti.

In Italia, tuttora, stenta ad affermarsi il principio della costruzione di servizi centrati sulla persona, i suoi bisogni e i suoi diritti. Servizi che possano garantire una piena inclusione sociale delle persone con disabilità, e quindi l'eliminazione di ogni forma di discriminazione. Se guardiamo attentamente, nonostante le intenzioni del legislatore, ancora oggi in Italia esistono istituzioni totali, ma anche interventi assistenziali standardizzati, come per esempio l'assegnazione di una mera percentuale di invalidità e del relativo beneficio economico uguale per tutti. Interventi che rispondono a una visione della persona

intesa come “peso sociale”, da una parte, e come realtà statica, senza sbocco, né sviluppo dall’altra. Se si vuole veramente eliminare ogni forma di discriminazione e costruire una società inclusiva, si devono realizzare servizi basati sull’approccio alla vita indipendente, in grado di restituire a ognuno la possibilità di scelta del proprio progetto di vita. Nella sua applicazione, tale prospettiva dimostra, con le storie e le esperienze individuali, che a partire da un’analisi attenta delle condizioni di vita e del contesto, la persona può realizzarsi attraverso risorse appropriate e sulla base di necessità e aspirazioni personali. Ma, ancora oggi, sul territorio italiano si registra una sostanziale scarsità di servizi che sostengono l’autonomia, l’empowerment e la possibilità di essere inclusi nella propria comunità. Mancano agenzie e consulenti per la vita indipendente e per la ricerca, formazione e gestione dell’assistente personale. Senza contare che vi è ancora una forte presenza di barriere architettoniche e di servizi pubblici inadeguati a garantire la stessa accessibilità.

## 2.2 LA CONDIZIONE DELLE PERSONE OMOSESSUALI E TRANSESSUALI

### 2.2.1 LA PERCEZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE AI DANNI DELLE PERSONE OMOSESSUALI E TRANSESSUALI

Nel giugno 2009 la Commissione Europea ha dedicato parte dell’indagine periodica “Eurobarometro” (la numero 71.2) alla percezione da parte della popolazione europea della discriminazione subita a causa di una delle sei condizioni personali tutelate dal diritto comunitario: genere, etnia, età, religione, disabilità, orientamento sessuale.<sup>68</sup>

Questa indagine costituisce un importante caso di studio anche perché si tratta di una delle prime indagini in cui un’istituzione pubblica chiede -seppur in forma anonima- ai cittadini europei di dichiarare la propria identità, in termini di auto-percezione come appartenente ad una minoranza in uno dei sei ambiti citati.

Dunque, anche se le dimensioni del campione sono piuttosto piccole (1048 intervistati sul territorio nazionale) e anche se il campione non è rappresentativo a livello delle singole Regioni, è interessante elaborare brevemente qualcuno dei risultati dell’indagine, per ottenere un’analisi specifica della percezione della discriminazione, e perché i dati in questione costituiscono un esempio pressoché unico in Italia di intervistati auto-identificati come omosessuali, bisessuali o trans, nel contesto di un campione casuale,

---

<sup>68</sup> Un breve confronto dei principali risultati a livello nazionale ed europeo è fornito nella scheda sintetica “Discrimination in the EU 2009”, pubblicata sul sito della Commissione Europea: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fact\\_it\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_it_en.pdf)

Il rapporto completo “Discrimination in the European Union” (EB 65.4) è disponibile all’indirizzo: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_280\\_260\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_280_260_en.htm)

rappresentativo della popolazione italiana.<sup>69</sup>

L'informazione sulla percezione della discriminazione è duplamente rilevante. Da un lato, essa è rilevante in maniera indiretta, in quanto costituisce una delle poche fonti di informazione sulla diffusione della discriminazione. Certamente il possibile riferimento a casi non conosciuti in prima persona, o semplicemente al sentir comune, potrebbe distorcere il dato, forse sovrdimensionando il fenomeno. E' pur vero che tale linguaggio permette risposte più oneste e meno emotivamente coinvolgenti per l'intervistato: potrebbe dunque far emergere un fenomeno che per altri canali potrebbe rimanere parzialmente nascosto (ad esempio, per il timore delle vittime nello sporgere formale denuncia).

D'altro lato, l'informazione sulla percezione della discriminazione è rilevante in maniera diretta, in quanto una popolazione "nascosta" come quella LGBT, ovvero che ha la possibilità di decidere se manifestarsi o lasciare alcune informazioni nella sfera del privato, è altamente suscettibile alle condizioni socio-ambientali. Ad esempio, il benessere psico-fisico degli adolescenti LGBT è molto probabilmente legato anche alla loro percezione della discriminazione cui potrebbero essere soggetti se decidessero di "uscire allo scoperto".

Nel complesso, il 57% degli italiani ritiene la discriminazione fondata su orientamento sessuale molto o abbastanza diffusa. Al di là del dato sulla percezione della discriminazione, che per quanto sostanzialmente coerente è comunque basato su opinioni e punti di vista soggettivi, esistono pochissimi dati quantativi sulla diffusione e il radicamento della discriminazione ai danni delle persone LGBT.

Questa mancanza è dovuta a diverse cause: anzitutto, molte persone LGBT non desiderano rendere pubblica la propria identità, come forma di difesa preventiva dal rischio di discriminazione o anche per motivi culturali (ad esempio, di omofobia interiorizzata). Questo impedisce sia la rilevazione statistica che - spesso - la denuncia delle discriminazioni subite.

Poi, ad oggi sono state condotte pochissime ricerche scientifiche, specificamente mirate a valutare e misurare questo fenomeno. Tra le cause della mancanza di studi nel campo delle scienze sociali, in Italia ben più limitati che in molti altri Paesi occidentali, vi sono interpretazioni molto restrittive, e probabilmente errate, della normativa a tutela dei dati personali, che hanno impedito il rilevamento di informazioni statistiche in diversi casi. Uno di questi è particolarmente rilevante per l'unicità della sua completezza e dello sforzo, organizzativo ed economico, che richiede: il censimento. In occasione del Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni del 2001, le risposte

---

<sup>69</sup> I dati utilizzati nel presente rapporto sono estratti da European Commission (2008): Eurobarometer 71.2., Brussels. TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]; GESIS, Cologne [Publisher]: ZA4743, data set version 2.0.0 (2010/01/08).

fornite dalla coppie stabilmente conviventi di persone dello stesso sesso furono considerate dati “non congruenti” e autonomamente modificate dall’ISTAT.

Tale decisione ha determinato l’impossibilità per dieci anni di percorrere una strada di ricerca che all’estero si è dimostrata molto profittevole, dal momento che solo un’indagine ampia come il censimento può fornire un numero di osservazioni sufficientemente grande da ricavare informazioni dettagliate su una popolazione così piccola come le coppie di persone dello stesso sesso, stabilmente conviventi e che decidono di esporsi pubblicamente.

Al contrario, le indagini campionarie devono basarsi su campioni non causali (quindi producendo risultati difficilmente generalizzabili), o se fondate su campioni casuali, contengono solo un numero molto basso di osservazioni. Nel contesto del presente studio si è optato per la prima opzione, per quanto riguarda la popolazione transessuale e transgender (che in questa sezione, per brevità, indicheremo semplicemente come “trans”), e per la seconda opzione per quanto attiene la popolazione LGB.

In particolare, utilizzando l’*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* prodotta dalla Banca d’Italia nel 2006 e nel 2008, è possibile confrontare la condizione delle coppie composte da persone dello stesso sesso (che d’ora in avanti chiameremo coppie LGB) rispetto alle altre coppie. Questo confronto, pur se non rappresentativo delle condizioni dell’intera popolazione LGB, è comunque indicativo delle condizioni di vita di un sottogruppo rilevante. Inoltre, questo metodo ha il vantaggio di sfruttare un campione rappresentativo della popolazione e dunque potrebbe fornire informazioni parzialmente diverse da quanto ottenuto tramite campioni di convenienza. Mentre il campione da noi considerato soffre del limite di selezionare, tra le coppie conviventi, solo coloro che effettivamente si dichiarano tali, i campioni di convenienza hanno un’incertezza ancor maggiore sulla possibilità di generalizzarne i risultati per fare inferenza sull’intera popolazione.

Il numero esatto delle persone transessuali e transgender sul totale della popolazione non è stato ancora adeguatamente stimato dalla letteratura scientifica, anche perché le definizioni non sono del tutto coerenti a livello internazionale.

Secondo il DSM-IV, *Manuale Diagnositico-Statistico* dell’Associazione Americana degli Psicologi, si avrebbe una netta prevalenza di persone transessuali MtF (cioè persone appartenenti biologicamente al sesso maschile, e che però iniziano un percorso di transizione di allontanamento dal genere “uomo”), circa una persona ogni 30.000 abitanti, mentre si avrebbe un’incidenza di uno ogni 100.000 abitanti per le persone FtM (persone appartenenti biologicamente al sesso femminile, che iniziano un percorso di transizione di allontanamento dal

genere “donna”). Si deve tuttavia evidenziare che si tratta di dati che non possono essere assunti con presunzione di universalità, in quanto basati su indagini condotte considerando principalmente la situazione degli Stati Uniti d’America in un determinato momento storico e secondo particolari criteri di campionatura. Il dato percentuale si è dimostrato sensibile all’influenza di fattori temporali, ambientali e sociali.<sup>70</sup>

Solo un altro studio ha riguardato la popolazione trans in Italia, quello realizzato dal MIT (associazione Movimento Identità Transessuale) a Bologna. La ricerca è stata svolta nel 1997 attraverso un questionario distribuito alle persone che si rivolgono al consultorio del MIT. I questionari raccolti sono 74, corrispondenti al 65% delle persone in carico al consultorio: la maggioranza di queste (53%), secondo gli organizzatori, si sono definite come originarie del Mezzogiorno. Secondo il Rapporto ISELT (2004), le principali risultanze dell’indagine sono le seguenti: la maggioranza delle persone intervistate non supera il titolo di licenza media (60%); predomina chi vive in case d’affitto, ma significativo è il numero di chi vive in case di proprietà (oltre il 40%); solo una minoranza ha una situazione di rottura con la famiglia (14%) di origine; la maggioranza si prostituisce (62%), chi lavora alle dipendenze ha nella maggior parte dei casi rapporti di lavoro precari. Ad ogni modo, il Rapporto segnala che “tra chi si prostituisce la maggioranza è insoddisfatta ed esercita la prostituzione solo come mezzo necessario per procurarsi reddito e seguire le cure. Va però notato che una significativa minoranza (20 persone, il 40% di chi si prostituisce) dichiara di farlo come scelta libera e soddisfacente. Tra i lavoratori dipendenti la situazione si capovolge: la maggioranza si dichiara soddisfatta della propria situazione professionale (18 persone, il 65% di chi ha un’occupazione alle dipendenze)” (ISELT, 2004, pag. 18).

## 2.2.2 LA DISCRIMINAZIONE IN AMBITO SOCIALE

L’articolo 3 della Costituzione, dopo aver affermato al primo comma la pari dignità sociale di tutti i cittadini, impegna lo Stato a *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’egualianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva*

---

<sup>70</sup> Ad esempio, uno studio condotto da varie strutture universitarie e ospedaliere belghe nel 1985 stimò un rapporto 1/13.000 per le persone MtF, e 1/33.800 per le persone FtM (De Cuypere G., Van Hemelrijck M., Michel A., Caraël B., Heylens G., Rubens R., Hoebeke P., Monstrey S. (1985), “Prevalence and demography of transsexualism in Belgium”, *European Psychiatry*, vol. 22, n.7, pagg. 137-141). Oppure, nel 1988 uno studio del Department of Psychological Medicine di Singapore aveva calcolato un rapporto di 1/2.900 (MtF) 1/8.300 (FtM) riferito al paese asiatico (Tsoi, W.F. (1988), *Acta psychiatrica Scandinavica*, n.78, pagg. 501-504). Una delle maggiori strutture di riferimento in Italia, l’Osservatorio Nazionale per l’Identità di Genere (ONIG), calcola un’incidenza dei casi di transessualismo sulla popolazione dello 0.005% (Stima fornita nel sito internet [www.onig.it](http://www.onig.it)).

*partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". La previsione costituzionale trova attualmente riscontro nella legislazione ordinaria, con la Legge 8 novembre 2000, n. 328, che all'articolo 1 recita: "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia [...]".

L'impegno assunto dal legislatore annovera quindi, tra i suoi cardini principali, la lotta alla discriminazione che deriva alla persona da una sua particolare condizione, ma ben si intende che il principio di non discriminazione deve guidare l'Amministrazione anche nella programmazione e nella pratica attuazione dei servizi e degli interventi attraverso gli operatori sociali. La norma prosegue delineando la struttura del sistema del Welfare, stabilendo che "La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato [...] secondo i principi di sussidiarietà [...]", valorizzando anche il ruolo degli "organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale".

Dopo l'enunciazione, al secondo comma dell'articolo 2, del principio di universalità che coinvolge come potenziali destinatari tutti i cittadini nonché gli stranieri ivi individuati, la legge stabilisce che destinatari in via prioritaria dei servizi e degli interventi sociali sono "i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro [...]".

All'interno della cornice definita dalla L.328/2000, le singole Regioni hanno provveduto a darsi delle normative in vista della concreta attuazione sul proprio territorio del sistema dei servizi di Welfare. Appare dunque fondamentale valutare in quale misure le difficoltà di inserimento ed inclusione sociale delle persone LGBT siano adeguatamente considerate dalle normative e dalle prassi nelle Regioni, con particolare riguardo all'assistenza sociale, in termini sia di integrazione del reddito sia di fornitura di beni e servizi.

### **2.2.3 DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI**

La discriminazione nei servizi, sia pubblici che privati, è stata qui intesa come negazione o difficoltà di accesso al servizio, atteggiamenti ostili o frapposizione di ostacoli da parte del soggetto erogatore.

Dalle interviste effettuate a responsabili dell'associazionismo LGBT nelle Regioni Obiettivo Convergenza, emerge una situazione abbastanza grave, con episodi di discriminazione piuttosto frequenti, in particolare per quanto riguarda le persone transessuali e *transgender*.

Dalle risposte delle associazioni emerge una minore percezione di discriminazione sociale riportata dalle donne omosessuali e una discriminazione via via più grave ai danni degli omosessuali maschi e delle persone transessuali e *transgender*.

Come detto negli ambiti pubblici della vita sociale, come l'accesso a beni e servizi, pubblici e privati, le persone trans sono forse da considerarsi a maggior rischio delle persone omo-bisessuali, a causa della loro visibilità e riconoscibilità molto superiore. In questo ambito appare particolarmente rilevante, prima ancora delle condizioni economiche o di altri fattori di esclusione sociale, la gradevolezza dell'aspetto e la capacità di ricorrere ad una strategia difensiva (per quanto spiacerebbe) a disposizione delle persone omo-bisessuali: "nascondere" la propria identità quando necessario, nel caso delle persone trans il proprio processo di transizione, agli occhi esterni.

Inoltre, per le persone LGBT, ma in particolare per le persone transessuali e *transgender*, nel momento dell'accesso ai servizi si pone una particolare esigenza di riservatezza, che non risponde soltanto a un'esigenza di giustizia e uguaglianza sostanziale, ma anche ad una corretta applicazione delle normative in materia di *privacy*. Infatti, la violazione spesso continua della riservatezza delle persone LGBT è suscettibile di avere dei riflessi sul benessere psico-fisico della persona, e quindi sul diritto alla salute garantito dalla Costituzione.

In generale, appare opportuno ribadire per le pubbliche amministrazioni l'opportunità e la necessità di evitare la richiesta di dati sensibili o comunque personali, così come la loro diffusione in ogni forma, quando non strettamente necessario, e comunque di tener conto di elementari norme di buona educazione, come il fatto che le persone in transizione desiderano essere chiamate e rivolte con il genere di arrivo, anziché quello di partenza.

#### 2.2.4 DISCRIMINAZIONE ED ESCLUSIONE NEL MERCATO DEL LAVORO

Com'è noto, la Direttiva Europea sull'Eguaglianza nel Lavoro (EC 2000/78 del 27/11/2000) è stata recepita in Italia con D. Lgs. 2 luglio 2003, n. 216, modificato dalla legge 6 giugno 2008, n. 101. Secondo il decreto legislativo (art. 2 comma 1), per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta, così definite:

- discriminazione diretta si ha quando per religione, per convinzioni personali, per

handicap, per età o per orientamento sessuale, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga;

- discriminazione indiretta si ha quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o comportamento apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio, rispetto ad altre persone, coloro che professano una determinata religione o ideologia, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o orientamento sessuale.

Sono inoltre considerate discriminazione anche le incitazioni o gli ordini di discriminare, e le molestie (quei comportamenti indesiderati aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e/o di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo). Il principio di parità di trattamento si applica a tutte le persone, sia nel settore pubblico che privato, nelle seguenti aree:

- accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione;
- occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento;
- accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
- affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali, e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni.

Il citato decreto legislativo di recepimento della normativa antidiscriminatoria europea, come noto, è stato modificato dalla legge 6 giugno 2008, n. 101, a seguito dell'apertura di una procedura d'infrazione in sede comunitaria (la n. 2006/2441). Le modifiche apportate hanno permesso di raggiungere precisamente i contenuti necessari a rendere la normativa italiana compatibile con la Direttiva Europea sull'Eguaglianza nel Lavoro.

In particolare, la legge di modifica ha eliminato il regime speciale di eccezione alla normativa anti-discriminazioni inizialmente concesso alle Forze Armate. Con la L. 101/2008 è stata estesa la possibilità di ricorrere in giudizio, oltre ai maggiori sindacati, anche alle "associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso".

Per quanto attiene alla discriminazione fondata sull'identità di genere, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con sentenza C-13/94 del 30 aprile 1996 ha riconosciuto che si applicano le disposizioni introdotte dalla Direttiva EC 1976/207 relativa alla parità tra uomo e donna (recepita in Italia con la Legge 9 dicembre 1977, n. 903, in seguito modificata e integrata dalla Legge 125 del 10 aprile 1991, che proibisce ogni forma di discriminazione e istituisce gli organismi di parità).

Questa situazione si estende oltre il solo mercato del lavoro, e rispecchia una particolare anomalia giuridica nel diritto comunitario e nazionale, in base alla quale attualmente i cittadini e le cittadine sono più tutelati dalla discriminazione perpetrata per alcune ragioni (genere, razza o origine etnica) e meno per altre (orientamento sessuale, religione, età).

L'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali ha rilasciato formalmente un'opinione (espressa ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lettera d, del Regolamento del Consiglio Europeo 168/2007) dichiarando che tali differenze nella tutela dalla discriminazione sono difficilmente giustificabili e andrebbero rimosse (FRA, 2008, p. 155).

Ad ogni modo, con specifico riferimento alla discriminazione a danno di persone transessuali, il rimando giurisprudenziale, non espresso in norme codificate, si traduce come detto in una minore effettività della tutela, ed anzi la mancata predisposizione di norme esplicite e specifiche potrebbe tradursi in un ulteriore elemento di **invisibilità** e di assenza di considerazione da parte del legislatore e degli amministratori pubblici.

## **2.2.5 ANALISI DELLE DINAMICHE CHE PRODUCONO ED ALIMENTANO I PROCESSI DI DISCRIMINAZIONE IN AMBITO PROFESSIONALE**

Sulla base della letteratura internazionale è possibile distinguere diverse forme di discriminazione sul mercato del lavoro a causa dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere. È opportuno comunque distinguere preliminarmente le due cause di discriminazione, in quanto è comunemente assunto che alla popolazione omosessuale e bisessuale è più agevole nascondere la propria identità di quanto possa fare la popolazione transessuale (soprattutto prima o durante la transizione) e transgender.

Secondo Barbagli e Colombo (2007), “dichiararsi costituisce un rito di passaggio di grande importanza e, per molti, un'aspirazione e una meta da raggiungere. Tuttavia [...] è sul lavoro che le donne e gli uomini intervistati percepiscono i maggiori rischi di una reazione negativa” (p. 85). Occorre peraltro notare che, secondo la loro ricerca, i rischi non sarebbero in effetti molto più frequenti che in altri ambiti (tra il 2 e il 5% dei loro intervistati ha ricevuto reazioni

negative, in un campione di circa 3000 persone adulte). Quindi, ad essere particolarmente più preoccupante degli altri contesti è la gravità delle conseguenze in caso di reazioni negative. Infatti, in caso di non accettazione, le persone LGBT possono subire ostacoli all'assunzione o ad avanzamenti di carriera, essere oggetto di ricatti, aggressioni fisiche o verbali, molestie, e perfino *mobbing* e licenziamento (Curtarelli, Incagli e Tagliavia, 2004).

Dunque, la forma più diffusa di discriminazione per orientamento sessuale è certamente l'impossibilità di vivere pienamente e liberamente la propria identità e la propria personalità (il diritto alla *privacy* nel senso anglosassone del termine: si veda ad esempio Gusmano, 2009). Secondo l'indagine di Barbagli e Colombo (2007), sono dichiarati con i colleghi il 30% degli intervistati (su un campione di 2042 persone), con i superiori il 25% (su 1689) e con i subordinati solo il 21% (su 1497). Anche tra i professionisti e i lavoratori autonomi, sono dichiarati con i colleghi il 36% degli uomini e il 40% delle donne, e con i subordinati il 51% degli uomini e il 58% delle donne.

Sebbene la libertà di dichiarare la propria identità sessuale possa essere percepita da parte della popolazione come una questione secondaria e di non rilevanza, con la concezione dell'omo-bisessualità o della disforia di genere come "fatti privati", è spesso trascurato il ruolo preponderante che la vita familiare e privata (purché eterosessuale) svolge sul posto di lavoro (Quinn e Paradis, 2007). Diversi studi (Smith and Ingram, 2004; Griffith e Hebl, 2002; Mays e Cochran, 2001; Croteau, 1996) mostrano che l'**invisibilità sul posto del lavoro** (o più in generale nella vita pubblica), specie quando non è una libera scelta dell'individuo ma piuttosto una strategia di reazione all'ambiente percepito come ostile, riduce notevolmente le condizioni di salute e il benessere psico-fisico delle persone. Inoltre, l'invisibilità sul luogo di lavoro, sia desiderata che indotta, ha effetti negativi sulla socializzazione sul posto di lavoro, sulla partecipazione del lavoratore alla vita aziendale (anche informale), e sulla condivisione degli obiettivi aziendali (FRA, 2009; Button, 2001). Quindi, a causa della rilevanza di tali processi, l'invisibilità dei lavoratori omosessuali e bisessuali costituisce un ostacolo alla loro piena affermazione professionale, e una causa di minore prospettive di carriera e retributive, anche indipendentemente dalla volontà delle aziende di discriminare (ad esempio per l'importanza dei circoli e dei *network* nella progressione di carriera, Barr, 2009).

Tale invisibilità indotta, secondo la letteratura economica (King e Cortina, 2010; Lyons *et al.*, 2005; Raggins e Cornwell, 2001; Day, 2000), ha un effetto negativo anche sulla società nel complesso, in quanto riduce la produttività del lavoratore e la capacità di innovazione dell'azienda.

Dunque, per la differente possibilità o attitudine a celare la propria identità, almeno nelle prime fasi della ricerca di lavoro, è ipotizzabile che in

generale le persone omosessuali o bisessuali siano colpite per lo più da discriminazione sul posto di lavoro, mentre le persone transessuali e transgender sono soggette a più forte discriminazione nell'accesso al lavoro e nel licenziamento (si vedano le testimonianze raccolte in Romano, 2008; Dietert e Dentice, 2009).

Nel complesso, è possibile distinguere tre ambiti di discriminazione nel mercato del lavoro: le politiche del personale, le condizioni di lavoro, la retribuzione del lavoro.

Riguardo alle **politiche delle risorse umane**, le persone LGBT possono essere soggette a discriminazione nel momento dell'assunzione, in sede di promozione e progressione di carriera (inclusa la partecipazione a formazione professionale), o nel licenziamento. Diversi studi (ad es. Leppel, 2009) rilevano che gli individui in coppie formate da persone dello stesso sesso hanno una probabilità di essere disoccupati maggiore delle persone sposate, ma anche che le leggi anti-discriminazione hanno significativi effetti positivi sulla disoccupazione di queste coppie. Secondo la letteratura, le persone non eterosessuali sono oggetto di discriminazione nell'assunzione sia nel momento della chiamata a colloquio (fase di confronto dei *curricula*) sia in sede di colloquio conoscitivo (si veda ad es. Drydakis, 2009). Altri studi notano che le persone LGBT sono meno coinvolte in percorsi di formazione e sono discriminate in termini di promozioni e progressione di carriera (ad es. Carpenter, 2008). Ad oggi non sono stati realizzati studi sulla discriminazione nel licenziamento, né esistono dati statistici su quanto siano rilevanti le procedure per la selezione dei lavoratori soggetti a mobilità o posti a carico della Cassa Integrazione Guadagni (Ordinaria e Straordinaria). Ad ogni modo, come si è detto, queste procedure sono incentrate anche sull'ambiguo concetto di "famigliari a carico" del lavoratore come uno dei tre criteri di selezione dei lavoratori, e si candidano quindi ad occupare un posto di rilievo tra gli aspetti problematici del mercato del lavoro italiano.

Riguardo alle **condizioni di lavoro**, nella letteratura economica e sociologica sono stati affrontati i temi della sindacalizzazione, del *mobbing*, e delle molestie sul posto di lavoro (Herek, 2008; Smith e Ingram, 2004; Mays, 2001)

Infine, la discriminazione nella **retribuzione del lavoro** è stata principalmente ravvisata mediante indagini statistiche. È possibile individuare a livello internazionale 19 lavori che analizzano i differenziali salariali tra persone LGB e eterosessuali (riassunti da D'Ippoliti e Wood, 2010). La maggior parte degli studi trova che gli omosessuali maschi soffrirebbero una certa discriminazione salariale rispetto ai loro colleghi uomini, mentre le lesbiche godrebbero di un minimo vantaggio salariale -sebbene generalmente non statisticamente significativo- rispetto alla media delle donne, sebbene i loro salari rimangano comunque inferiori rispetto ai colleghi uomini (e quindi il reddito familiare, come

somma di due redditi femminili, è generalmente inferiore a quello di una coppia eterosessuale).

## 2.2.6 LAVORATORI E SINDACATI

Colleghi, superiori, fornitori e clienti possono spesso perpetrare atti discriminatori come la ridicolizzazione, la marginalizzazione, le molestie, ecc., ed è dunque importante sottolineare il ruolo della cultura e dell'ambiente di lavoro nel prevenire episodi di discriminazione.

Ad ogni modo, gli stessi lavoratori vittime di discriminazione spesso contribuiscono a peggiorare la propria situazione, stante la diffusa **incapacità di reagire nella maniera opportuna**. Ad esempio, si può notare che nei Paesi europei un alto numero di denunce per discriminazione vengono rigettate (FRA, 2009). Una delle ragioni, al di là delle difficoltà giuridiche nel dimostrare la volontà di discriminare la specifica persona, è che un ambiente professionale ostile può indurre numerosi lavoratori a comportamenti legittimamente possibili di licenziamento o comunque di sanzione disciplinare (ad es., assenteismo). Sebbene la causa prima di tali comportamenti sia la discriminazione subita, la valutazione di colpevolezza è, in casi del genere, molto complicata.

Anche comportamenti non sanzionati ma comunque anti-sociali, come la scarsa partecipazione a reti e *network* di colleghi o aziendali (sia gruppi formali che informali) è una causa di minore avanzamento di carriera o peggiore *performance* retributiva (Frank, 2006). Si arriva ad una sorta di auto-discriminazione quando l'aspettativa di essere discriminati induce comportamenti non ottimali, come ad esempio non fare domanda di lavoro in certi settori o aziende (Ahmed, 2008).

Queste problematiche inducono a sottolineare il ruolo fondamentale della cultura, in generale e di quella aziendale in particolare, in quanto spesso il contrasto della discriminazione è particolarmente difficile e la soluzione risiede piuttosto nella **prevenzione e nell'adeguata formazione**: non solo del *management* e dei potenziali soggetti discriminanti (es. i colleghi) ma anche delle potenziali vittime.

Peraltro, la decisione di procedere senza specifico riferimento alla tutela dell'identità individuale è spesso richiesta dalla stessa persona discriminata, che non desidera rendere pubblica (o ammettere ufficialmente) l'informazione sul suo orientamento sessuale o sull'identità di genere per timore di ulteriori forme di discriminazione, o semplicemente per ragioni personali.

Inoltre, questo tipo di percorso è favorito da norme rilevanti, e concretamente utili spesso più del decreto di recepimento della normativa

europea. La legge 20 maggio 1970, n. 300 (lo “Statuto dei lavoratori”) all’articolo 15 vieta, tra gli altri, atti o patti discriminatori in ragione del sesso (applicabili in via analogica alle persone transessuali, come visto sopra). Inoltre, la legge 11 maggio 1990, n. 108 (“Disciplina dei licenziamenti individuali”) stabilisce la nullità del licenziamento discriminatorio, e due articoli del codice civile sono particolarmente utili nel contrasto dei fenomeni di *mobbing*: l’articolo 2103 vieta di adibire il lavoratore a mansioni inferiori rispetto a quelle per le quali era stato assunto e di trasferire il lavoratore ad una diversa unità produttiva; l’articolo 2087 impone al datore di lavoro di tutelare l’integrità fisica e la personalità morale del lavoratore.

Occorre notare che, pur non esistendo dati sul grado di sindacalizzazione delle persone LGBT, le tematiche della non-discriminazione, specie per orientamento sessuale e identità di genere, non sono particolarmente visibili tra le attività sindacali. Per questo motivo, la Confederazione dei Sindacati Europei (ETUC – CSE) ha lanciato una campagna che, tra le varie attività, chiede ai propri componenti nazionali di fissare un obiettivo esplicito di organizzazione e reclutamento di persone LGBT nel sindacato, aumentandone visibilità e partecipazione (si veda il rapporto ETUC, 2008). È particolarmente significativo che l’adesione ai principi di non-discriminazione e parità è domandata dall’ETUC in ogni fase della vita sindacale, inclusa la contrattazione collettiva, che ad esempio include la retribuzione non monetaria (in termini di benefici familiari).

#### **2.2.7 IMPRESE E ASSOCIAZIONI DI DATORI DI LAVORO**

Le imprese sono evidentemente i soggetti da cui più i lavoratori LGBT temono la discriminazione: come detto sopra, non perché ci si aspetta da parte loro una minore accettazione rispetto ad esempio ai colleghi, ma perché la discriminazione ad opera di dirigenti, imprenditori o responsabili rischia di produrre conseguenze ben più gravi.

Secondo la teoria economica, la concorrenza tra imprese dovrebbe con il tempo escludere dal mercato quelle che discriminano, in quanto così facendo limitano da sé stesse il proprio campo d’azione (ad esempio, in termini di selezione del personale) e quindi risultano meno efficienti (Arrow, 1998). Eppure, gli economisti riconoscono che la discriminazione di fatto esiste e può quindi essere spiegata con due ordini di ragioni. La prima, e più semplice, spiegazione è che evidentemente le imprese non fronteggiano una competizione tale da essere necessariamente indotte al comportamento più efficiente sempre e in ogni contesto. Ne consegue che un inasprirsi della concorrenza nel mercato dovrebbe condurre a minore discriminazione da parte delle imprese.

Il secondo gruppo di spiegazioni assume che in realtà la discriminazione non è un comportamento inefficiente, e dunque non ci si può aspettare che le

imprese spontaneamente lo accantonino. Questo può a sua volta essere il caso in due tipi di situazioni: o le persone discriminate sono effettivamente meno produttive delle altre (in media) e quindi anche se non si conosce la produttività di ogni singolo conviene evitare di assumere tutti gli esponenti di una certa categoria (la “discriminazione statistica”), oppure le imprese e/o i loro consumatori hanno una preferenza (un “gusto per la discriminazione” secondo Becker, 1957) per la discriminazione di alcune persone, e quindi in un certo senso le imprese producono valore proprio discriminando.

Questa seconda ipotesi appare stridente con i *trend* più recenti. Numerose aziende, anche se purtroppo solo le grandi imprese, hanno imboccato la strada inversa: si sono dotate di una struttura e di una politica aziendale (il *diversity management*) appositamente create per verificare che la pratica o la cultura aziendale non creino discriminazione per nessuno/a, né un ambiente di lavoro spiacevole.

Occorre notare che tali pratiche non sono una scelta benevola o paternalistica, ma sono un comportamento razionale alla ricerca di maggiore profitto. Esistono almeno tre ragioni economiche per adottare una politica aziendale di inclusione delle diversità: evitare i costi giudiziari e amministrativi di eventuali cause o sanzioni, motivare il personale e aumentarne la fidelizzazione e l'adesione agli obiettivi aziendali, migliorare la propria immagine a fini promozionali e di *marketing* verso nuovi segmenti di mercato (per una rassegna completa si veda Shore *et al.*, 2009). Secondo i noti studi dell'americano Richard Florida, questa decisione ha anche effetti positivi per l'economia nel suo complesso, e dovrebbe essere accompagnata da simili politiche pubbliche di inclusione a livello locale: “la crescita economica in una “economia creativa”, si fonda su tre “T”: tecnologia, talento e tolleranza... La tecnologia e il talento sono stati spesso considerati come una merce che si accumula in una certa regione o nazione. E invece, si tratta di flussi. La capacità di attrarre questi flussi dipende dalla terza “T”, la tolleranza, ovvero l'apertura a nuove idee e gente nuova” (Florida, 2002, p. 15, nostra traduzione).

Il modo in cui le imprese più grandi possono facilitare l'inclusione e l'inserimento di personale LGBT è mediante la creazione di una figura professionale adibita alla verifica delle politiche e dell'organizzazione aziendale, la promozione e il supporto di gruppi e reti di dipendenti LGBT, l'incoraggiamento della visibilità (come la partecipazione aziendale alle marce del *Gay Pride* di numerosi Paesi europei), la definizione di politiche del personale (retributive e non) che non discriminino sulla base delle forme famigliari.

In Italia, mentre le principali associazioni datoriali, a differenza del sindacato, non sono dotate di uffici, strutture o responsabili delle attività contro la discriminazione, occorre segnalare la recente nascita dell'Associazione Parks,<sup>71</sup> associazione senza scopo di lucro patrocinata dal Ministro per le Pari Opportunità, che ha come soci esclusivamente aziende, associate con l'obiettivo di aiutare le stesse a comprendere e realizzare le opportunità di *business* legate all'implementazione di strategie rispettose della diversità.

Attualmente in Italia le politiche per la diversità riguardano principalmente le grandi aziende, soprattutto filiali italiane di aziende multinazionali che, per la loro presenza (sia in termini di produzione che di clientela) in numerosi Paesi, anche molto eterogenei, hanno necessariamente dovuto affrontare il tema della flessibilità organizzativa e della multiculturalità, quantomeno per adattarsi agli standard internazionali promossi dalle multinazionali stesse (ad es. IBM).

Dunque, le piccole aziende, quelle esclusivamente nazionali e spesso concentrate in settori più tradizionali, e quelle al Sud in generale, presentano per ora un ritardo nell'adesione a questo modello aziendale. Tra le ragioni vi è indubbiamente anche una minore rilevanza della qualità del prodotto ai fini concorrenziali (dove nell'idea di qualità entra anche l'immagine aziendale), così come minore è il ruolo dell'innovazione e del contributo individuale sulla *performance* aziendale.

Qualora le argomentazioni economiche che spontaneamente dovrebbero indurre le imprese ad accantonare ogni discriminazione non dovessero avere mordente in alcuni settori o in alcune Regioni, esistono spazi per una politica di incentivazione in tal senso, come spiegato oltre.

## 2.2.8 IL RUOLO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Il rischio di discriminazione ai danni della popolazione LGBT è oggi acuito dalla trasformazione delle tecniche di reclutamento lavorativo (Checchi, 1997). Non si tratta di un cambiamento di poco conto viste le sue conseguenze pratiche. Lo Stato nel passato, in accordo con le esigenze del sistema economico, forniva ai cittadini una solida formazione iniziale che questi ultimi potevano poi spendere nel campo lavorativo. Le esigenze economiche di oggi richiedono invece lavoratori a tempo determinato con un bagaglio iniziale di conoscenze meno corposo ma con una grande attitudine alla formazione continua.

Così, il sistema educativo si adegua fornendo una formazione tendenzialmente più “leggera” e scaricando sempre più sul lavoratore l'onere di

---

<sup>71</sup> <http://www.parksdiversity.eu>

aggiornarsi continuamente. La scuola fino ad oggi, attraverso il titolo di studio, non certificava le competenze acquisite ma forniva una legittimazione legale alle aspettative di chi cercava un lavoro. Con l'abolizione del valore legale del titolo di studio (di cui tanto si è parlato e si parla) le aziende dovrebbero fare un lento e costoso screening delle competenze prima di assumere qualcuno. La scelta che sembra invece imporsi è quella dell'*autopromozione*: il lavoratore deve farsi carico della propria formazione continua, della certificazione della stessa e di proporsi infine al datore di lavoro (Checchi, 1997, p. 127). Ciò significa che ogni lavoratore/trice diventa imprenditore di sé stesso, *manager* del proprio percorso formativo e professionale, in una dimensione di maggiore individualismo che può svantaggiare i soggetti discriminati.

Dunque, la formazione professionale è un elemento sempre più importante, che va considerato a pieno titolo tra le politiche attive del lavoro. Alcuni studiosi sottolineano però anche il ruolo di selezione sociale che la formazione svolge (Luhmann e Schorr, 1988). Ciò impone un'attenzione particolare per la popolazione LGBT che, a causa della discriminazione cui è soggetta, spesso non ha successo nei programmi di formazione e collocamento (ILO, 2007), in particolare nel Sud d'Italia.

Com'è noto, i costi della formazione professionale sono molto più consistenti al Sud, sia in termini assoluti sia in termini relativi, e nelle Regioni meridionali si spendono oltre 11 miliardi di lire per ogni utente della formazione, contro i circa 5 milioni e mezzo del Nord e i 3 milioni del Centro Italia (Marino, 2007, p. 99).

La formazione professionale è invece potenzialmente un ambito che può avere un ruolo importante, tanto quanto l'istruzione, nell'attrezzare la popolazione LGBT a far fronte alle difficoltà che in ambito lavorativo potrebbe essere costretta ad affrontare. Infatti, se ai gruppi discriminati viene mostrata, anche con dati statistici, la loro condizione sfavorevole, può emergere un processo di rivendicazione di diritti (ILO, 2007, p. 12).

Inoltre, la formazione professionale può avere anche un ruolo strategico nel porre, a tutti i lavoratori e le lavoratrici, l'esigenza della non discriminazione sul posto di lavoro come obiettivo già a partire dalla formazione *al lavoro*. Infine, essa può avere un ruolo anche al di fuori del posto di lavoro, all'interno di un percorso di formazione continua che si ponga tra i suoi obiettivi il superamento sociale della discriminazione.

Vista la sua complessità, il tema della discriminazione nel campo della formazione professionale va quindi declinato in maniera almeno triplice:

- formazione *off the job*: per i soggetti LGBT che sono alla ricerca di un impiego o hanno bisogno di formarsi per reinserirsi nel mercato del lavoro in seguito alla

perdita di quest'ultimo;

- formazione *on the job*: come formazione in servizio erogata a soggetti che dichiaratamente o meno possono essere LGBT;
- formazione *on the job*: come formazione in servizio erogata in maniera indifferenziata a tutti i lavoratori, e specificatamente finalizzata ad acquisire competenze nell'affrontare tematiche LGBT, nello svolgimento dei propri compiti professionali, e nel confronto con l'utenza LGBT.

I primi due piani evidenziano l'importanza che la formazione professionale sia quanto più possibile libera da elementi di discriminazione, esplicita e implicita. Il terzo si focalizza sulla formazione professionale espressamente finalizzata all'eliminazione degli elementi di discriminazione nella prassi lavorativa quotidiana.

#### **2.2.9 ISTRUZIONE**

Un veloce *excursus* attraverso le indagini sociologiche nazionali degli ultimi anni mostra una tendenziale sempre maggiore accettazione, tra i e le giovani, dei comportamenti omosessuali.

La ricerca di Buzzi, nel 1998, rilevava come la maggioranza del campione di giovani rifiutasse una concezione dell'omosessualità come malattia o perversione e quasi la metà fosse d'accordo a concedere alle coppie gay e lesbiche gli stessi diritti delle coppie eterosessuali (Buzzi, 1998, p. 59). Questa maggiore ammissibilità, tra l'altro, non aveva a che fare con un coinvolgimento diretto, visto che l'esperienza di un rapporto omosessuale (anche non completo) riguardavano non più del 7% del campione maschile (12,8% nelle aree metropolitane) e del 4,8% di quello femminile (ivi, pp. 97-8).

Tale tendenza alla migliore accettazione si confermava nella ricerca di Garelli, pubblicata nel 2000, in cui la grande maggioranza dei e delle giovani affermava l'ammissibilità etica e sociale dell'omosessualità (Garelli, 2000, p. 220), anche se non mancavano le posizioni di netto rifiuto e, anche tra chi esprimeva posizioni di sostanziale accettazione, apparivano dei distinguo (ivi, pp. 230-5). La ricerca di Barbagli e Colombo sull'omosessualità in Italia, del 2001, evidenziava come la percentuale di uomini e donne che condannano le esperienze omosessuali, che era tra i nati nel 1934 o prima del 76%, si riduceva progressivamente col diminuire dell'età fino al 48% per i nati tra il 1965 e il 1976 (Barbagli e Colombo, 2001, p. 89). Nel quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, pubblicato nel 2002, nella percezione dei giovani appariva in diminuzione la condanna sociale dei comportamenti omosessuali (Buzzi, Cavalli e de Lillo, 2002, p. 301) e l'ammissibilità di tali pratiche appariva superiore a quella espressa negli anni Ottanta (ivi, p. 306). Da questi dati, l'ambito giovanile

emergeva, in Italia in generale, come tendenzialmente sempre più aperto nei riguardi di lesbiche e gay.

Dall'ultimo Rapporto IARD sui giovani (dai 15 ai 24 anni) viene ancora confermata la tendenza ad assorbire e promuovere un clima sociale sempre più liberale nei riguardi della (omo)sessualità (Buzzi, Cavalli e de Lillo, 2007, p. 211). I giovani che ritengono ammissibile il comportamento omosessuale costituiscono il 46,2% del totale (ivi, p. 221). Tuttavia, la percentuale di quanti ritengono quella omosessuale un'esperienza che potrebbe capitare anche a loro nel corso della vita scende all'11,5%, mentre per tutti gli altri *items* relativi all'area dei rapporti sessuali, la forbice tra questi due indicatori è molto più ridotta. Appare cioè maggiore la disponibilità ad accettare l'omosessualità in quanto realtà sociale quotidiana, ma rimane evidente la percezione di una realtà separata, che non può riguardare direttamente, se non marginalmente, il campione (ivi, p. 223).

Inoltre, rimane di fatto alta la percezione che il campione ha di una non accettazione sociale dell'omosessualità: si è passati dal 88,2% del 1983 al 83,0% del 2004 (ivi, pp. 212-3). Una stabilità certo indicativa se si pensa che gli altri *items*, relativi ai rapporti familiari e sessuali (relazioni con persone sposate, divorzio, convivenza *more uxorio* e rapporti sessuali fuori dal matrimonio), hanno invece visto una notevole riduzione della percezione di non accettazione sociale. Al di là di quello che individualmente pensano, i giovani percepiscono un clima sociale ostile all'omosessualità.

Se tuttavia passiamo dall'analisi di ciò che è percepito come condannato dalla società a ciò che è ritenuto criticato dalla più ristretta cerchia degli amici, emerge una notevole differenza: la percentuale di giovani che ritiene l'omosessualità rifiutata dai coetanei scende al 66,3% (ivi, pp. 212 e 217). I giovani hanno cioè la percezione di una società omofobica in generale ma tra i loro coetanei percepiscono una maggiore apertura.

Appare, però, esserci una discrepanza notevole tra la tendenziale migliore accettazione sociale percepita negli studi indicati e la percezione che gli stessi omosessuali hanno. Infatti se, in ricerche Ispes pubblicate nel 1989 e nel 1990, solo il 45,3% della popolazione totale riteneva l'omosessualità un pericolo per la società e solo il 28,5% auspicava interventi restrittivi e illiberali (Ispes, 1989), la percezione da parte degli omosessuali di una società discriminatoria e repressiva era del 69,1% e saliva addirittura all'81,9% tra i minori di 19 anni (Ispes, 1991).

La situazione appare tale ancora oggi e generalizzabile a tutta l'Europa: la vasta indagine pubblicata nell'aprile 2006 dall'ILGA-Europe e dall'IGLYO mostra come tra i giovani e le giovani omosessuali il 61,2% abbia sofferto pregiudizi e discriminazioni a scuola, il 51,2% in famiglia, il 37,7% nella propria comunità di residenza e il 29,8% nella propria cerchia di amici (ILGA Europe e IGLYO, 2006).

### 2.2.10 ACCESSO ALL'ALLOGGIO

Anche in questo ambito l'analisi della percezione dei comportamenti omosessuali da parte della collettività disegna un quadro non confortante. Le persone omosessuali potrebbero incontrare difficoltà nella ricerca di un'abitazione, potendosi ritenere che una certa parte di persone che non vorrebbero omosessuali come vicini di casa, potenzialmente non sarebbero disposte a coabitare con persone omosessuali o a conceder loro un'abitazione in locazione.

Il quotidiano *La Repubblica* ha pubblicato il giorno 5 luglio 2010 un articolo<sup>72</sup> che riporta un esperimento svolto a campione sull'intero territorio nazionale, da cui sarebbe risultato che su 50 proprietari contattati ben 30 non avrebbero dato la loro abitazione in locazione a persone omosessuali. Sebbene tale ricerca non può ritenersi rappresentativa della realtà nazionale, né tantomeno di quella delle ROC, l'esperimento appare comunque lanciare un allarme da non sottovalutare e il Ministro per le Pari Opportunità si è espresso nettamente su tali forme di discriminazione.<sup>73</sup>

Il riferimento alla percezione come filo conduttore per l'individuazione della discriminazione rende facilmente comprensibile il motivo per il quale episodi di rifiuto di giungere alla conclusione di un contratto di locazione avrebbero riguardato più spesso le persone transessuali o transgender, che le persone omosessuali. La particolare visibilità della condizione transessuale, si realizza sia sotto il profilo della percezione estetica sia, al momento della stipula del contratto, per via della discordanza tra aspetto fisico e dato anagrafico.

Come evidenzia Ornella Obert, Responsabile dello Sportello Giuridico *Inti* del Gruppo Abele: “nella ricerca della casa, le persone transessuali subiscono una doppia discriminazione. Da un lato, esiste un rifiuto basato sul pregiudizio: i padroni di casa e le agenzie non affittano volentieri alle persone transessuali per paura delle reazioni dei vicini, perché assimilano la transessualità alla prostituzione. Dall'altro, a partire proprio dal pregiudizio che la persona transessuale sicuramente si prostituisce, vengono richiesti affitti fuori mercato e senza registrazione”<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> [http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/04/news/non\\_si\\_affitta\\_agli\\_omosessuali-5372525/index.html?ref=search](http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/04/news/non_si_affitta_agli_omosessuali-5372525/index.html?ref=search)

<sup>73</sup> [http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/05/news/affitti\\_gay\\_5\\_luglio-5392589/](http://www.repubblica.it/cronaca/2010/07/05/news/affitti_gay_5_luglio-5392589/).

<sup>74</sup> Manoscritto non pubblicato, disponibile online all'URL: [http://www.gruppoabele.org/Images/File/IRIS\\_Obert.pdf](http://www.gruppoabele.org/Images/File/IRIS_Obert.pdf)

### 2.2.11 LA DISCRIMINAZIONE IN AMBITO SANITARIO

L'omosessualità è stata studiata per un certo tempo come un disturbo psicopatologico. Questo approccio è stato rimosso dal "Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali" (DSM) dell'Associazione degli Psichiatri Americani (APA), nel 1973. Il 17 maggio 1990, l'Assemblea Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha cancellato l'omosessualità dall'elenco delle malattie mentali (*International Classification of Diseases*), definendola una "variante naturale della sessualità umana". In seguito, la data della ricorrenza di questo evento è stata assunta dalla comunità LGBT internazionale come "La Giornata Mondiale contro l'Omofobia".

Sono oggi marginali e scientificamente screditate, per quanto condivise e sostenute da alcune realtà religiose, le cosiddette "teorie riparative": approcci psicoanalitici che continuano a considerare l'omosessualità una patologia e tentano di "curarne" i soggetti affetti.<sup>75</sup> Inoltre, la pratica di tale approccio appare in Italia preclusa dal Codice deontologico dell'Ordine Nazionale degli Psicologi Italiani, che all'articolo 4 impegna il professionista al rispetto dell'autodeterminazione e dell'autonomia del paziente.<sup>76</sup>

Discriminazione nell'ambito sanitario si può presentare in diverse forme. Da un lato, potrebbero emergere disparità di trattamento o anche veri e propri abusi, molestie e maltrattamenti da parte del personale, che comunque, anche ad un livello di minore gravità, potrebbe mancare di formazione adeguata all'opportuna interazione con pazienti LGBT. D'altro lato, alcune conseguenze patologiche della discriminazione (conseguenze fisiche, nel caso di bullismo e violenza, o psicologiche, nel caso dell'esclusione sociale) devono essere adeguatamente affrontate anche all'interno del servizio sanitario.

### 2.2.12 LE DONAZIONI DI SANGUE DA PARTE DI PERSONE OMOSESSUALI DI SESSO MASCHILE

Una questione che la comunità omosessuale vive come una pesante discriminazione riguarda la possibilità di donare il sangue presso i centri trasfusionali. Alcune persone omosessuali (maschi) si sono viste respingere come donatori di sangue in quanto considerate "categoria a rischio". Tale

---

<sup>75</sup> Si veda ad esempio Marchesini (2005), "Colloquio con Gerard J. M. van den Aardweg", *Studi Cattolici*, vol. 535, pp. 616-622; oppure Nicolosi, J. (1993), *Healing Homosexuality: Case Stories of Reparative Therapy*, New York: Jason Aronson. Tra le autorevoli fonti che si esprimono in maniera contraria, si può ricordare ad esempio il Royal College of Psychiatrists ha affermato che le "posizioni esposte [...] in ordine alla ricerca e la terapia dell'omosessualità non sono supportati dalla scienza. Non vi è alcuna prova scientifica che l'orientamento sessuale può essere cambiato", intervento disponibile alla URL <http://www.rcpsych.ac.uk/pressparliament/pressreleases2009/statement.aspx>

<sup>76</sup> [http://www.psy.it/documenti/Omosessualita\\_terapie.pdf](http://www.psy.it/documenti/Omosessualita_terapie.pdf)

considerazione riguarderebbe il comportamento omosessuale maschile, anche se consistente in rapporti “protetti”, mentre non riguarderebbe l’omosessualità femminile.

In effetti, un divieto di donazione da parte degli omosessuali maschi fu imposto negli Stati Uniti nel 1983, a causa del dilagare dell’epidemia di AIDS, e rimosso nel 2009.<sup>77</sup> Anche in Italia, è quanto meno doveroso chiedersi se un tale ordine di cautele abbia ancora senso, dal momento che non risulta che la maggioranza delle persone sieropositive sia composta da maschi omosessuali, né che questi presentino un rischio di contagio superiore ad altri cittadini. Inoltre, per qualsiasi persona, il sangue donato deve superare molti test diagnostici, prima di essere accettato.

In Italia, il divieto di donare sangue per gli omosessuali maschi fu introdotto per effetto di un decreto del ministro della salute del 15 gennaio 1991, che considerava motivo di esclusione l’esistenza di rapporti omosessuali nella storia personale. In seguito, il D.M. del 26 gennaio 2001 “Protocolli per l’accertamento della idoneità del donatore di sangue e di emocomponenti” intervenne a modificare le regole per la donazione, stabilendo che fossero prese in considerazione non le “categorie a rischio”, concetto privo di rilevanza scientifica, ma i **comportamenti sessuali ad alto rischio**.

La Direttiva Europea 2004/33 chiarifica la definizione di persone a rischio, all’allegato III, come quelle “persone che hanno un comportamento sessuale che le mette ad alto rischio di acquisire malattie virali severe che possano essere trasmesse per via sanguigna”, e nello stesso senso si esprime il Decreto Ministeriale 13 aprile 2005, allegato 4. Questa è anche la pratica auspicata dall’Avis, il principale ente del terzo settore attivo nell’ambito della donazione di sangue.<sup>78</sup>

Evidentemente, l’equiparazione tra persone omosessuali ed eterosessuali, in questo ambito, deriva semplicemente dall’osservazione che alcuni comportamenti sessuali sono a rischio di contagio, sia se attuati con *partner* dello stesso sesso, sia di sesso opposto, mentre altri, semplicemente, sono a rischio molto basso o nullo, di nuovo, indipendentemente dal sesso del *partner*.

## 2.2.13 LE ESIGENZE DI TIPO SANITARIO DELLE PERSONE TRANSESSUALI E TRANSGENDER

La situazione delle persone transessuali presenta numerose specificità, che in campo sanitario consigliano una trattazione separata.

---

<sup>77</sup> <http://gaylife.about.com/od/stdsgeneralhealth/a/blooddonation.htm>

<sup>78</sup> <http://www.avisgiarre.it/informavis/IV-06.php>

Com'è noto, secondo il DSM IV (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), redatto dall'Associazione Americana degli Psichiatri, e l'*International Classification of Diseases* (10<sup>a</sup>edizione) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, la persona transessuale soffre di "disturbo dell'identità di genere" o "disforia di genere" (DIG). Si tratta di una condizione umana classificata come disturbo psichiatrico, ma non suscettibile di un approccio terapeutico di tipo psichiatrico.<sup>79</sup>

Il percorso di transizione parte dall'accertamento diagnostico e si sviluppa attraverso il sostegno psicoterapeutico, un percorso endocrinologico che consiste nella T.O.S. (terapia ormonale sostitutiva), fino all'intervento di riconversione genitale (RCS) insieme ad altri eventuali interventi di chirurgia estetica.

Non sempre la disforia di genere si presenta nella specie del transessualismo. Molte persone (transgender) riescono infatti a raggiungere un equilibrio psicofisico indipendentemente da un intervento di riassegnazione chirurgica del sesso, attraverso una transizione di genere, ovvero l'acquisizione di caratteri secondari e dello stile di vita del genere di arrivo. Ovviamente, anche per loro valgono comunque molte delle considerazioni che seguono, nella misura in cui le persone transgender intraprendono (almeno da alcuni punti di vista) un percorso di transizione che include aspetti sanitari.

Il percorso di transizione è piuttosto complesso e per certi versi disciplinato dalla legge, in quanto l'ordinamento italiano non permette di intervenire su organi sani a fini non terapeutici, in forza dell'articolo 5 del codice civile.<sup>80</sup> La RCS è specificamente disciplinata dalla legge n. 164 del 1982, nel suo testo vigente modificato dal DPR n. 396/2000, che all'articolo 3 dispone che "il Tribunale, quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, lo autorizza con sentenza". Tale valutazione del Tribunale può essere supportata da una consulenza

---

<sup>79</sup> Le fallimentari terapie riparative tentate nel corso dell'1800 e 1900, anche attraverso la somministrazione di ormoni del sesso biologico, in moltissimi casi hanno portato al suicidio della persona sottoposta a tali trattamenti. Soltanto intorno al 1960 si fece strada l'idea che l'unica "guarigione" della persona transessuale si potesse ottenere adeguando il corpo alla psiche e non viceversa. La psicoterapia odierna, quindi, non mira più a guarire la persona transessuale, non si pone l'obiettivo di farla sentire a proprio agio con il suo sesso di origine, ma la avvia alle terapie endocrinologiche e/o chirurgiche per iniziare il percorso di transizione androginoide (cosiddetto MtF, "male-to-female", da uomo a donna) o ginandroide (FtM, "female-to-male", o da donna a uomo).

<sup>80</sup> Che recita: "Gli atti di disposizione del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente della integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume".

psicologica e a domanda della persona è seguita da una sentenza di rettificazione anagrafica dei dati personali (nome proprio e sesso attribuito alla nascita).<sup>81</sup>

L'iter autorizzativo, pertanto, si innesta in genere nel percorso di transizione, ma non necessariamente. È infatti possibile ricorrere direttamente al giudice in momenti diversi e questi fonderà la propria decisione sulle risultanze della eventuale consulenza tecnica d'ufficio. Il percorso psicodiagnostico e di supporto psicoterapeutico potrà essere intrapreso dalla persona transessuale o attraverso il ricorso all'opera di professionisti privati o presso strutture pubbliche come i Centri di Salute Mentale.

In alternativa a questo percorso esiste la possibilità di rivolgersi a centri specializzati. Non tutti i centri citati presentano le stesse caratteristiche e offrono gli stessi servizi, a partire dal protocollo terapeutico applicato. Infatti, mentre Bari e Napoli seguono il cosiddetto Protocollo ONIG (Osservatorio Nazionale Identità di Genere), il centro di Messina applica il protocollo WPATH (*World Professional Association for Transgender Health*).

Da una valutazione comparativa, effettuata dall'Associazione Crisalide Onlus, emerge che "La differenza sostanziale fra i due protocolli è che mentre quello italiano preclude in assoluto la possibilità di accedere alla terapia ormonale prima di un periodo minimo di sei mesi di psicoterapia, quello internazionale (mondiale) prevede che la psicoterapia non sia obbligatoria, ma eventualmente consigliata da uno psichiatra in casi specifici e particolari, e senza un periodo minimo di durata della stessa. I protocolli WPATH, più dei protocolli ONIG, si attengono alle indicazioni del DSM IV e dell'ICD 10, nei quali, per la diagnosi (e quindi l'inizio della terapia) è essenziale escludere la comorbilità con altre gravi patologie psichiatriche (che comunque i protocolli WPATH non considerano una controindicazione assoluta, *omnia valens*) e la presenza di una "sintomatologia" indicata sia dal DSM sia dall'ICD [...] i protocolli ONIG attribuiscono allo psicoterapeuta una sorta di "potere assoluto decisionale" e [...] non si adatta[no] alle differenti soggettività che si rivolgono alle strutture. Richiedere sei mesi per tutti è in molti casi una prassi diagnostica inutile".<sup>82</sup>

Allo scopo di indurre determinate caratteristiche generalmente proprie del genere di arrivo, le persone transessuali (e alcune persone transgender) intraprendono in genere una terapia endocrinologica, consistente nell'assunzione di ormoni per la quale, secondo quanto ha stabilito il Tribunale di Torino (con sentenza n. 6673 del 06/10/1997), non è necessaria alcuna autorizzazione. Si tratta di una terapia ormonale sostitutiva (TOS). Nell'adeguamento Femmina-

---

<sup>81</sup> Da quel momento, la variazione risulta solo nell'atto di nascita integrale: tutti gli altri certificati riportano esclusivamente i nuovi dati personali, ai sensi dell'art. 5 della citata legge 164 del 1982.

<sup>82</sup> <http://www.azionetrans.it/doveiniziare.html>

Maschio (FtM) l'obiettivo si presta a essere raggiunto con l'uso del solo ormone mascolinizzante (testosterone), mentre nell'adeguamento Maschio-Femmina (MtF) è quasi sempre necessario unire agli estrogeni femminilizzanti (estroprogestinici) almeno un farmaco antiandrogenico. Il Servizio Sanitario Nazionale non dispensa i suddetti farmaci i cui costi gravano quindi normalmente sulla persona transessuale.

Questo a dispetto del fatto che, come si è detto, la DIG è un disturbo da anni conosciuto e classificato sia dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, sia dall'American Psychiatric Association, e che lo Stato Italiano riconosce in modo esplicito sia l'esistenza della DIG, sia l'assunzione a carico del SSN delle cure adeguate con la legge 14 aprile 1982, n. 164. Anche la Corte Europea per i Diritti Umani (le cui decisioni sono vincolanti anche per lo Stato Italiano) nella sentenza Van Kück contro Germania del 12 giugno 2003 (caso n. 35968/97), dichiarando che "*il transessualismo è ampiamente riconosciuto a livello internazionale come condizione medica*" per la quale la terapia ormonale e l'intervento chirurgico costituiscono un rimedio terapeutico, ha condannato la Germania sulla base degli articoli 6 ed 8 della Convenzione Europea per i Diritti Umani per aver negato, in sede giudiziaria, il rimborso dei costi del trattamento ormonale e chirurgico alla parte attrice. In particolare, la Corte ha stabilito che il mancato rimborso delle spese mediche (terapia ormonale ed intervento chirurgico) costituisce una "*violazione degli obblighi positivi dello Stato*" ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, con riferimento al "diritto al rispetto della vita privata, e nella fattispecie del diritto all'identità di genere ed allo sviluppo della personalità della parte attrice"; la risoluzione del Parlamento europeo n. 1117 del 12 settembre 1989, comma 4 invita "gli Stati membri a prendere le opportune misure affinché i costi del trattamento psicologico, endocrinologico, chirurgico-plastico e estetico per le persone transessuali siano rimborsati dall'assicurazione contro le malattie".

Ad esempio nella Regione Toscana, che ha reso gratuite le terapie ormonali, hanno effettuato il trattamento ormonale, necessario per circa un anno prima dell'intervento chirurgico circa una trentina di persone, che tutte insieme costano al servizio sanitario meno di 4 mila euro all'anno. In Regione hanno calcolato che si tratta dello 0,0003 per cento dell'intera spesa farmaceutica".<sup>83</sup>

A un certo punto del percorso, le persone transessuali autorizzate all'intervento di riconversione chirurgica del sesso hanno la possibilità di sottoporvisi presso uno dei centri specializzati (Napoli o Bari nelle ROC) in regime di convenzione, confrontandosi col problema di lunghissime liste d'attesa

---

<sup>83</sup> Intervistato da Michele Bocci, su *la Repubblica* dell'8 giugno 2006.

(attualmente pari a circa 4 anni a Bari, con tempi più contenuti a Napoli), ovvero in regime di *intramoenia* presso cliniche private, affrontando i relativi costi.

## 2.3 LA CONDIZIONE DELLE PERSONE CON ETÀ SUPERIORE AI 50 ANNI

### 2.3.1 IL FENOMENO DELL'INVECCHIAMENTO IN ITALIA

Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione è un processo che si osserva in tutti i paesi industrializzati, ma che appare particolarmente incidente in Italia ed in molti dei paesi membri dell'Unione Europea. Alla base del fenomeno vi sono due tendenze di lungo periodo: il progressivo declino dei tassi di fertilità e l'aumento secolare della speranza di vita.

Nonostante il crescente ingresso di lavoratori stranieri, mediamente più giovani e più prolifici dei cittadini europei, nei prossimi anni non è previsto l'attenuarsi di tali dinamiche.

Nell'ambito delle azioni di contrasto delle diverse forme di discriminazione che possono sussistere nei confronti di individui o gruppi sociali, particolare rilevanza assume nel nostro paese l'ambito specifico della discriminazione basata sull'età, che spesso si somma ad altri fattori discriminanti, quali il sesso, l'origine etnica, la condizione sociale ed economica, ecc. L'Italia è infatti uno dei paesi al mondo con il maggior peso di popolazione matura ed anziana.

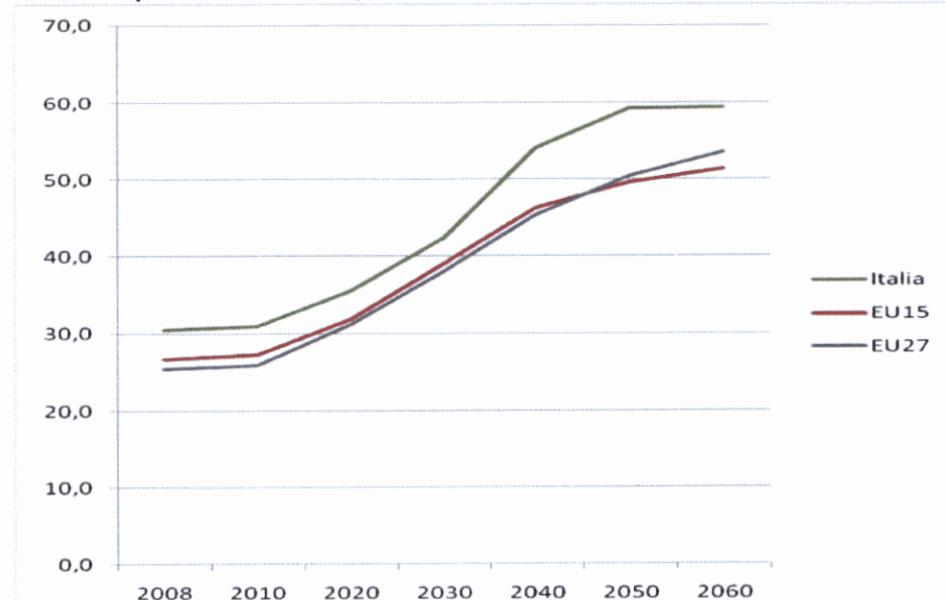
Nell'ultimo rapporto sull'invecchiamento in Europa "The 2009 Ageing Report", la Commissione Europea sottolinea che, tra il 2008 ed il 2060, nella UE27 il tasso di dipendenza passerà dal 25,4% al 53,5% (fig. 1).

L'Italia continuerà ad essere il paese europeo con il più elevato tasso di dipendenza, avvicinandosi al 60% (59,3% nel 2050 contro il 30,5% del 2008).

Sul versante della struttura occupazionale, tale fenomeno, unitamente all'azione di politiche finalizzate a prolungare la permanenza sul mercato del lavoro, anche innalzando progressivamente l'età pensionabile, porterà ad avere una struttura del capitale umano disponibile fortemente sbilanciata verso le classi d'età più elevate.

Anche solo in termini di vantaggio competitivo, appare dunque necessario governare questo fenomeno, sia incentivando gli individui e le imprese a valorizzare le persone in età "matura", sia adottando politiche di contrasto alle diverse discriminazioni tutt'ora imperanti nel nostro paese nei confronti degli over 50 (se non degli over 40-45), soprattutto dal punto di vista occupazionale e di carriera.

**Fig. 1 - Tasso di dipendenza della popolazione anziana (65+/(15-64)) – Confronto previsioni Italia-EU, 2008-2060**



*Fonte:* elaborazioni Censis su dati Eurostat, Europop2008

Assistantiamo, infatti, ad una situazione contraddittoria in cui, da un lato, si tende a favorire la permanenza dei lavoratori sul mercato del lavoro e dall'altro, non si riesce ancora del tutto a contrastare la tendenza alla loro espulsione, sia per fattori economici (i "giovani" costano di meno) sia per ragioni culturali e sociali (gli "anziani" sono meno produttivi, si investe meno su di loro in termini di aggiornamento professionale e carriera).

Se anche i dati ci mostrano un lieve incremento dei tassi di attività ed occupazione degli over 50 (tab. 1), si tratta essenzialmente di una progressione "automatica", correlata alle dinamiche demografiche, e soggetta a stalli nei periodi di crisi e di conseguente aumento dei tassi di disoccupazione.

Inoltre, ancora ampio risulta essere il divario tra uomini e donne, a causa di diversi fattori tra cui è possibile includere anche l'esistenza di fenomeni di discriminazione "multipla", basata su età e sesso.

Un indicatore di discriminazione correlato è quello relativo alla partecipazione ad attività formative. Nonostante, tra gli occupati, i 50-64enni costituiscono quasi il 23% del totale, la frequenza di attività formative riguarda solo il 4,5% dei lavoratori over50.

Nell'ambito dell'indagine Isfol Plus 2008, il 21,2% degli occupati tra i 50 ed i 64 anni ha dichiarato di avere difficoltà a svolgere il proprio lavoro e/o a tenersi aggiornato. Inoltre, quote intorno al 10% di intervistati over 50 hanno segnalato la

**presenza di atteggiamenti di insofferenza da parte del datore di lavoro o della dirigenza o di emarginazione da parte dei colleghi.**

Altri indicatori significativi ricavabili dall'indagine Isfol Plus sono:

- solo il 13% degli over 50 ha dichiarato di aver visitato un CPI;
- il 13% degli inattivi over 50 ha segnalato di essere stato costretto a smettere di lavorare per cause riconducibili al lato della domanda (licenziamento, termine contratto, chiusura, ecc.).

Tab. 1 - Popolazione di 15 anni e più per condizione sesso, età e condizione professionale, 2005-2008 (tassi)

	Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di inattività	
	2005	2008	2005	2008	2005	2008
<b>Maschio</b>						
15-49 anni	74,2	74,1	7,1	6,4	20,1	20,9
50-64 anni	57,6	60,2	3,3	3,1	40,5	37,9
<b>Totale 50 e più</b>	<b>33,1</b>	<b>34,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>65,9</b>	<b>64,6</b>
<b>Totale 15-64 anni</b>	<b>69,7</b>	<b>70,3</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>25,6</b>	<b>25,6</b>
<b>Totale 15 e più</b>	<b>57,2</b>	<b>57,3</b>	<b>6,2</b>	<b>5,5</b>	<b>39,0</b>	<b>39,4</b>
<b>Femmina</b>						
15-49 anni	51,1	52,2	11,5	9,9	42,3	42,1
50-64 anni	30,5	34,8	4,0	3,4	68,2	63,9
<b>Totale 50 e più</b>	<b>14,5</b>	<b>16,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>84,9</b>	<b>82,9</b>
<b>Totale 15-64 anni</b>	<b>45,3</b>	<b>47,2</b>	<b>10,1</b>	<b>8,6</b>	<b>49,6</b>	<b>48,4</b>

<b>Totali 15 e più</b>	<b>34,1</b>	<b>35,4</b>	<b>10,1</b>	<b>8,5</b>	<b>62,1</b>	<b>61,3</b>
<b>Totali</b>	<b>15-49 anni</b>	<b>62,8</b>	<b>63,2</b>	<b>8,9</b>	<b>7,8</b>	<b>31,1</b>
	<b>50-64 anni</b>	<b>43,7</b>	<b>47,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>54,7</b>
	<b>Totali 50 e più</b>	<b>22,9</b>	<b>24,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>76,3</b>
	<b>Totali 15-64 anni</b>	<b>57,5</b>	<b>58,7</b>	<b>7,8</b>	<b>6,8</b>	<b>37,6</b>
	<b>Totali 15 e più</b>	<b>45,3</b>	<b>45,9</b>	<b>7,7</b>	<b>6,7</b>	<b>51,0</b>
						<b>50,7</b>

*Fonte:* elaborazione Censis su dati Istat-Forze Lavoro

Un ultimo aspetto riguarda il confronto europeo. I dati relativi ai tassi di occupazione, disoccupazione ed attività degli over50 appaiono al di sotto delle medie europee (tab. 2). Particolarmente basso, nonostante l'incremento verificatosi tra il 2005 ed il 2008, in virtù di specifiche politiche finalizzate all'"invecchiamento attivo" ed all'aumento dell'età effettiva di pensionamento, è soprattutto il tasso di attività, che nel 2008 risulta pari, per i 50-64enni a 48,8%, contro il 59,8% dell'Europa a 25 paesi (59,5% UE27) ed al 3,4% per gli ultrasessantaquattrenni (UE25: 4,4%; UE27: 4,8%).

**Tab. 2 - Tassi di occupazione, disoccupazione, attività 50 e oltre - confronto europeo, 2005-2008 (val. %)**

		50-64 anni		65 anni e oltre	
		2005	2008	2005	2008
Tasso di occupazione					
Italia		43,7	47,3	3,1	3,3
Unione paesi)	Europea (27	53,3	56,5	4,3	4,8
Unione paesi)	Europea (25	53,6	56,7	3,9	4,3
Tasso di disoccupazione					
Italia		3,5	3,2	1,2	1,6
Unione paesi)	Europea (27	6,7	5,2	1,3	1,4
Unione paesi)	Europea (25	6,8	5,3	1,4	1,6
Tasso di attività					
Italia		45,3	48,8	3,1	3,4
Unione paesi)	Europea (27	57,1	59,5	4,3	4,8
Unione paesi)	Europea (25	57,5	59,8	3,9	4,4

Fonte: dati Eurostat

### **2.3.2 LA DISCRIMINAZIONE PER ETÀ IN ITALIA: CONCETTO DI DISCRIMINAZIONE PER GLI OVER 50**

Man mano che è aumentata la consapevolezza delle conseguenze attuali e future del progressivo invecchiamento della popolazione sulle dinamiche sociali ed economiche, anche in Italia si è cominciato a considerare il nodo critico della popolazione adulta, matura ed anziana, in primo luogo, come “costo sociale”, come evidenzia il lungo processo di riforma del sistema pensionistico e di innalzamento dell’età pensionabile ed, in secondo luogo, come “risorsa” soprattutto economica, attivando politiche per favorire il cosiddetto “invecchiamento attivo” della popolazione.

Nel contempo, è andata maturando una riflessione più accurata sul fenomeno della discriminazione per età, che a partire dal terreno di analisi più evidente, ovvero quello dell’occupazione e delle condizioni di lavoro, ivi compreso l’accesso alle opportunità formative, ha consentito di mettere a fuoco anche altri ambiti di discriminazione nei confronti della popolazione “matura”, spesso misconosciuti o “relegati” alla sola popolazione in età avanzata e con problemi di autosufficienza o condizione economica insufficiente.

D’altra parte, in letteratura si evidenzia come per gli over 50 ancora attivi, non pensionati o comunque senza altre entrate economiche, se non quelle derivanti dalle prestazioni lavorative, è proprio lo stato anche momentaneo di disoccupazione a rendere difficoltoso, se non proprio ambito di veri e propri fenomeni di discriminazione, anche l’esercizio dei propri diritti e doveri di cittadinanza.

Il riconoscimento di una discriminazione basata (anche) sull’età è testimoniato anche dalla diffusione del neologismo in lingua anglosassone “ageism”, che si è affiancato a termini, quali sessismo, razzismo, classismo, ad indicare la attuale crescente percezione negativa, da parte del tessuto sociale, dell’invecchiamento.

D’altro canto, è opportuno considerare che la discriminazione in base all’età, si caratterizza per un livello di complessità particolarmente elevato.

In primo luogo, il contrasto alle discriminazioni basate su stereotipi e pregiudizi deve comunque tenere presente che nel corso della propria vita, una persona può cambiare bisogni e aspirazioni, e che, quindi, per ciascuna classe d’età, esistono specifici elementi culturali e differenti concezioni della qualità della vita. In riferimento alle fasce d’età mature ed anziane, ad esempio, le politiche per l’invecchiamento attivo, devono agire al contempo sui pregiudizi sociali e del mondo del lavoro, a volte fatti propri dallo stesso lavoratore “anziano”, ma anche operare affinché il mondo del lavoro sia “appetibile” e più adatto alle caratteristiche ed ai bisogni di tale lavoratore.

In secondo luogo, i mutamenti sociali ed economici stanno in parte modificando alcuni ambiti di discriminazione per età, sia pur solo mutando gli equilibri tra le diverse classi d’età: è il caso dell’accesso ai mutui bancari per

l'acquisto di immobili, dove la precarizzazione del lavoro che ha interessato soprattutto le giovani generazioni, ha determinato una “rivalutazione” da parte delle banche delle persone anziane, chiamate a garantire, con la loro pensione o il loro stipendio fisso, l'acquisto di una casa da parte di figli e nipoti.

Infine, per la popolazione over50, la discriminazione in base all'età è spesso correlata ad altri fattori discriminatori, aggravando i fenomeni di esclusione sociale e lavorativa basati sul genere, sulla razza o etnia, sulla disabilità, sull'orientamento sessuale, ecc.<sup>84</sup>

Così come in altri ambiti di discriminazione – e come segnalato dalle vigenti normative europee ed italiane<sup>85</sup> – anche per quanto riguarda i fenomeni di discriminazione nei confronti degli over50, è possibile distinguere tra discriminazioni dirette ed indirette<sup>86</sup>.

Entrambe le tipologie sono ampiamente testimoniate soprattutto sul versante lavorativo e della formazione ed aggiornamento professionale, sia in relazione alle difficoltà di occupazione che si incontrano dopo “una certa età”<sup>87</sup>, sia alle opportunità di accesso all'offerta formativa, soprattutto se organizzata in ambito aziendale. In virtù del Decreto legislativo 216 del 2003, contro le discriminazioni sul lavoro, alcuni dei fattori di esclusione diretta, come quello di

---

84 Cfr. Isfol-Unità Pari opportunità, “Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento dei fattori economici e socio-culturali derivanti dall'origine etnico-razziale, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalle disabilità o dall'età e dall'orientamento sessuale. Prime riflessioni”, marzo 2009 “Sebbene non esista una definizione condivisa, negli ultimi anni sempre più frequentemente si parla di discriminazioni multiple o incrociate, laddove i diversi fattori di rischio della discriminazione non si sommano semplicemente, ma agiscono sinergicamente e in maniera esponenziale producendo effetti negativi non sempre facilmente definibili a priori”

85 Nell'Unione Europea, nel 2000, sono state emanate due Direttive, la n. 43 sull'Uguaglianza razziale e la n. 78 relativa alle discriminazioni sul lavoro. In Italia, il decreto legislativo n. 216 del 2003, attuativo della direttiva 2000/78, sancisce il divieto di trattare in modo differenziato uno o più soggetti sulla base della loro età.

86 Più precisamente le direttive europee individuano quattro forme di discriminazione: diretta, indiretta, molestie e “istruzioni a discriminare”. Si verifica una discriminazione diretta quando sussiste un trattamento meno favorevole e non giustificato, rispetto ad altri individui con le medesime caratteristiche (a parte l'età) o gruppi sociali. Nel caso dell'età, possono sussistere alcune specifiche eccezioni (ad esempio età minima per partecipare alla vita pubblica, ma la legislazione europea prevede anche possibili eccezioni in ambito lavorativo). La discriminazione indiretta è molto più difficile da individuare, in quanto colpisce il singolo o gruppi sociali in maniera non evidente; è il caso, ad esempio, di una norma, apparentemente neutra, che però mette in una situazione di svantaggio una categoria di persone. La molestia è definita come una condotta non richiesta in relazione a determinate caratteristiche di una persona, con il fine o l'effetto di violarne la dignità o creare un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. Infine, sono considerate discriminazioni anche eventuali ordini da parte dei superiori ad assumere comportamenti discriminatori.

87 Il confine è abbastanza vago, tanto che numerosi progetti ed associazioni preferiscono individuare come soglia minima quella dei 40 anni.

individuare un limite di età per ricoprire una determinata posizione professionale, senza giustificato motivo, sono stati soppressi. Permangono elementi di discriminazione indiretta, laddove pur in presenza di un mercato del lavoro più flessibile e di modalità contrattuali più diversificate (ed anche strumenti di discriminazione positiva, come nel caso del contratto di inserimento, applicabile anche ai lavoratori over50), non sussistono ancora le condizioni ambientali e culturali che consentono un prolungamento dell'attività lavorativa, possibilità di carriera in tarda età e nuovi inserimenti lavorativi.

**Tav. 1– Ambiti e forme della discriminazione per età**

Occupazione	Istruzione/formazione	Beni e servizi	Salute
Limiti di età (non giustificati) in ingresso ed in uscita dal lavoro	Scoraggiamento o mancanza di incoraggiamento a partecipare a percorsi formativi per le persone mature/anziane	Limiti o difficoltà di accesso al credito per giovani e anziani	Utilizzo di "protocolli salute" che differenziano i trattamenti sulla base dell'età (es. concessione di campagne di screening gratuite soltanto a determinate classi d'età)
Utilizzo di criteri di selezione relativi all'età (non giustificati), es: possesso di una determinata età; utilizzo di formule quali "giovane", "maturo", "di esperienza", "aspetto giovane e dinamico" etc., che hanno l'effetto di scoraggiare la partecipazione di determinati candidati	Minori disponibilità di fondi/sussidi a disposizione di fasce di popolazione più mature	Rifiuto o difficoltà di concessione di servizi assicurativi, in particolar modo per gli anziani	Diversità di trattamento di cura nei riguardi delle persone anziane
Utilizzo negli avvisi di selezione del criterio relativo alla "esperienza minima" che può di fatto comportare il requisito di una età minima per la candidatura	Prassi aziendali che limitano o prevedono l'accesso alla formazione basandosi su criteri relativi all'età	Eccessivo costo dei prodotti assicurativi tale da impedire a giovani o anziani di poter accedere ad essi	Fasi di test/sperimentazione dei farmaci non differenziate in base alle specifiche esigenze delle diverse età (mancanza di test effetti collaterali relativi ad esempio ai bambini)
Criteri e prassi di avanzamento di carriera e di empowerment riferiti all'età		Difficoltà di accesso ai servizi informatizzati (es. servizi bancari) e previsione di pagamento per l'utilizzo di un operatore (barriera tecnologica che penalizza il cittadino anziano)	Uso spropositato del servizio pubblico sanitario da parte di una determinata classe di età, in grado di compromettere l'accesso alle cure delle persone più giovani
Licenziamenti/procedure di mobilità decisi in base al solo fattore età		Difficoltà di accesso ai trasporti pubblici per mancato adeguamento alle esigenze di alcune categorie di popolazione determinate sulla base dell'età (bambini ed anziani)	Mancanza di specializzazione medica relativa a determinate classi di età (es. insufficienza di gerontologi per le cure agli anziani)
		Difficoltà di accesso alle locazioni per giovani ed anziani	

*Fonte:* elaborazioni Isfol su dati AGE, Age Barriers: older people's experience of discrimination in access to goods, facilities and services, 2004; European Commission, Age discrimination and European Law, 2005 in Isfol-Unità Pari opportunità Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento dei fattori economici e socio-culturali derivanti dall'origine etnico-razziale, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalle disabilità o dall'età e dall'orientamento sessuale. Prime riflessioni", marzo 2009

**CAPITOLO TERZO:****PROSPETTIVE DI ULTERIORE SVILUPPO NELL'AZIONE ANTIDISCRIMINATORI:****INTERVENTI DI NATURA PROCEDURALE E DI NATURA SOSTANZIALE**

Le ragioni dell'intensificarsi progressivo del ricorso alla azione giudiziaria come contrasto alla discriminazione è sicuramente da ricercare in una pluralità di motivi e non è escluso che, al riguardo, abbia contribuito anche l'agilità dello strumento processuale introdotto dal legislatore nel 1998 con il Testo Unico sull'immigrazione, rivisto ed adeguato con i Decreti Legislativi n.ri 215 e 216 del 2003 e, infine, con l'art. 8 sexies della legge n. 101 del 2008.

Sicuramente l'azione civile antidiscriminatoria, come definita dalle norme indicate, ha elementi di grande positività, nonostante le incertezze che rimangono a seguito della lettura della norma offerta dalla Cassazione (Sez. Unite. 7.3.08 n. 61722); l'esperienza di questi anni consente, comunque, una prima valutazione dei problemi processuali e sostanziali riscontrati che, in alcuni casi, tali rimangono e in altri hanno invece trovato un ragionevole assetto normativo.

Nella presente relazione si intende offrire spunti di riflessione su tali problemi processuali e sulle soluzioni che la giurisprudenza ha finora offerto, in un'ottica di apertura alla considerazione di possibili, ulteriori, soluzioni normative migliorative; ciò anche in considerazione del fatto che interventi di carattere processuale incidono, di conseguenza, sul diritto sostanziale.

Una prima considerazione va fatta in merito alla molteplicità delle azioni antidiscriminatorie che il diritto processuale civile prevede.

Attualmente le azioni antidiscriminatorie sono quelle previste da:

- Art. 44 TU 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) "azione civile contro le discriminazioni" per le discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi: azione sia individuale che collettiva;
- Art. 4 e 5 D. Lgs. 215/2003 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.) "tutela giurisdizionale dei diritti" e "legittimazione ad agire" avverso le discriminazioni, dirette o indirette, per razza ed origine etnica: azione sia individuale che collettiva;
- Art. 4 e 5 D. Lgs. 216/2003 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) "tutela giurisdizionale dei diritti" e "legittimazione ad agire" avverso le discriminazioni dirette o indirette a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale: azione sia individuale che collettiva.

Sono strumenti di diritto antidiscriminatorio anche altre azioni quali:

- Art. 36 e ss. del D. Lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) " tutela giudiziaria", avverso le discriminazioni, dirette e indirette, basate sul sesso: azione sia individuale che collettiva;

- Art. 700 cpc “provvedimenti d’urgenza” o azione ordinaria ex art. 414 cpc per la discriminazione per motivi sindacali, fondata sull’art. 15 Statuto dei lavoratori “Atti discriminatori”, ad iniziativa individuale;
- Art. 18/7 (Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori) *Norme sulla tutela della libertà e dignità del lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nel luoghi di lavoro e norme sul collocamento*, per il licenziamento del RSA;
- Art. 28 SL “Repressione della condotta antisindacale” ad iniziativa collettiva per la discriminazione, anche individuale, per motivi sindacali;
- Art. 736 bis cc “Degli ordini di protezione contro gli abusi familiari” avverso le discriminazioni, che assumano la forma della violenza, fisica o morale, tra coniugi o conviventi.

Da quanto sussposto si evince che le azioni promovibili in presenza di una discriminazione (seppure di carattere diverso), sono numerose e, certamente, potrebbe essere di ausilio, in un quadro così complesso, lo studio della fattibilità di un “codice unico del diritto e delle azioni contro le discriminazioni”, in quanto la varietà e, talvolta, la differenza delle tutele e dei processi disegnati di volta in volta senza un quadro generale, può essere ragione di difficoltà per chi abbia bisogno di tutela e per l’operatore del diritto che deve invocarla.

Varie sono le differenze nelle procedure delle diverse “azioni antidiscriminazione”, presenti nell’ordinamento relativamente ai presupposti, alla competenza territoriale, alla legittimazione processuale, all’onere della prova e al regime sanzionatorio. Quanto ai presupposti è da rilevare che, con l’azione cautelare ex 700 cpc, il ricorrente deve dimostrare il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora* mentre in tutte le altre azioni, sommarie urgenti, non cautelari, occorre il requisito “dell’attualità del pregiudizio”.

La competenza territoriale con le azioni ex artt. 700 cpc e 18/7 SL la è quella ordinaria (ex art. 413 cpc) mentre nelle azioni ex art. 44 TU 286/1998 e artt. 4 DD. LL. 215 e 216 /2003 nonché art. 736 bis cpc, il giudice competente è quello del luogo di domicilio dell’istante; nell’azione ex art. 28 SL il giudice competente è quello del “luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato” e, nell’azione ex art. 38 D. Lgs. 198/2006, è quello del luogo “ove è avvenuto il comportamento denunciato”, con varianti per il lavoro pubblico.

Per ciò che concerne la legittimazione processuale attiva è da rilevare che le azioni individuali ex artt. 44 TU 286/1998 e 4 e 5 DD. LL. 215 e 216 /2003 nonché art. 736 bis cc possono essere proposte personalmente dalla parte che si ritiene lesa mentre le altre sono azioni che richiedono il ministero di avvocato mentre, in relazione ai presupposti per la legittimazione collettiva, nell’art. 44 TU 286/1998 e nell’art. 37 D. 198/2006 l’azione è concessa “anche” in casi in cui non siano individuabili in modo immediato e diretto i lavoratori lesi dalle discriminazioni contrariamente a quanto previsto nell’art. 5 dei DD. LL. 215 e 216 /2003 laddove la congiunzione “anche” è assente.

Quanto all’onere della prova, nell’art. 700 cpc, nell’art. 28 SL,e nell’art. 736 bis cc non c’è alcuna variante rispetto alla regola, ex art. 2697 cc, dell’onere che grava l’attore mentre nell’art. 44 TU 286/1998 è prevista, come agevolazione probatoria, seppur modesta, la possibile deduzione di elementi di fatto, anche a carattere statistico, che il giudice valuta comunque ex art. 2729 cc; nelle procedure ex DD. LL. 215 e 216 / 2003 e D. Lgs. 198/2006 l’agevolazione è ampliata , non richiama

l'art. 2729 cc e, in un caso, v'è totale inversione dell'onere della prova mentre, nella procedura ex art. 18/7 SL v'è totale inversione dell'onere della prova.

Anche il regime sanzionatorio è molto variegato in quanto l' inottemperanza del decreto ex art. 28 SL è sanzionata con la contravvenzione dell'art. 650 cp mentre l' inottemperanza dei provvedimenti conclusivi della procedura individuale ex artt. 44 TU 286/1998 e di tutte quelle previste dai DD. LL. 215 e 216 /2003 è punita come delitto dall'art. 388 cp. L'inottemperanza dei provvedimenti conclusivi delle azioni previste dal D. Lgs. 198/2006 è punita da due diverse sanzioni contravvenzionali specifiche mentre non è invece prevista sanzione penale specifica per l'inottemperanza delle altre procedure; in alcuni casi sono previste decadenze e misure amministrative ulteriori e, in altri la possibilità di ordinare la pubblicazione sulla stampa del provvedimento.

Quanto poi, alle procedure, ai provvedimenti che le concludono, alla possibilità, prevista solo in alcuni procedimenti e solo su certi presupposti, di ottenere il risarcimento del danno, anche non patrimoniale, al regime delle impugnazioni ed ai termini, la trattazione richiederebbe ulteriori ampie riflessioni che non possono trovare in questo contesto il luogo di trattazione, essendo questo semmai il luogo di segnalazione in merito alla necessità di interventi legislativi di miglioramento atti a far chiarezza in un ambito già di per sé estremamente difficoloso.

E' evidente a tutti, comunque, che, in un panorama giuridico così eterogeneo sia molto difficile far valere i propri diritti; si pensi, ad esempio alla difficoltà di far valere una discriminazione multipla con un unico atto: la donna musulmana che si ritenga discriminata sul lavoro perché donna e perché musulmana dovrebbe per assurdo proporre due ricorsi diversi (uno ex art. 38 codice pari opportunità destinato a chiudersi con decreto e uno ex art. 4 d.lgs 216/03 destinato a chiudersi con ordinanza) , oltretutto con due diverse competenze territoriali (una nel luogo *"dove è avvenuto il comportamento denunciato"* e una del luogo di domicilio della ricorrente, che potrebbe non coincidere con il luogo di lavoro).

Ne consegue che, ad oggi, le pronunce di merito sono numericamente esigue rispetto ai casi denunciati, anche se la materia discriminatoria – che per sua natura tende a dar luogo a pronunce generali i cui effetti vanno al di là del ricorrente (si pensi all'ordine di rimozione di un requisito discriminante in una graduatoria per l'accesso all'alloggio popolare, del quale beneficiano una pluralità di soggetti, anche se estranei al giudizio) dovrebbe naturalmente aspirare a quell'alto grado di generalità e di stabilità che è proprio del giudicato.

Resta da augurarsi che il legislatore metta mano a questi problemi, scegliendo di adottare per tutti i fattori di discriminazione un **unico strumento processuale**, che, però, nell'intento di razionalizzare, non diminuisca le tutele ma, anzi, le rafforzi con uno strumento agile che esprima i livelli più alti di tutela ad oggi garantiti dalle procedure in essere.

### **3.1 DAL DIRITTO PROCESSUALE AL DIRITTO SOSTANZIALE**

La necessità di agevolare la tutela anche mediante il miglioramento delle azioni civili contro le discriminazioni, va di pari passo con l'esigenza di intervenire, anche mediante interventi normativi, laddove evidenti situazioni di discriminazione possono derivare da normative vigenti, ma inadeguate rispetto ai tempi attuali o da situazioni che devono essere comunque diversamente disciplinate proprio per recepire le

indicazioni che costantemente e uniformemente vengono proposte attraverso le decisioni giurisprudenziali.

In questo senso, anche nel 2010, l'UNAR ha avuto modo di conoscere alcune fattispecie che si ritiene opportuno segnalare anche al fine di eventuali interventi di carattere legislativo.

### **3.1.1 LE QUESTIONI LEGATE ALL'ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO PER LE PERSONE CHE NON GODONO DELLA CITTADINANZA ITALIANA**

Il lavoro è senza alcun dubbio non solo fonte di sostentamento per la persona umana, ma anche mezzo per la sua realizzazione, strumento per assicurare l'inclusione sociale, garanzia di dignità e di libertà: questo almeno nell'intento del legislatore nazionale e sovranazionale.

Non sono privi di significato, in tal senso, gli articoli 1 e 4 della Costituzione Italiana, là dove affermano (art.1) che l'Italia è una nazione fondata sul lavoro e (art.4) che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Proprio per la altissima funzione materiale e morale che ricopre, l'ambito del lavoro diventa il luogo di elezione per andare a verificare la tenuta delle politiche di integrazione tra lavoratori autoctoni e stranieri ed intervenire sia con strumenti adeguati alla rimozione delle discriminazioni, ove riscontrate, sia con efficaci azioni che ne consentano la prevenzione.

Del resto il principio della non discriminazione trova la sua consacrazione nella Carta costituzionale non solo nell'art.3 che afferma la parità di trattamento e l'uguaglianza, ma anche nell'art. 2 là dove si riconoscono e garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo.

A corollario delle garanzie riconosciute non è senza rilevanza, ai fini del diritto antidiscriminatorio, il riferimento all'art.10, comma 1, della Carta Costituzionale là dove stabilisce che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute": da qui l'ingresso nel nostro ordinamento delle prime norme in materia di discriminazione razziale, per arrivare alle disposizioni attualmente in vigore.

Rimanendo tra le norme di rango costituzionale una prima considerazione può essere fatta in relazione a quegli articoli che si riferiscono ai "cittadini" e possono far pensare ad una limitazione nei destinatari delle disposizioni: in merito la giurisprudenza costituzionale si è ormai evoluta nel senso di ritenere che l'espressione "cittadini" contenuta in vari articoli della Carta costituzionale debba essere pacificamente intesa come riferita ai consociati e non ai titolari dello status di cittadino italiano.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Cfr. Corte Cosr. 18 maggio 1999 n 172, in Foro It. 1999,I,c.2447 nel senso che il principio di uguaglianza ex art.3 trova applicazione nei confronti di tutti i consociati e non nei confronti dei cittadini.

Fatte queste brevi considerazioni occorre una premessa: non è questo l'ambito per elaborazioni teoriche o indagini giuridiche approfondite sul tema delle discriminazioni nel mondo del lavoro, ma è sicuramente il contesto nel quale evidenziare la tendenza, sia normativa che applicativa, in particolar modo giurisprudenziale, sui temi che di recente hanno interessato studio e applicazione della normativa antidiscriminatoria, con particolare riferimento alle discriminazioni per razza e origine etnica nel mondo del lavoro.

I primi spunti di riflessione sono legati all'ingresso nel mondo del lavoro in quanto alcune palesi differenze sussistono non solo in relazione alle modalità di instaurazione del rapporto, ma anche alla possibilità di accesso.

Le differenze più palesi sono legate da un lato al contratto di soggiorno per lavoro subordinato rispetto alle ordinarie forme contrattualistiche nell'ambito del lavoro privato, dall'altro alla possibilità di accesso al lavoro pubblico, possibilità un tempo negata agli stranieri, ma che ora vede alcune aperture ad opera dell'intervento ripetuto di giudici di merito.

Sta di fatto che se le differenze possono trovare talora fondate motivazioni e adeguata legittimazione anche giuridica, altre volte la diversità di trattamento assume i connotati, palesi o nascosti, di una discriminazione, diretta o indiretta, contro la quale diventa necessario agire per rimuoverne cause ed effetti.

La questione del diritto di accesso ai concorsi per il pubblico impiego in questi ultimi anni è stato oggetto di numerose e contrastanti pronunce giurisprudenziali. In virtù dell'incremento numerico degli ingressi dei cittadini di paesi terzi accanto ad un aumento progressivo degli indici di scolarizzazione anche universitaria, si è presentato in modo più sempre più eclatante il problema della possibilità, anche per chi è privo del requisito della cittadinanza, di partecipare ai concorsi pubblici e, più specificatamente, ai concorsi per l'accesso agli impieghi alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Il dibattito su questo tema, nel corso degli ultimi anni, e anche nel 2010, è stato indubbiamente attivo sia in dottrina che in giurisprudenza: proprio per questo merita un approfondimento in questo contesto.

Anche l'UNAR è stato investito dell'esame di vari casi che riguardano principalmente la possibilità di accedere a concorsi indetti per la qualifica di Collaboratore Professionale Sanitario Infermiere per i quali viene richiesto, quale requisito essenziale di accesso, la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea .

Storicamente si è sempre affermata l'idea per cui soltanto i cittadini italiani possono accedere ai posti di lavoro pubblico, teoria così convalidata e condivisa da non essere neppure oggetto di approfonditi studi.

Alcuni dei più autorevoli studiosi di diritto amministrativo, in passato, hanno sommariamente spiegato tale limitazione facendo riferimento al concetto di fedeltà allo Stato che lega il cittadino in quanto tale al territorio nazionale o ritenendo che l'accesso al pubblico impiego debba essere inquadrato tra i diritti pubblici inerenti alla partecipazione attiva all'organizzazione dell'ordinamento pubblicistico.

L'attenzione, dunque, nel passato, è stata tradizionalmente rivolta non ai beneficiari dell'assunzione, ma esclusivamente al datore di lavoro il cui interesse

pubblico perseguito sarebbe adeguatamente tutelato solo dal possesso della cittadinanza<sup>89</sup>.

Per comprendere come si sta evolvendo la situazione e le riflessioni che vengono fatte sul tema dell'accesso degli extracomunitari alla pubblica amministrazione, anche con riferimento ad alcune recentissime pronunce, occorre ricordare alcuni passaggi fondamentali che hanno indotto buona parte della dottrina e della giurisprudenza a mutare le proprie posizioni e individuare spiragli di apertura.

Il principio secondo il quale l'accesso al settore pubblico è precluso a coloro che non hanno cittadinanza italiana era contenuto nel r.d. 22 novembre 1908 n. 693, poi nel r.d. 30 dicembre 1923 n.2960 e nell'art.2 del d.p.r. n.3 del 1957 che prevedeva la cittadinanza italiana come requisito indispensabile per l'accesso.

La regola ha subito mutamenti e affievolimenti nel tempo fino ad arrivare alla individuazione di due diversi tipi di attività e funzioni: quelle che implicano i poteri tipici della sovranità statale e quelle che invece ineriscono alla erogazione di pubblici servizi per le quali il requisito della cittadinanza non sembrava così indispensabili: in termini analoghi si era espressa anche la Corte di giustizia delle comunità europee con la sentenza 149/79 del 1980.

La situazione ha avuto un suo sviluppo per quanto riguarda i cittadini degli stati membri della Comunità europea: il D.Lgs 29/1993 all'art 37, ora riprodotto nell'art.38 del D.Lgs 165/2001, ha affermato il loro diritto di accedere ai posti di lavoro delle amministrazioni pubbliche che non comportino l'esercizio di poteri tipici della sovranità statale.

Si tralasciano, per motivi legati al contesto, i riferimenti ulteriori legati agli interventi normativi che si sono avvicendati negli anni 80/90, ma senza dimenticare che alcuni di essi hanno aperto la possibilità di accedere al pubblico impiego anche per i lavoratori privi di cittadinanza italiana ammettendoli ad esempio nel settore infermieristico, quali lettori madrelingua presso le università e infine, con la sentenza della Corte Costituzionale del 454/1998, si sono riconosciute le assunzioni obbligatorie degli invalidi civili presso le pubbliche amministrazioni anche a favore degli stranieri.

E' forse il caso di ricordare che con questa ultima sentenza, interpretativa di rigetto, la Corte ha enunciato il principio di diritto per cui per introdurre una deroga al principio della piena parità di trattamento tra lavoratore italiano e straniero è necessaria una disposizione che, in modo esplicito o implicito, neghi ai lavoratori stranieri il diritto in questione, in deroga al principio generale.

Il silenzio legislativo che si è creato con il TU sull'immigrazione in merito alla possibilità di accesso al pubblico impiego, anche con riferimento ai livelli più bassi, ha comportato l'insorgere di un contenzioso giudiziario conseguente alla reiezione delle domande con le quali cittadini stranieri extracomunitari chiedevano di partecipare alle selezioni e che costituiscono il necessario antecedente rispetto alla assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

---

<sup>89</sup> cfr Consiglio di Stato sentenza Sez. IV n.43 del 4.2.85 cui si richiama anche il parere n.196/04 del Dipartimento della Funzione Pubblica

La prevalente giurisprudenza civile di merito ha adottato la tesi favorevole all'accesso degli stranieri alle selezioni concorsuali nel settore pubblico<sup>90</sup>; a tale tesi positiva fa riscontro la sentenza 24170/2006 della Corte di Cassazione che invece propende per una soluzione molto più restrittiva.

I principi che sono stati affermati in giurisprudenza si possono desumere dalle varie pronunce che si sono succedute nel tempo a partire dall'ordinanza della corte di Appello di Firenze del 2 luglio 2002 fino ad arrivare, nel 2009 e nel 2010, a varie decisioni che si pongono come evidente segno di apertura al lavoro pubblico per gli stranieri extracomunitari là dove qualificano come discriminatori i provvedimenti che negano tale accesso.

Si segnalano, negli anni più recenti, 2009 e 2010, alcune decisioni.

Il Tribunale di Rimini, con la sentenza 705/2009, ha accolto il ricorso proposto ex art. 44 del T.U. immigrazione e ha ordinato alla Asl di procedere alla immediata assunzione di una cittadina extracomunitaria, motivando la propria decisione sulla circostanza che il diritto all'occupazione deve essere garantito allo stesso modo al cittadino italiano e allo straniero anche nei posti di lavoro all'interno della pubblica amministrazione, salvo che l'attività lavorativa che verrà posta in essere non comporti esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero attenga alla tutela di interessi nazionali.

Il Tribunale Ordinario di Milano, sezione lavoro, con ordinanza del 20 luglio 2009, ha ritenuto discriminatoria l'esclusione degli stranieri dall'impiego nelle imprese del trasporto pubblico, ritenendo implicitamente abrogato il Regio Decreto n. 148 del 1931 che prevede il requisito della cittadinanza italiana per l'impiego nelle imprese del trasporto pubblico. Il Tribunale di Milano ha così accolto il reclamo proposto da un cittadino extracomunitario, ed ha ritenuto discriminatorio il comportamento dell'impresa del trasporto pubblico urbano la quale aveva disposto una selezione di candidati a diverse posizioni di lavoro (elettricisti, autisti, meccanici,...) prevedendo il requisito della cittadinanza italiana o comunitaria in ossequio alle norme risalenti al R. D. n. 148 del 1931 (norme sulle corporazioni). Il collegio giudicante ha ritenuto che le norme contenenti la clausola di cittadinanza di cui al R.D. n. 148/31 implicitamente abrogate per effetto dell'art. 2 comma 3 del D.L.vo n. 286/98, che afferma il principio di parità di trattamento tra lavoratori migranti regolarmente soggiornanti e lavoratori nazionali, in ossequio alle norme di cui alla Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 143/1975, ratificata in Italia con legge n. 158/1981.

Il Tribunale di Parma, con decreto del 13 maggio 2009 dovendo decidere sulla ammissione di un cittadino extracomunitario a partecipare alle prove di selezione di un concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di un posto di collaboratore professionale sanitario - personale infermieristico-infermiere – con provvedimento emesso inaudita altera parte ammetteva la ricorrente a

---

<sup>90</sup> In senso favorevole all'accesso: si sono pronunciati: Tar Liguria, 13/04/2001; Corte di Appello di Firenze, 2.07.02; Tribunale di Genova, 21704/2004; Tribunale di Pistoia 7/05/2005; Tribunale di Firenze 14/01/2006; Tribunale di Imperia 12/09/2006; Tribunale di Perugia 29709/2006; Tribunale di Perugia 6/12/2006; Tribunale di Bologna "5/10/"007; Tribunale di Milano 30/05/2008; Corte di Appello di Firenze 28/11/2008; Tribunale di Milano 17/07/2009. In senso contrario : Tar Toscana sez II, 24/01/2003 n.38; Tar Toscana, sez.II 14/10/05 n.4689; Tribunale Bologna 7/08/2008; Tribunale Parma 04/06/2008.

partecipare alle prove di selezione del concorso pubblico de quo, previa disapplicazione della delibera di esclusione.

La parte motiva della decisione riassume le motivazioni che sono alla base di tutto questo orientamento giurisprudenziale. Il Tribunale prende le distanze dalla nota sentenza della Cassazione n. 24170/06, che ha sostenuto che ai fini dell'accesso al pubblico impiego potesse pretendersi legittimamente il requisito selettivo della cittadinanza per i contratti a tempo indeterminato: tale tesi nel corso del 2008 (già disattesa in passato da Corte di Appello Firenze 2.7.2002; Trib. Firenze 14.1.2006; Trib. Imperia 12.9.2006; Tribunale Perugia 6.12.2006; trib. Bologna 7.9.2007) è stata nuovamente criticata dal tribunale di Milano (decreto 27.5.2008) e dalla Corte d'Appello di Firenze (decreto 28.1.2008). Il Giudice di Parma evidenzia di trovarsi davanti a un caso assolutamente identico a quello trattato dal Tribunale di Milano (e poi confermato in sede di reclamo dal tribunale, ord. 1.8.2008): si trattava di un concorso per l'accesso a contratto a tempo indeterminato per la professione di operatore sanitario contro la azienda ospedaliera. Questa in sintesi la parte motiva : *"In casi come quello attualmente sub judice si deve rilevare che il requisito della cittadinanza si mostra del tutto irragionevole (e discriminatorio) ai fini dell'accesso al lavoro allorché si tratti di attività semplici realizzate dalla P.A. nei suoi momenti meramente operativi; il requisito della cittadinanza italiana può essere invece validamente richiesto solo in quanto riferito allo svolgimento di attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri o di funzioni di interesse nazionale, venendo diversamente ad assumere un connotato discriminatorio comportando un trattamento disuguale e più svantaggioso per il non cittadino in assenza di una differenziazione oggettiva tra le due posizioni. Soprattutto lo svolgimento di mansioni di operatore sanitario o infermiere professionale presso una struttura pubblica è del tutto identico allo svolgimento di tali mansioni presso una struttura privata; così come del tutto identico è quando si svolge con contratto a termine (che è possibile stipulare ai sensi dell'art. 36 anche con gli stranieri) e quando si svolge a tempo indeterminato. Non è ravvisabile alcuna differenza, né al dipendente pubblico, in quanto tale, viene richiesto di possedere caratteristiche specifiche che non sono possedute dallo straniero. Va peraltro osservato che la posizione lavorativa di cui al concorso è certamente accessibile allo straniero comunitario, posto che l'art. 38 d.lgs. 165/01 interdice ai cittadini membri dell'Unione europea esclusivamente l'accesso ai posti di lavoro presso P.A. che implicino esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengano alla tutela dell'interesse nazionale. Non è dunque ipotizzabile che si effettui, all'interno della generale categoria "straniero", di accezione costituzionale (cfr. art. 10 Cost.) una discriminazione tendente a differenziare il paese di provenienza del soggetto lavoratore, differenziazione che non è rinvenibile in alcun dato normativo".*

Lo stesso Tribunale di Parma, nell'ordinanza 5 maggio 2009, tra le stesse parti, così precisa: Il diritto del ricorrente trova fondamento nell'art. 43 del d.lgs. 286/98, per il quale compie un atto di discriminazione *"chiunque illegittimamente [...] si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione [...] allo straniero regolarmente soggiornante in Italia [...] soltanto in ragione della sua condizione di straniero [...]"*. Il connotato normativo della condotta espresso dall'avverbio *"illegittimamente"* si ritiene essere intrinseco alla disparità di trattamento tra straniero comunitario e non comunitario, onde anche a quest'ultimo l'accesso alle posizioni di lavoro presso la P.A. deve essere riconosciuto con la stessa latitudine con cui è riconosciuto al primo. Non è dubbio, e non è nemmeno contestato, che la posizione lavorativa posta a concorso sia nella disponibilità dello straniero comunitario. In proposito, l'art. 38 d.lgs. 165/01 stabilisce che i cittadini degli

*Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le P.A. che non implichino esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale. La posizione messa a concorso non rientra inoltre manifestamente in quelle per le quali, ai sensi del d.p.c.m. 7.2.1994 n. 174, non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana.*

E ancora il collegio giudicante del Tribunale di Lodi (ordinanza n. 921/10 depositata in data 18 febbraio 2011) ha accolto il reclamo presentato da un' infermiera professionale di nazionalità nigeriana, titolare di carta di soggiorno, avverso l'ordinanza del giudice di primo grado che ne aveva respinto il ricorso sostenendo che il diritto anti-discriminatorio di cui all'art. 43 del T.U. immigrazione e al d.lgs. n. 215 /2003 di recepimento della direttiva europea n. 2000/43 può trovare applicazione soltanto con riferimento alle discriminazioni su base etnico-razziale, ma non su quelle fondate sulla cittadinanza, come nel caso in questione.

Infine non può seriamente dubitarsi del fatto che la posizione professionale posta a concorso, di collaboratore sanitario, non contempi l'esercizio di potestà pubbliche. Ciò è confermato dal fatto che tali mansioni sono di fatto svolte già ora dalla ricorrente". La Corte di Lodi ha affermato l'erroneità del ragionamento seguito dal giudice, sostenendo che inequivocabilmente l'art. 43 del T.U. immigrazione include il divieto di discriminazioni, dirette o indirette, fondate sul criterio di cittadinanza

Con sentenza del giudice del Tribunale di Bologna n. 528/10 depositata l'8 marzo 2011, è stato accolto il ricorso promosso da una cittadina rumena e da una cittadina serba avverso il diniego opposto dal Ministero dell'Interno al loro inserimento nella graduatoria di un concorso pubblico per l'assunzione di 650 unità di personale, con contratto a tempo determinato, per i profili di coadiutore amministrativo e contabile per gli sportelli unici immigrazione in quanto tali posizioni erano state riservate unicamente ai cittadini italiani.

Il giudice di Bologna afferma nella sentenza che sulla base di quanto previsto dal diritto comunitario e, specificatamente, dall'art. 39 del TCE, così come interpretato dalla Corte di Giustizia europea, i posti di lavoro della Pubblica Amministrazione possono essere messi a disposizione esclusivamente dei cittadini dello Stato solo ove gli stessi comportino un esercizio del potere di imperio con funzioni caratterizzate da definitività, continuità e abitualità. Nel caso in esame , trattandosi di contratti a tempo determinato, l'Amministrazione non poteva certo avvalersi della deroga prevista dalla normativa europea. Riguardo all'esclusione della cittadina romena, il giudice ha riconosciuto la violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini comunitari e loro familiari da un lato e i cittadini nazionali dall'altro, nell'esercizio di attività di lavoro subordinato o autonomo, escluse quelle che attengono alla sicurezza nazionale ovvero che implichino l'esercizio di pubblici poteri.

Nella stessa direzione si pongono anche le decisioni del Tribunale di Milano 30 luglio 2010 e del Tribunale di Biella 30 luglio 2010. Si richiamano qui di seguito le motivazioni di questa ultima decisione. Il Tribunale di Biella , chiamato a valutare la violazione della normativa discriminatoria in un caso in cui era stata inserita la previsione del requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione al concorso pubblico indette da una ASL con deliberazione n . 826 del 21 .12.2009, ha ritenuto che benché l'articolo 2 del D.P .R. 487/94 è norma che ancora riserva ai cittadini italiani l'accesso al pubblico impiego, essa in quanto di rango regolamentare, "non può

resistere di fronte al principio di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti per quanto riguarda l'accesso al lavoro, principio affermato dall'articolo 2, comma 3, T U 286/98, in attuazione della Convenzione Oli 143/75 la quale impegna l'ordinamento a garantire allo straniero emigrante un trattamento identico a quello dei cittadini nazionali e, poiché il diritto Internazionale pattizio costruisce parametro interposto di valutazione di costituzionalità delle leggi, ai sensi dell'art 117 Cost, una lettura costituzionalmente orientata delle norme che qui rilevano alla luce del diritto internazionale pattizio non può che condurre ad un'interpretazione di tali norme nel senso che il principio di parità di trattamento può essere derogato solo nel casi ed entro i limiti che le fonti sopranazionali indicano in tema di riserva per i cittadini degli impieghi presso la pubblica amministrazione. In questo caso, la convenzione OIL si esprime in modo piuttosto ampio, statuendo che ogni Stato membro 'può vietare l'accesso a limitate categorie di occupazioni e funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello stato. Trattasi di limitazione che anche la Corte di Giustizia aveva previsto per i cittadini comunitari, limitando, appunto, il campo del divieto a tutte quelle funzioni di particolare interesse per lo Stato .' Anche secondo il Tribunale di Biella, dunque, il requisito della cittadinanza italiana può essere validamente richiesto solo in quanto riferito allo svolgimento di attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri o di funzioni di interesse nazionale, venendo diversamente ad assumere un connotato discriminatorio, comportando un trattamento diseguale e più svantaggioso per il non cittadino in assenza di una differenziazione oggettiva tra le due posizioni .

Un'ultima segnalazione preme a queste pagine, soprattutto in considerazione del carattere discriminatorio rilevabile nelle fattispecie dichiarate. I casi venuti all'esame della magistratura sono in gran parte stati oggetto di ricorso ex art 44 T.U. d.lgs. 286/98 e art. 4 d.lgs. 215/03 anche quando si è trattato di questioni riguardanti l'amministrazione pubblica. E' stata ritenuta la giurisdizione del giudice ordinario in ragione della specialità dello strumento processuale invocato dalla ricorrente, e della specifica attribuzione della competenza a decidere, disposta dall'art. 44 d.lgs. 286/98, al pretore (e quindi oggi al tribunale), senza distinguere tra comportamenti tenuti da privati o da P.A. La suddetta norma infatti parifica i comportamenti discriminatori posti in essere dai privati e dalle P.A., riconoscendo al giudice (ordinario) il potere di ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e di adottare ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione. Il potere del giudice ordinario si estende dunque, per espresso dictum della legge, anche alla rimozione degli effetti dell'atto amministrativo.

Preso atto di tutte le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza di merito, sarebbe opportuna una riflessione sulla eventuale revisione in senso antidiscriminatorio della normativa relativa all'accesso al lavoro pubblico.

### **3.1.2 LA LEGGE SULLA STAMPA: IL REQUISITO DELLA CITTADINANZA ITALIANA PER IL DIRETTORE RESPONSABILE E L'ESERCENTE L'IMPRESA GIORNALISTICA**

Nel corso del 2010 sono giunte all' UNAR alcune segnalazioni riguardanti la legge 08.02.1948 n.47 (legge sulla stampa) ed in particolare gli artt. 3 e 4, che richiedono il requisito della cittadinanza italiana per il direttore responsabile e l'esercente l'impresa giornalistica.

E' noto e notorio l'interesse delle associazioni di immigrati di attivare iniziative che prevedono la pubblicazione di giornali, magari a distribuzione gratuita, ma tale possibilità è ostacolata dalla circostanza che l'iscrizione della testata giornalistica all'Albo presso il Tribunale (indispensabile requisito per poter procedere alla auspicata attività) è condizionata dal requisito della cittadinanza italiana per il Direttore responsabile e l'esercente impresa.

In effetti la legge sulla stampa all'art 3 prevede che "ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile e che il direttore responsabile deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche. Può essere direttore responsabile anche l'italiano non appartenente alla Repubblica se possiede gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche".

All'art. 4 la stessa legge dispone che "per poter pubblicare un giornale o altro periodico il proprietario, se cittadino italiano residente in Italia, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche o se cittadino italiano residente all'estero, gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche".

La legge prevede dunque, sia per il direttore responsabile che per il proprietario dell'impresa giornalistica, il requisito della cittadinanza italiana.

Dalla lettura degli atti parlamentari si può concludere che, quantomeno per il proprietario, nello spirito del legislatore costituente, la cittadinanza italiana non era stata considerata elemento indispensabile dal quale non poter prescindere per la pubblicazione di stampati.

Quanto alle leggi sopravvenute va in primis ricordato che sul requisito della cittadinanza è intervenuto l'art. 9 della legge 6 febbraio 1996 n. 52 <sup>91</sup>che ha equiparato i cittadini degli stati membri della Comunità Europea ai cittadini italiani, agli effetti degli artt. 3 e 4 della legge sulla stampa.

*Nulla quaestio* dunque per gli stranieri comunitari.

Quanto invece agli extracomunitari le disposizioni della legge sulla stampa dovrebbero essere integrate con quelle successivamente dettate in materia di immigrazione, in particolare dal testo unico sull'immigrazione nella versione modificata prima dalla Legge Bossi-Fini (L. 189/2002), dal c.d. pacchetto sicurezza (D.L. 92/2008 conv. dalla L. 125/2008) e da ultimo dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94.

L'art. 2 del predetto Testo Unico al numero 2 prevede che " lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente..." .

Le questioni che riguardano il direttore responsabile ed il proprietario della testata giornalistica vanno comunque affrontate separatamente e presuppongono

---

<sup>91</sup> Legge 3 febbraio 1963 n.69 Art. 9 - **Equiparazione dei cittadini comunitari ai cittadini italiani nel settore della stampa** " Agli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, riguardanti rispettivamente il direttore responsabile ed il proprietario di giornali o altri periodici, i cittadini degli Stati membri della Comunità europea sono equiparati ai cittadini italiani.

alcune riflessioni sulla condizione dei giornalisti stranieri che vogliono esercitare la professione in Italia.

La professione del giornalista è regolamentata dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 e dal Regolamento esecutivo Dpr n. 115/1965.

L'albo dei giornalisti, istituito presso ogni Consiglio dell'Ordine regionale, è ripartito in due elenchi, uno dei professionisti e l'altro dei pubblicisti (art. 26 l. 69/1963). All'albo dei giornalisti è annesso l'elenco dei giornalisti di nazionalità straniera (art. 28 l. 69/1963).

La materia è stata arricchita da importanti disposizioni statali e dalle direttive comunitarie che hanno esteso sempre più i confini dell'Ordine professionale, derogando al requisito della cittadinanza italiana prima indispensabile ai fini dell'iscrizione all'Albo.

Una prima fattispecie riguarda giornalisti stranieri che vogliono esercitare la loro attività in Italia (si pensi ad un cittadino comunitario o extra-comunitario che già al suo Paese esercitava la professione di giornalista e che intende lavorare come giornalista in Italia).

In questo caso ha due possibilità: può chiedere in primo luogo l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti di nazionalità straniera (art. 28 l. 9/1963).

L'art. 36 della l. 69/1963 sancisce a riguardo che "i giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 28 sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratichi il trattamento di reciprocità. Tale condizione non è richiesta nei confronti del giornalista straniero, che abbia ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo politico".

Tale disposizione si applica evidentemente solo ai cittadini di Paesi extracomunitari. Infatti l'art. 9 della l. 428/1990 afferma, al comma II, che "ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee non si applica la condizione di reciprocità richiesta dall'art. 36 l. 69/1963".

Tuttavia, a seguito dell'iscrizione nell'elenco speciale, il giornalista straniero non potrà mai diventare direttore o vicedirettore responsabile di un quotidiano o di un periodico o agenzia di stampa, poiché l'art. 46 l. 69/1963, in combinato con la sentenza della Corte costituzionale italiana 10 luglio 1968 n. 98, ne richiede l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti o nell'elenco dei pubblicisti.

La seconda via per i giornalisti stranieri è quella di avviare le procedure per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero.

Infatti, in base a direttive CEE (89/48/CEE, 92/51/CEE, 2001/19/CE) come attuate dai d.lgs. 115/1992, 319/1994, 277/2003, il cittadino comunitario che intende ottenere il riconoscimento di un titolo professionale conseguito nell'ambito dell'Unione Europea ai fini dell'esercizio della professione in Italia, deve presentare domanda di riconoscimento del suo titolo professionale al Ministero della Giustizia. È possibile, infine, che in sede di riconoscimento del titolo venga richiesto anche il superamento di una misura compensativa consistente in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento (disciplinate dai decreti legislativi summenzionati).

Nell'ipotesi che si tratti di un cittadino extracomunitario, si richiamano le stesse direttive europee recepite in Italia, con i d.lgs.115/1992, 319/1994, 277/2003. Infatti, il d.lgs. 286/1998 (testo unico sull'immigrazione) e il DPR 394/1999 attuativo consentono di applicare le direttive europee suddette ai casi di riconoscimento di titoli professionali conseguiti in ambito extra-comunitario, prevedendo tuttavia alcune formalità in più.

Pertanto il cittadino extracomunitario, che abbia conseguito il titolo di giornalista nel suo Paese e che voglia esercitare la professione in Italia, può chiedere al Ministero della Giustizia il riconoscimento del titolo già conseguito all'estero. In sede di riconoscimento il Ministero potrà subordinare l'iscrizione all'Albo del richiedente al superamento di una prova attitudinale (e non anche del tirocinio di adattamento) da svolgersi presso il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

Per quanto riguarda i cittadini stranieri che già lavorano in Italia e vogliono diventare giornalisti in Italia anche in tale ipotesi bisogna distinguere a seconda che si tratti di un cittadino comunitario o extracomunitario. L'art. 9 l. 428/1990 equipara, infatti, i cittadini degli Stati membri delle Comunità europee ai cittadini italiani in ordine all'iscrizione nel registro dei praticanti e all'elenco dei pubblicisti, aggiungendosi così alla normativa che aveva accomunato in precedenza i cittadini comunitari e quelli nazionali quanto all'iscrizione all'albo dei professionisti. L'art. 9 l. 52/1996, inoltre, equipara i cittadini comunitari ai cittadini italiani nel settore della stampa, con riferimento in particolare al direttore responsabile e al proprietario di giornali o altri periodici. In questo caso, pertanto, il cittadino comunitario è tenuto a rispettare la legge professionale che detta requisiti e condizioni per l'iscrizione, per lui come per ciascun cittadino italiano, senza discriminazioni.

Nell'ipotesi che sia il cittadino extracomunitario a risiedere in Italia e a voler conseguire il titolo professionale in Italia, ci si chiede se anche a lui possa applicarsi la normativa italiana, ai fini dell'iscrizione all'albo dei pubblicisti e a quello dei professionisti.

L'art. 37 del d.lgs. 286/1998 chiarisce la questione sancendo che agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, l'iscrizione agli Ordini e Collegi professionali.

In conclusione, agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia si applicano, analogamente ai cittadini comunitari, le disposizioni di legge italiane concernenti la professione giornalistica, a cominciare dalla legge ordinistica n. 69/1963.

Quanto detto trova conferma anche in un parere del Ministero della giustizia, prot. 3/5670 del 13 maggio 2005 che equipara la possibilità di accesso all'ordine agli stranieri regolarmente residenti in Italia ai cittadini italiani.

Per quanto concerne poi la cittadinanza italiana del titolare dell'impresa giornalistica ai fini della registrazione presso l'apposito elenco presso i Tribunali, presupposto necessario per lo svolgimento della attività editoriale, non va dimenticato che l'esercizio di una attività economica legittimamente intrapresa è, come gli altri diritti fondamentali previsti dalla carta costituzionale, un diritto soggettivo perfetto, che va affermato anche per lo straniero, stante l'equiparazione al cittadino italiano o

comunitario, poiché non influiscono sulla natura del diritto le limitazioni che la regolamentazione positiva introduce di volta in volta in relazione alle differenze di fatto ritenute rilevanti.

L'articolo 43 del testo Unico sull'immigrazione specifica che "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica (...) e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico (...) e in ogni altro settore della vita pubblica". A questa definizione segue una elencazione di comportamenti che devono ritenersi in ogni caso discriminatori e, tra questi, è compresa anche la condotta di "chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità".

La lettera della norma sembra abbastanza chiara perché il legislatore ha univocamente specificato la natura discriminatoria di qualsiasi "distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata (...) sull'origine nazionale" e certamente il diritto il diritto di svolgere una attività economica legittima può essere annoverato tra i "diritti umani fondamentali".

E' perciò evidente che, in seguito all'entrata in vigore del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, ogni qualvolta la pubblica amministrazione precluda o renda più difficile al cittadino extracomunitario l'accesso a servizi o iscrizioni necessarie per svolgere una attività compromettendo l'esercizio di un diritto fondamentale, esclusivamente per ragioni di cittadinanza, pone in essere una discriminazione che può essere denunciata al giudice per ottenere un provvedimento che la faccia cessare. Questa normativa, che ha esaustivamente ed integralmente disciplinato ex novo la materia, è assolutamente incompatibile con la precedente disciplina dettata dalla legge sulla stampa del 1948.

Nel caso in esame, la nuova disciplina sull'immigrazione ha chiaramente indicato come discriminatorio il comportamento di "chiunque", e quindi anche della pubblica amministrazione, impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità.

Ha dunque assicurato agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia lo stesso trattamento riservato agli italiani che hanno intenzione di intraprendere una attività economica legittima.

Poichè la legge sulla stampa, se considerata nel suo tenore letterale, comporta una discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri extracomunitari là dove richiede il requisito della cittadinanza italiana sia per assumere la qualifica di Direttore responsabile che di esercente l'impresa giornalistica per poter richiedere la registrazione presso la cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi, sembra necessario un intervento normativo per rivedere le disposizioni discriminatorie.

Peraltro alcuni Tribunali, ritenendo evidentemente illegittime le disposizioni limitative, hanno iscritto alcuni richiedenti negli appositi registri. Importanti sono anche alcune decisioni dei presidenti dei Tribunali di Milano e Brescia che hanno riconosciuto (dopo un'iniziale decisione contraria) il diritto di un cittadino cinese e di un cittadino iraniano di assumere la direzione responsabile di giornali diretti alle loro comunità presenti nel territorio delle province sulla base dell'articolo 19 del Patto di New York (parte terza del Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici recepito nel nostro ordinamento con la legge n. 881/1977) che garantisce la libertà di espressione (con la libertà di cercare, ricevere diffondere informazioni e idee di ogni genere...attraverso la stampa)

E' noto poi il caso di un cittadino egiziano direttore responsabile di una testata giornalistica, proprietario anche della medesima, che nonostante il parere favorevole del Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia, non aveva ottenuto l'iscrizione presso il Tribunale.

Il Tribunale civile di Milano ha sollevato la questione di legittimità chiamando la Corte costituzionale a decidere in merito alla vicenda, "affinché si pronunziasse sulla compatibilità dell'articolo 3 della legge 47/1948 sulla stampa, nella parte in cui limita ai soli cittadini comunitari la possibilità di ricoprire la carica di direttore responsabile di un periodico, con gli articoli 2, 3 e 21 della Costituzione delle Repubblica Italiana". Secondo il Tribunale, infatti, "un tale divieto finisce per incidere proprio sulle minoranze etniche più deboli, magari guardate con sospetto da parte delle popolazione per particolari contingenze storiche o politiche e che la ricerca di un direttore responsabile italiano per il giornale sarebbe particolarmente difficoltosa, considerato anche il fatto che il direttore , per poter esercitare concretamente le funzioni di controllo demandategli dalla legge, dovrebbe avere anche una approfondita conoscenza della lingua araba e quindi le possibilità si restringono ulteriormente.....Sembra dunque a questo giudice che l'art. 3 della legge 47/1948, che consente solo ai cittadini comunitari di rivestire la carica di direttore responsabile di un periodico sia in contrasto con gli artt.2, 3 e 21 della Costituzione, tanto più in una società ormai multietnica".

Purtroppo sul punto la Corte Costituzionale non si è pronunciata ritenendo la questione inammissibile in quanto la questione di costituzionalità sarebbe stata sollevata nell'ambito di un procedimento per la registrazione di un periodico, ovvero nell'ambito di una procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 47 del 1948 esclusivamente volta alla verifica della regolarità dei documenti presentati nell'ambito della quale il presidente, o il magistrato da lui delegato, è chiamato a svolgere «una semplice funzione di carattere formale attribuitagli per una finalità garantistica», sì che l'intervento di un magistrato non può «da solo essere ritenuto idoneo ad alterare la struttura di un procedimento meramente amministrativo». Pertanto Corte ha dichiarato inammissibile la questione, non ricorrendo la condizione richiesta dagli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, e cioè che la questione incidentale di legittimità costituzionale sia sollevata nel corso di un giudizio.

Sulla base della complessa situazione sopra delineata, anche in questa fattispecie, pare importante una revisione della normativa ed in particolare delle disposizioni degli artt. 3 e 4 della legge 8 febbraio 1948 n 47 sulla stampa laddove richiedono il requisito della cittadinanza italiana per ricoprire il ruolo di direttore responsabile e di proprietario dell'impresa giornalistica per poter pubblicare un giornale o altro periodico.

**CAPITOLO QUARTO:****LE DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI****4.1. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELLE FONTI INTERNAZIONALI, COMUNITARIE E NELLA NORMATIVA NAZIONALE DI RECEPIMENTO**

Il processo d'integrazione europea ha determinato la spinta decisiva per l'ampliamento e l'approfondimento della legislazione degli Stati membri a tutela del principio di non discriminazione e rappresenta, a tutt'oggi, la chiave di lettura più evoluta per la concreta attuazione della tutela antidiscriminatoria.

Ancor prima che l'Europa trovasse l'assetto dei tempi moderni, è l'indignazione internazionale generata dalle atrocità del secondo conflitto mondiale che matura il pensiero politico e giuridico verso il divieto di qualsivoglia discriminazione tra gli esseri umani in ragione della razza, del colore della pelle, del sesso, della lingua, della religione, dell'opinione politica, dell'origine nazionale o sociale e di ogni altra condizione personale.

Il divieto di ogni discriminazione che offenda la dignità umana e il principio di egualianza è così sancito dall'art. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, sottoscritta a Parigi il 10 dicembre 1948; quindi, dall'art. 14 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, dalla Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale approvata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 21.12.1965 (ratificata in Italia con L. 654/1975 e successivamente modificata con L.685/1993), dall'art. 26 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966.

Sin dal termine della seconda guerra mondiale, anche a livello nazionale vengono introdotte norme volte a disconoscere la discriminazione, attraverso specifiche dichiarazioni ricomprese nelle carte costituzionali: è il caso dell'Italia, che nell'art. 3 della Costituzione solennemente sancisce che *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali dinanzi alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"*<sup>92</sup>.

Con il processo di integrazione europea, l'esigenza di praticare il principio di parità di trattamento trova attuazione con il Trattato di Maastricht del 1992, con la previsione dell'obiettivo specifico per l'Unione di un'azione comune degli Stati membri volta a prevenire e reprimere il razzismo e la xenofobia. Negli anni successivi si susseguono gli impegni del Consiglio Europeo in materia.

Il riconoscimento internazionale e comunitario del principio di non discriminazione, consente l'ingresso del corrispondente diritto a non essere

---

<sup>92</sup> Il riferimento ai cittadini e non anche agli stranieri è limitazione squisitamente lessicale, posto che alla luce di un'interpretazione sistematica della Costituzione non v'è dubbio che il principio di egualianza non abbia la limitazione indicata. A chiarire il dubbio è intervenuta la Corte Costituzionale con due importanti sentenze (sentenza 23.11.1967 n. 120 e 26.6.1969 n. 120) affermando che l'art. 3 deve essere letto in connessione con l'art. 2, che riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, e con l'art. 10, secondo comma, che dispone che la coniugazione dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.

discriminati tra i diritti fondamentali dell’Uomo, arrivandosi a distinguere definitivamente la normativa contro la discriminazione da quella sull’immigrazione e sul trattamento degli stranieri. Su tale scia, si modifica il testo dell’art. 13 TCE allargandosi il contenuto del divieto di discriminazione al sesso, alla razza o all’origine etnica, alla religione o alle convinzioni personali, agli handicap, all’età o alle tendenze sessuali (*“fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell’ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, 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”*).

La necessità di praticare tale nuova matrice del principio di parità di trattamento, porta ben presto all’adozione di specifiche normative comunitarie che lo definiscono e lo regolano, ponendosi quale base per la sua attuazione all’interno dei singoli stati membri.

Vengono, quindi, emanate le cd. direttive di seconda generazione, ossia la Direttiva 2000/43/CE, *“Direttiva razza”* e la Direttiva 2000/78/CE, *“Direttiva quadro in materia di discriminazione nell’occupazione sul lavoro”* che, a fianco al divieto di discriminazione per motivi di lingua, religione, convinzioni personali, includono i nuovi divieti che riguardano le discriminazioni per orientamento sessuale, per età e per disabilità. L’emanazione di queste direttive riapre il fronte normativo nazionale della tutela antidiscriminatoria con l’adozione della decretazione di recepimento: il decreto n. 215 del 9.7.2003, successivamente modificato dal d.lgs. n. 256 del 2.8.2004 ed il decreto n. 216 di pari data.

Le Direttive mutano profondamente il concetto di parità formatosi nell’ambito della legislazione nazionale; con esse si avvia una tendenza di tipo universalistico della tutela discriminatoria non più ristretta a casi enumerati ma riguardante ogni ipotesi di violazione della dignità della persona quale espressione fondamentale del valore Uomo.

Ispirandosi a tanto, le Direttive comunitarie si preoccupano, in primo luogo, di definire la discriminazione con il contenuto più ampio possibile, prevedendo un variegato ventaglio di comportamenti discriminatori ritenuti lesivi della dignità della persona<sup>93</sup>; stabiliscono, poi, un giudizio di tipo comparativo per la valutazione della sussistenza della discriminazione (comparazione tra situazioni analoghe e rilevanza dello svantaggio); offrono, quindi, un rimedio giudiziario *ad hoc* per la rimozione della discriminazione e per il ristoro del danno cd. morale subito dalla vittima<sup>94</sup>.

Nel definire l’ambito di applicazione, non indicano una categoria specifica di destinatari, prevedendo, invece, che il principio di parità di trattamento riguardi tutte le persone, sia nel settore pubblico che in quello privato, che operino nelle seguenti aeree: *a) accesso all’occupazione ed al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; b) occupazione e condizioni di lavoro,*

---

<sup>93</sup> V. art. 2 Direttiva 2000/43/CE che distingue e definisce la discriminazione diretta, indiretta, la molestia e l’ordine di discriminazione:

<sup>94</sup> V. art. 4 del d.lgs. 2003/215 che per la tutela giurisdizionale rinvia alle forme procedurali di cui dall’art. 44, co. 2, D.Lgs. 286/98.

*compresi avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; accesso a tutti i tipi e livello di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale; d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni; e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale; assistenza sanitaria; g) prestazioni sociali; h) istruzione; accesso ai beni o servizi, incluso l'alloggio (art. 3 Direttiva 2000/43/CE).*

Individuano, infine, le cause che possono in concreto escludere la discriminazione, prevedendo un'eccezione generale secondo cui “*gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica*” – correlata ad uno dei vari fattori di rischio presi in considerazione – “*non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica*” – e cioè lo specifico fattore di rischio su cui si basa una differenza di trattamento – “*costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato.*”<sup>95</sup>

L'eccezione è ribadita nei decreti di recepimento<sup>96</sup> i quali dispongono che “*nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione... quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse*” ai vari fattori di rischio presi in considerazione “*qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima*”.

Riguardo alle discriminazioni indirette, le direttive, prevedono una generale causa di giustificazione basata sulla circostanza che il criterio o la prassi selettivi “*siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari*”<sup>97</sup>. Analogamente, la normativa di attuazione stabilisce che “*non costituiscono, comunque, atti di discriminazione... quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguitate attraverso mezzi appropriati e necessari.*”<sup>98</sup>

In concreto, individuare la finalità perseguita dalla legge e l'adeguatezza e la proporzionalità dei mezzi impiegati per il suo raggiungimento, è indagine delicata specie perché implica un giudizio di bilanciamento rispetto al diritto che con la differenza di trattamento si va a sacrificare. L'orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia è restrittivo, arrivando a ritenere l'inammissibilità di una giustificazione basata su ragioni economiche pur fondamentali per l'interesse dello Stato. Secondo questo orientamento, infatti, la discrezionalità delle scelte operate dal legislatore nazionale per assicurare un sistema di protezione sociale non può sottrarsi allo scrutinio di compatibilità con le norme della convenzione in tema di discriminazione e quindi al requisito della ragionevolezza: il trattamento diviene

<sup>95</sup> V. art. 4 della direttiva n. 2000/43/CE, art. 4, della direttiva n. 2000/78/CE e art. 1 della direttiva 2000/73/CE.

<sup>96</sup> V. art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 215/2003 e dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 216/2003.

<sup>97</sup> V. art. 2 della direttiva n. 2000/43/CE, art. 2 della direttiva n. 2000/78/CE e art. 1 della direttiva n. 2002/73/CE.

<sup>98</sup> V. art. 3, comma 4, d.lgs. n. 215/2003 e art. 3, comma 6, d.lgs. n. 216/2003.

discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito. Su questo aspetto si tornerà in seguito.

#### **4.2. DIRITTI SOCIALI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI**

Come ognun sa, dopo il secondo conflitto mondiale l'Italia era un Paese di emigranti e, a differenza di quanto prepotentemente accaduto nei tempi moderni, non aveva ancora conosciuto un fenomeno immigratorio. Questo contesto storico ambientale, spiega la limitazione lessicale del Costituente del termine *cittadino* quale titolare dei diritti costituzionalmente garantiti.

Limitazione lessicale e non sostanziale, atteso che, come già detto innanzi l'interpretazione sistematica della Costituzione impone la lettura dell'art. 3 in connessione con l'art. 2, che riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, e con l'art. 10, secondo comma, che dispone che la condizione giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.

Per il tema della presente analisi, è dunque prioritario chiarire che i diritti sociali sono diritti fondamentali, coperti dalla garanzia dell'art. 2 della Costituzione.

In tal senso, la Costituzione ha innovato completamente rispetto al passato; i diritti sociali ed il principio di egualanza sostanziale sono alla base della Carta costituzionale ed hanno come soggetto di diritto non il cittadino italiano, bensì la persona e il lavoratore. Il lavoro si pone quale elemento di coesione tra i diritti sociali e l'egualanza, assicurando la partecipazione di tutti, cittadini e stranieri, alla vita economica e sociale della repubblica.

La Costituzione italiana garantisce, infatti, i cd. diritti sociali quali condizioni essenziali dell'esistenza dignitosa della persona (2 Cost.; 3 Cost.), ovvero in base alla condizione di lavoratore (art. 38 Cost.).

Tra essi, nel titolo secondo, riconosce la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, anche attraverso la predisposizione di misure economiche volte ad incentivare la formazione della famiglia e a sostenere le famiglie numerose.

Garantisce, poi, la tutela della salute, come diritto pieno ed incondizionato dell'individuo, dovere inderogabile di solidarietà e interesse della collettività, e si assicurano cure gratuite a chiunque, indigente, si trovi nel territorio italiano.

Nel titolo terzo, riconosce determinate garanzie in favore dei lavoratori, a prescindere dalla cittadinanza prevedendosi la tutela costituzionale delle condizioni di lavoro, il diritto ad una retribuzione proporzionata ed in grado di garantire al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa, con parità tra lavoratori e lavoratrici.

L'art. 38 costituisce il fondamento costituzionale per il riconoscimento della tutela previdenziale e assistenziale e benché preveda come destinatario della tutela previdenziale il lavoratore e come beneficiario del diritto all'assistenza sociale il cittadino, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 38, primo comma, va assicurata anche nei confronti degli stranieri.

La bipartizione tra previdenza ed assistenza (entrambe rientranti nella generale nozione di *sicurezza sociale*), ha consentito nella legislazione nazionale di differenziare tra prestazioni previdenziali, di tipo contributivo, da una parte, le quali

vengono riconosciute nei confronti dei lavoratori italiani e stranieri in un piano di tendenziale parità, e prestazioni assistenziali dall'altra, le quali prescindono da un rapporto contributivo e sono finanziate dalla fiscalità generale.

Per quest'ultima tipologia di prestazioni, l'accesso degli stranieri, in condizioni di parità con i cittadini, è evidentemente più problematico. L'analisi che segue riguarderà queste ultime prestazioni per la quali va sin d'ora anticipato che, grazie all'imponente opera di interpretazione compiuta dalla Corte Costituzionale, l'accesso è incondizionato se trattasi di prestazioni afferenti alla sfera di diritti fondamentali correlati ai bisogni primari dell'individuo.

#### **4.3 VINCOLI DELLO STATO ITALIANO DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO E DAGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI**

La Costituzione italiana all'art. 10, comma 2, Cost., subordina l'accesso ed il godimento di diritti sociali degli stranieri ad una riserva di legge rinforzata che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali.

Il Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/1998), quale legge di attuazione dell'art. 10 Cost., rappresenta il punto di riferimento imprescindibile per la verifica dei limiti all'accesso a tali prestazioni, ferma l'integrazione, per i singoli diritti sociali, delle altre fonti primarie pertinenti, quali in primo luogo gli strumenti del diritto internazionale che fondano la pretesa di equiparazione del trattamento dello straniero migrante "regolare" rispetto al cittadino nell'accesso alle prestazioni sociali.

La portata applicativa di tali disposizioni è chiarita dall'art. 117 Cost., primo comma, che stabilisce che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Per l'analisi che qui interessa, è importante chiarire i rapporti tra l'ordinamento comunitario e quello interno e quindi la vincolatività per lo stato italiano degli obblighi nascenti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, I comma, Cost.), posto che la Convenzione, come interpretata dai Giudici di Strasburgo, stabilisce un generale principio di parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

La Corte Costituzionale, dopo ampia *querelle* interpretativa, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 si è pronunciata sull'incidenza che le norme internazionali hanno sul piano interno, con particolare riferimento alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

In tali pronunce ha affermato che il parametro costituzionale di cui all'art. 117, prima comma Cost., *"comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale,*

*entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme.*<sup>99</sup>.

In altri termini, il giudice nazionale non può disapplicare direttamente la norma interna contrastante con le disposizioni CEDU, ma deve cercare di risolvere l'antinomia mediante un'interpretazione conforme della norma interna alla Convenzione. Nelle ipotesi in cui invece vi sia contrasto tra le due disposizioni il giudice deve verificare se la norma contenuta nella CEDU sia conforme alla Costituzione. Se la norma della CEDU rispetta la Costituzione il Giudice Nazionale non può far altro che sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma interna con riferimento all'art. 117 della Costituzione e della norma o delle norme CEDU interposte.

Sulla base di tale rapporto di interdipendenza e del dovere di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, la Corte Costituzionale ha proceduto alla declaratoria di incostituzionalità di alcune norme nazionali in contrasto con il principio di non discriminazione proprio nell'ambito di prestazioni sociali e dei limiti al loro accesso da parte degli stranieri.

#### **4.4 PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE NELLA CASISTICA DELL'UNAR**

Sono stati sottoposti all'attenzione dell'UNAR, numerosi casi di discriminazione collegati all'erogazione di prestazioni sociali attinenti ad alcuni diritti fondamentali, quali, in primo luogo, i benefici per le famiglie (es. bonus bebè, carte famiglie, alloggi), per gli anziani e per gli invalidi e, in generale, per i soggetti bisognevoli di sostentamento. Nei casi in presi in esame, la *quaestio iuris* ha riguardato essenzialmente le condizioni di accesso a tali prestazioni per i soggetti che non sono cittadini italiani e del limite oltre il quale si realizza una discriminazione.

In tali casi, l'Ufficio nell'accertamento della verifica della discriminazione ha proceduto alla luce della normativa internazionale e comunitaria su richiamata, di quella nazionale di riferimento e quindi sulla base dei principi enunciati dalla Corte di Strasburgo e degli scrutini di legittimità della nostra Corte Costituzionale.

In particolare, il percorso argomentativo proprio dell'Ufficio nei vari casi esaminati, pur nella diversità delle fattispecie sottoposte al suo esame, si è ispirato ai seguenti principi:

- la Costituzione italiana all'art. 10, comma 2, Cost., subordina l'accesso ed il godimento di diritti sociali degli stranieri ad una riserva di legge rinforzata che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali;

- il Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), per il suo carattere di legge di attuazione dell'art. 10 Cost., all'art. 41 subordina il complessivo sistema dei servizi offerti ai cittadini, ad una condizione di relativa stabilità del soggiorno, per regolarità e durata, consentendo l'attribuzione ai titolari di *carta di soggiorno* ed ai titolari di permesso di soggiorno *non inferiore ad 1 anno*. Questi ultimi sono espressamente equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti. In base alla legge fondamentale, dunque, se una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono

---

<sup>99</sup> Corte Costituzionale, sentenze 348 e 349 del 2007.

anche gli stranieri extracomunitari indicati dall'art. 41 T.U. (oltre che i cittadini comunitari regolarmente soggiornanti)<sup>100</sup>;

- le prestazioni ed i servizi sociali di natura assistenziale alla famiglia, agli anziani ed agli invalidi, rientrano tra le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi fondamentali, in quanto volti al soddisfacimento dei bisogni primari dell'Uomo<sup>101</sup> ;

- in quanto diritti fondamentali della persona, la limitazione alla loro fruibilità risulta in contrasto con i principi enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20.3.1952, principi cui lo Stato Italiano è tenuto a conformarsi in virtù del disposto di cui all'art. 117, primo comma, cost.<sup>102</sup>;

- la parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri del diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi, deve ritenersi, "principio sistematico di rilievo generale che definisce il paradigma

---

<sup>100</sup> Ragioni di natura finanziaria miranti a ridurre la spesa pubblica complessiva dello Stato, hanno portato ad un *trend* sfavorevole della legislazione successiva, riequilibrata in parte dai ripetuti interventi della Corte Costituzionale che, adeguandosi ai principi enunciati in materia dalla CE, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme sotto il profilo della violazione del principio della parità di trattamento. Già con la *legge finanziaria 2001* (art. 80 c. 19 l. n. 388/2000), "*l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione in materia di servizi sociali*" richiedono la carta di soggiorno (poi divenuto permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti con l'art. 2 c. 3 del d.lgs. n 3/2007), mentre continuano ad essere riconosciute sulla base di permesso annuale le provvidenze sociali per lebbrosi, tbc, sordomuti, ciechi. Con la legge 133/2008 i "non cittadini" sono stati esclusi direttamente (*social card* riservata ai cittadini) o indirettamente (tramite il requisito della residenza continuativa di 10 anni, previsto nel c.d. *piano casa* e nella nuova disciplina dell'assegno sociale). Infine, la legge di conversione del c.d. decreto-anticrisi (art. 19, co.18, l. 2/2009) ha stanziato per il 2009 due milioni di euro destinati al rimborso di spese sostenute dalle famiglie a basso reddito per acquistare pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi di *cittadinanza italiana* inseriti in nuclei familiari con requisiti di basso reddito (c.d. *bonus-bebè*). Come la Corte Costituzionale ha affermato tali norme violano il principio di parità di trattamento realizzando un'ipotesi di discriminazione tra cittadini italiani e stranieri (da ultimo v. la sentenza n. 187 del 26 maggio 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388).

<sup>101</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>102</sup> Con riguardo ai cittadini comunitari ed ai lungo soggiornanti, il divieto di limitazione alla loro fruibilità trova fondamento nell'art. 12 del Trattato europeo che vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità, norma che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea detto principio "richiede la perfetta parità di trattamento negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione; inoltre, limiterebbe il diritto di libera circolazione garantito dall'art. 24 della direttiva n. 2004/38 (recepita in Italia con i dlgs 30/07 e 32/08), che estende il principio della parità di trattamento tra italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e per la ricerca di attività occupazionale. Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) la parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale è imposta dall'art 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con d.lgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art 9 del TU immigrazione) che riconosce ai titolari di Pds per lungo soggiorno (acquisibile dopo 5 anni) il diritto di usufruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, sanitaria, scolastica e di accesso alle procedure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la sola limitazione della dimostrazione della effettiva residenza; Per i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale è riconosciuta dalla direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il dlgs 251/07<sup>102</sup>) all'art. 28, che riconosce "adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione".

necessario dello scrutinio di ragionevolezza”<sup>103</sup>;

- in ossequio al principio di ragionevolezza, il limite deve trovare una giustificazione oggettiva e ragionevole, che risponda ad un rapporto di proporzionalità tra obiettivo perseguito e mezzi impiegati per perseguirlo<sup>104</sup>.

- conseguenzialmente a quanto chiaramente enunciato dalla normativa interna e sovranazionale e dall’interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione e con quelle di rango costituzionale, sono discriminatorie le norme limitanti l’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli di cui al TUI.

Sulla base di detti principi indicati – indicati dalla Corte di Strasburgo e dalla nostra Corte Costituzionale – si è proceduto alla verifica della discriminazione e alla formulazione di raccomandazioni e pareri, nell’ambito delle competenze spettanti all’UNAR in virtù dell’art. 7 d.lgs. 215/2003.

#### **4.5 ACCESSO DELLO STRANIERO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE. LIMITI ALL’ACCESSO E PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA**

Come anticipato innanzi, i principi oramai concordemente enunciati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte Costituzionale, cui va il merito di aver avviato l’imponente opera di sensibilizzazione sulla portata discriminatoria e quindi di difformità ai principi costituzionali delle leggi limitative dell’accesso agli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli indicati dal TUI, delineano le condizioni di accesso ed i corrispondenti limiti dell’accesso alle prestazioni e servizi sociali per i soggetti che non sono cittadini italiani.

a) Sulla natura di diritto fondamentale del bisogno primario correlato alla prestazione di assistenza sociale e della sua salvaguardia alla luce del principio di non discriminazione. Obbligo dello Stato di rispettare il principio fondamentale e inderogabile di non discriminazione in base alla cittadinanza di fronte alle prestazioni sociali di qualunque genere.

Con la sentenza n. 187 del 25 maggio 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118).

Già con precedente sentenza n. 306 del 2008 la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell’art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, come modificato dall’art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002 n. 189 e poi sostituito dall’art. 1 comma 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3, nella parte in cui escludono che l’indennità di accompagnamento, di cui all’art. I della legge 11 febbraio 1980 n. 18 possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi

---

<sup>103</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>104</sup> Sentenze Corte Costituzionale nn. 432/2005, 306/2008, 187/2010, 40/2011.

non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

In base alle motivazioni della Corte, il legislatore è vincolato a rispettare il principio fondamentale e inderogabile di non discriminazione in base alla cittadinanza di fronte alle prestazioni sociali di qualunque genere. Il principio di non discriminazione deve regolare tutta la materia dei diritti sociali, per la qualificazione dei quali non deve essere determinante la distinzione formale eventualmente fatta dalla norma che li prevede (come potrebbe accadere per la distinzione tra prestazioni previdenziali di tipo contributivo e non contributivo), bensì l'essenzialità del bisogno correlato al corrispondente diritto.

La portata innovativa del pronunciato della Corte è enorme, in quanto impone il rispetto del principio di non discriminazione a fronte di qualunque prestazione sociale che abbia origine nel soddisfacimento dei valori coessenziali alla persona.

Nel delineare i canoni che devono guidare l'interprete nel giudizio di essenzialità, ha, infatti, precisato che “*non è tanto la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti.*”<sup>105</sup> e che in concreto occorre accettare se “*lo specifico “assegno” integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto*”<sup>106</sup>.

La portata delle affermazioni svolte dalla Corte Costituzionale travalica i singoli istituti (indennità di accompagnamento, pensione di invalidità) oggetto dei giudizi nei quali sono state rese imponendo di estendere la medesima conclusione in tutte le ipotesi in cui la prestazione sociale sia connesso ai bisogni primari della persona<sup>107</sup>.

Da tanto ne consegue che in ogni ipotesi in cui si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con il generale principio di non discriminazione che lo stato è tenuto a rispettare anche a mente dell'art. 117, I comma, Cost.

b) Sul principio di ragionevolezza e proporzionalità per i limiti all'accesso alle prestazioni sociali.

Come innanzi anticipato, sono ammesse limitazioni all'operatività del principio di uguaglianza sempre che, ogni volta che si presenti una differenza di trattamento tra cittadini e stranieri, esse siano giustificabili alla luce del principio di ragionevolezza.

---

<sup>105</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 187/2010.

<sup>106</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>107</sup> Sulla scia dell'orientamento della Corte Costituzionale, il Tribunale di Firenze con la recente pronuncia del 19.3.2010, ha riconosciuto l'assegno di invalidità civile al cittadino non comunitario titolare di solo permesso di soggiorno.

Prima dell'introduzione del diritto antidiscriminatorio di derivazione comunitaria, il principale strumento normativo per far valere la violazione del principio di uguaglianza era costituito dall'art. 3 della Costituzione, che riconosce il principio di uguaglianza come diritto fondamentale della persona e come vincolo al legislatore, che è tenuto ad esercitare la potestà legislativa nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Con il diritto antidiscriminatorio di fonte comunitaria, la tutela discriminatoria viene concretamente attuata, praticandosi il diritto costituzionale all'egualianza, contribuendosi all'enucleazione del parametro di ragionevolezza e prevedendosi un rimedio giudiziale *ad hoc* per far valere la violazione del proprio diritto a non essere svantaggiati.

In tema di prestazioni sociali, sulla base della normativa interna e sovranazionale e dall'interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione e con quelle di rango costituzionale, possono definirsi discriminatorie le norme limitanti l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli di cui al TUI, sempreché le predette limitazioni non siano rispettose del principio di ragionevolezza.

La Corte Costituzionale, nell'individuare i limiti di legge all'accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri, ha chiarito che se è possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata (come appunto fa l'art. 41 del TUI), una volta, però –che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini<sup>108</sup>.

Nell'affermare detto principio, la Corte Costituzionale ha richiamato giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ricordando come *la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori*<sup>109</sup>.

Ed infatti, come anticipato innanzi, il divieto di trattamenti discriminatori tra cittadini e stranieri rispetto a provvidenze destinate a far fronte al “sostentamento” della persona, consente eccezioni sempre che la differenza di trattamento (eccezione) sia giustificabile alla luce del principio di ragionevolezza.

---

<sup>108</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 187/2010

<sup>109</sup> In tal senso, Stec ed altri contro Regno Unito, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; Koua Poirrez contro Francia, sentenza del 30 settembre 2003; Gaygusuz contro Austria, sentenza del 16 settembre 1996; Salesi contro Italia, sentenza del 26 febbraio 1993.

Nell'individuazione degli elementi che giustificano un trattamento differenziato, la Corte Costituzionale ha ritenuto esplicativi i principi enunciati dalla Corte di Strasburgo che ancora il parametro di ragionevolezza ad un rapporto di proporzionalità tra il trattamento discriminatorio e l'interesse pubblico (economico – sociale) perseguito con la legislazione di riferimento.

Ed invero, la Corte di Strasburgo, costantemente sottolinea l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risultati di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole<sup>110</sup>.

Il trattamento diviene dunque discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito<sup>111</sup>.

Tali principi sono stati ribaditi recentissimamente da altra sentenza della Corte Costituzionale.

Con la sentenza n. 40 del 2011, a seguito di impugnazione del Governo, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 31.3.2006 n. 6 nella parte in cui introduce preclusioni destinate a discriminare tra i fruitori del sistema integrato di servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Con detta pronuncia, è stata dapprima ribadita la prevalenza del principio di non discriminazione per l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali connesse ai bisogni primari dell'uomo, e, quindi, è stata ritenuta irragionevole la scelta del legislatore regionale di escludere dai benefici di cittadini non aventi cittadinanza comunitaria e non residenti sul territorio da almeno trentasei mesi, concludendosi per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma (art. 4 legge FVG 31 marzo 2006, n. 6 concernente la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà anche la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e sanitario).

In particolare, la Corte nell'affermare la natura di diritto fondamentale correlato al bisogno ed al disagio riferibili alla persona nel suo valore primario e nel richiamare il principio di ragionevolezza, ha giudicato incostituzionale la norma indicata sulla base delle seguenti considerazioni:

*1) violazione dell'art. 3 della Costituzione per l'esclusione d'intere categorie di persone (quelle che non hanno la cittadinanza europea e quelle che non risiedono nel territorio da almeno 36 mesi) a benefici che per la loro stessa natura (vanno attribuiti*

---

<sup>110</sup> Carson ed altri contro Regno Unito, sentenza del 16 marzo 2010; Luczak contro Polonia, sentenza del 27 novembre 2007.

<sup>111</sup> Niedzwiecki contro Germania, sentenza del 25 ottobre 2005.

*per condizioni di bisogno e di disagio e non per la loro appartenenza territoriale;*

*2) arbitrarietà e irragionevolezza dell'esclusione, considerato che, benché l'individuazione dei beneficiari possa essere circoscritta in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie (come appunto esponeva la difesa della regione Friuli), nella specie non sussiste ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (cittadinanza e residenza di trentatré sei mesi) e gli altri requisiti (situazione di disagio e di bisogno riferibili alla persona), unici presupposti per la fruibilità delle provvidenze.*

Nell'argomentare sul principio di ragionevolezza, la Corte richiama la sua precedente decisione n. 342 del 2005 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili - con la quale era stata esclusa ogni ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione.

#### **4.6. PARITÀ DI TRATTAMENTO, DIRITTO ALL'ABITAZIONE E ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

Come per gli anni passati, anche nel 2010 numerosi sono stati i casi stati sottoposti all'esame dell'UNAR relativi a possibili fattispecie di discriminazione collegate alla richiesta del requisito della residenza per lunghi periodi sul territorio nazionale, regionale o comunale quale presupposto imprescindibile per la concessione di prestazioni legate al diritto all'abitazione e all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, vuoi a livello regionale che locale.

La maggioranza di essi attengono ad interventi normativi a livello regionale o a delibere/bandi di enti locali che condizionano l'accesso all'edilizia pubblica al possesso di ulteriori requisiti quali assegnazione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o della richiesta di residenza per lungo periodo nello stato nella regione o addirittura, nel comune.

Il diritto all'abitazione attiene alla dignità e alla vita di ogni persona; ne consegue che l'esigenza di disporre di una casa per sé e per la propria famiglia riceve tutela dall'ordinamento giuridico anche allorché di essa sia titolare uno straniero od un apolide presente sul territorio dello Stato.

Tale diritto è stato configurato dalla Corte costituzionale come diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo (Corte Cost., sent. 7 aprile 1988, n. 404).

L'attribuzione allo straniero del diritto sociale all'abitazione è ricavabile dalla stessa sentenza della Corte costituzionale la quale afferma che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" e che perciò qualifica come fondamentale tale diritto che costituisce un "connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione", il quale deve "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana".

Il diritto all'abitazione è previsto, altresì, dagli obblighi internazionali in vigore per l'Italia vincolanti ai sensi degli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1 Cost..

L'art. 11, comma 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881) impegna gli Stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

Per quanto riguarda i *cittadini comunitari*, l'articolo 12 del Trattato europeo dispone che “nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione fondata sulla nazionalità”.

Il principio generale di non discriminazione per ragioni di nazionalità stabilito dall'articolo 12 del Trattato si concretizza in altre disposizioni concernenti situazioni particolari. Ne sono degli esempi le normative in merito alla libera circolazione dei lavoratori (articolo 39), il diritto di insediamento (articolo 43) e la possibilità di offrire servizi (articolo 50).

Come regola generale, i cittadini UE residenti in un altro Stato membro godono del diritto di parità di trattamento: tale diritto non pregiudica le disposizioni stabilite dalla legislazione, dai regolamenti e dalle azioni amministrative che definiscono il trattamento particolare riservato ai cittadini stranieri per ragioni di politica, sicurezza o salute pubblica.

La stessa Corte di Giustizia ha affermato che il divieto contenuto nell'art. 12 Trattato CE “richiede la perfetta parità di trattamento, negli stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione”.

La direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, al numero 20 dispone che “In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal trattato e dal diritto derivato”.

La stessa direttiva (recepita in Italia con i decreti legislativi 30/07 e 32/08) all'art. 24 estende il principio della parità di trattamento tra cittadini italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, in quanto il criterio dell'anzianità di residenza privilegia enormemente gli autoctoni e influisce di conseguenza negativamente sulla libera circolazione.

Ne consegue che, alla luce delle disposizioni citate la richiesta per cittadini comunitari di una residenza di lunga durata per accedere a benefici attinenti al diritto alla abitazione (ad esempio il cd. “fondo affitti”) potrebbe configurare una ipotesi di discriminazione indiretta in mancanza di motivazioni tali da giustificare questa richiesta.

Quanto agli **extracomunitari**, per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) il principio di parità di trattamento è previsto dall'art 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con dlgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art 9 del TU immigrazione).

La citata norma del TU (art. 9 comma 12 D. Lgs 286/98) riconosce infatti ai titolari di Pds per lungo soggiorno (acquisibile dopo 5 anni) il diritto di usufruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, sanitaria, scolastica e di accesso alle procedure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la sola limitazione della dimostrazione della effettiva residenza.

Per quanto concerne infine i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale viene loro riconosciuta da un altro strumento del diritto comunitario, la direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il dlgs 251/07112) all'art. 28.

L'art. 40, comma 6 del d.lgs 286/1998 in proposito stabilisce "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione".

Inoltre, il T.U. immigrazione, all'art. 1 comma 4, espressamente prevede che "nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.".

Con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è stato istituito un Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione, costituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge finanziaria la cui finalità è la sua ripartizione ai Comuni al fine della successiva emanazione da parte di quest'ultimi di appositi bandi per la concessione ai conduttori di alloggi di prestazioni sociali a titolo di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione.

Le condizioni per l'accesso sono state regolate con D.M. 07.06.1999. A tali prestazioni sociali per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione hanno avuto accesso, nel tempo, anche i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti, purchè in possesso dei requisiti fissati dall'art. 40 comma 6 del T.U. delle leggi sull'immigrazione (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale e che esercitano attività lavorativa dopo la riforma prevista dalla legge n. 189/2002).

Successivamente, il comma 13 dell'art. 11 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008 (misure economico-finanziarie di stabilizzazione) ha previsto che, ai fini dell'accesso ai finanziamenti del citato Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione, venga richiesto per i soli stranieri extracomunitari il requisito del possesso del certificato storico di residenza

da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Per quanto riguarda invece l'accesso all'edilizia residenziale la legge finanziaria 133/08 prevede, all'art. 11 "Casa e infrastrutture" l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa. A norma di tale articolo "il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per..." una serie di soggetti disagiati tra cui , alla lettera g) "gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

La stessa previsione della necessità di una residenza di lungo periodo è richiesta quale requisito imprescindibile per poter accedere all'edilizia pubblica residenziale o ai benefici legati comunque alla abitazione (ad es. sportello affitto) da molte leggi regionali.

In varie pronunce la Corte costituzionale, in merito alla residenza , ha stabilito che un requisito di stabile residenza può essere ragionevolmente richiesto al cittadino straniero per godere dei diritti sociali, ma solo con la finalità di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con la comunità nazionale.

A tale riguardo la sentenza n. 306/2008 della Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale per violazione del principio di uguaglianza la norma che prevedeva il requisito della carta di soggiorno per l'accesso dello straniero alle prestazioni sociali d'invalidità (art. 80 comma 19 L. n. 388/2000), ma non ha voluto intaccare l'ulteriore requisito dell'anzianità quinquennale di soggiorno del cittadino straniero in Italia, con l'argomentazione che la questione non gli era stata rimessa dal giudice remittente.

Tuttavia, la Corte ha precisato che il legislatore può "subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni - non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata". Questo, tuttavia, con l'importante precisazione che "una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali, riconosciuti invece ai cittadini".

In merito sono stati sollevati dubbi sulla legittimità costituzionale di tali norme e anche sulla configurabilità di una ipotesi di discriminazione indiretta, ma non si sono ancora avute pronunce in merito.

Nelle more, mentre si attende che la normativa statale o regionale sia esaminata sotto il profilo di legittimità costituzionale, si segnala che vari Comuni, nell'esercizio della potestà regolamentare loro concessa, hanno emanato delibere e/o regolamenti che prevedono la necessità della residenza di lungo periodo nel comune al fine di poter accedere a tali prestazioni collegate al diritto all'abitazione o addirittura la cittadinanza italiana.

E' da osservare poi che alcuni dei casi sottoposti all'esame dell'UNAR riguardano delibere comunali che stabiliscono quale requisito per l'accesso, ad esempio, al "fondo affitto", il requisito della residenza continuativa sul territorio

comunale di almeno cinque anni, emulando la normativa regionale e/o statale e riportandola negli stessi termini ma nell'ambito più ristretto del comune.

E' innegabile l'aggravarsi, in tale contesto, del fattore di discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri in quanto è a tutti notorio che talvolta, specialmente nei comuni di piccole dimensioni, è sufficiente cambiare casa anche di pochi chilometri per cambiare contestualmente anche la residenza da un comune piuttosto che all'altro.

Eventuali delibere così concepite, pertanto, vanno a colpire la mancata stanzialità in una medesima abitazione laddove è ben noto che, proprio le condizioni economiche dello straniero, impongono allo stesso di cambiare con frequenza la propria abitazione, specie prima di trovare la soluzione definitiva adeguata anche alle proprie necessità e disponibilità economiche.

Vista la priorità che il diritto all'abitazione riveste, insieme agli altri diritti sociali, si ritiene che il legame con il territorio richiesto ai fini del riconoscimento del diritto all'accesso all'edilizia pubblica residenziale o alle altre provvidenze legate alla casa sia già estremamente gravoso mediante la previsione della residenza richiesta a livello regionale o nazionale anche se si volesse accedere alla interpretazione che il requisito è richiesto con lo scopo di garantire il legame con il territorio e che l'ulteriore aggravio di un periodo di lunga residenza nell'ambito del comune (o della provincia) possa costituire una ipotesi di discriminazione.

#### **4.7 LA QUESTIONE DEI REQUISITI PER L'IDONEITÀ ALLOGGIATIVA: POSSIBILI IPOTESI DI DISCRIMINAZIONE**

La questione in esame ha riguardato svariati casi giunti all'attenzione dell'Unar in seguito a segnalazioni da parte di associazioni e fondazioni.

Si tratta, nello specifico, del requisito dell'idoneità alloggiativa, richiesto in varie circostanze dalla condizione giuridica dello straniero come presupposto per il rilascio di certificazione relativa all'alloggio, prescritta in via obbligatoria nel caso di contratto di soggiorno per lavoro subordinato, nel caso di estensione della titolarità del Permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno), nel caso della ricongiunzione familiare e, potenzialmente, a discrezione dell'ufficiale d'anagrafe, nel caso di iscrizione ai registri della popolazione residente.

In ognuno dei casi citati sopra, la certificazione doveva essere rilasciata secondo criteri differenti: per l'ingresso di un lavoratore si sarebbe dovuta dimostrare esclusivamente la conformità ai requisiti previsti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica; per l'estensione del Permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo, la corrispondenza ai requisiti stabiliti dalle norme regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o, in alternativa, una certificazione rilasciata dall'ASL che attestasse il possesso dei requisiti igienico-sanitari; per la ricongiunzione familiare si sarebbe dovuto richiedere il rilascio di una certificazione attestante la corrispondenza ai requisiti-igienico sanitari, in questo caso, da parte dei competenti uffici comunali ed inoltre, obbligatoriamente, si sarebbe richiesto un certificato di idoneità abitativa; per l'iscrizione anagrafica invece, dovrebbe (non quindi automaticamente) essere in ogni caso richiesta la rispondenza ai criteri igienico-sanitari ai sensi delle vigenti norme sanitarie (quindi con riferimento al T.U.L.S. ed alle successive modifiche, col solo riferimento alla parte relativa ai criteri igienico-sanitari).

A seguito delle modifiche apportate all'art. 29, comma III, lett. a) del T.U. immigrazione dall'art. 1, comma 19 della legge n. 94/2009 (c.d. pacchetto sicurezza), sono state introdotte due novità significative con riferimento all'ipotesi di richiesta ai fini dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Tali nuove previsioni riguardano l'obbligatorietà della verifica di conformità ai requisiti igienico-sanitari, (in precedenza solo eventuale) e la soppressione del riferimento ai parametri previsti dalla legge regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

Il testo originale dell'art. 29 della legge n. 286/98 al comma III recitava, infatti: "lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio".

Il certificato di idoneità alloggiativa attestava, prima della riforma, che il numero di persone che poteva vivere in un alloggio, sulla base dei parametri minimi stabiliti dalle leggi regionali e dai regolamenti comunali in materia di edilizia residenziale pubblica, rispettava sostanzialmente il rapporto tra numero di abitanti e superficie.

L'attuale formulazione dell'art. 29 prevede al contrario, ai fini del ricongiungimento, che sia dimostrata la disponibilità di un alloggio "conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali".

Ne consegue che le condizioni da soddisfare, ai fini del ricongiungimento, sono attualmente due e congiunte: l'idoneità dal punto di vista igienico-sanitario e "l'idoneità abitativa" accertata dai competenti uffici comunali.

Sul punto sono, alla fine, intervenute le indicazioni da parte del Ministero dell'Interno. Quest'ultimo, con la circolare n. 7170 del 18 novembre 2009 emanata dalla Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha osservato che gli alloggi considerati idonei per il ricongiungimento familiare degli immigrati devono corrispondere «ai parametri generalmente stabiliti per tutta la cittadinanza, su tutto il territorio nazionale».

I comuni sono stati, così invitati, nel rispetto della loro autonomia, a prendere a modello i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione, anche per quanto attiene alla superficie degli alloggi, in relazione al numero di occupanti indicato.

Tali requisiti, sarebbero quelli contenuti nel decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975, e sarebbero, così, coerenti con la direttiva UE in materia di ricongiungimento familiare che delega la legge nazionale per la "verifica della disponibilità di un alloggio considerato normale che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salute pubblica in vigore".

Questa posizione sembra la più utile per superare il problema della possibile violazione del principio di parità di trattamento, consistente nella mancata previsione del requisito dell'idoneità alloggiativa per i cittadini italiani e quella più rispondente all'art. 7, n.1 della direttiva 2003/86 dell'UE recepita con legge dello Stato italiano in materia di ricongiungimento familiare. Essa, infatti, prevede che, per l'autorizzazione al ricongiungimento familiare, la legge nazionale debba o possa imporre la verifica della disponibilità di un alloggio considerato normale che corrisponda alle norme generali di

sicurezza e di salute pubblica in vigore. Il sistema così descritto è stato confermato dalla sentenza della Corte europea 4 marzo 2010 (Chakroun/Paesi bassi), che diffida i Paesi membri dall'introdurre elementi che di fatto aggravino le condizioni.

Pertanto si dovrebbe considerare idoneo un alloggio che corrisponda ai parametri generalmente stabiliti per tutta la cittadinanza, su tutto il territorio nazionale.

Nondimeno è necessario segnalare che, ad oggi, si riscontra una residua situazione di incertezza circa i parametri da applicare per la verifica dei requisiti necessari per il rilascio del certificato in oggetto, perché alcuni Sportelli Unici per l'immigrazione avevano dato indicazione di richiedere obbligatoriamente l'accertamento della conformità ai requisiti igienico-sanitari e di mantenere, provvisoriamente, il riferimento ai parametri stabiliti dalla legge regionale sull'edilizia residenziale pubblica.

Tali indicazioni sarebbero in contrasto con la volontà del legislatore di cancellare il riferimento alle normative regionali in materia di alloggi ERP, peraltro spesso disomogenee e, comunque, non vincolanti nei confronti degli enti preposti all'assegnazione degli alloggi, fortemente dipendenti dalla concreta disponibilità di alloggi popolari.

Altri comuni, applicando il rimando alla legge nazionale, operato dalla direttiva in termini non letterali, e richiamandosi direttamente alla circolare 7170 del Ministero dell'interno, di cui si è detto, hanno fatto riferimento, per determinare i parametri, al citato decreto ministeriale 5 luglio 1975 del Ministero della sanità che stabilisce i requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione, precisando anche i requisiti minimi di superficie degli alloggi in relazione al numero previsto degli abitanti.

Tale soluzione appare in effetti in linea sia con la volontà riformatrice espressa dal legislatore, che con il principio di egualanza (art. 3 Cost), assicurando la parità di trattamento tra soggetti che risiedano in regioni diverse.

Il decreto ministeriale citato prevede i parametri di altezza minima di 2 metri e 70 cm dei locali di abitazione, che può essere derogata a 2 metri e 55 centimetri nei comuni montani sopra i 1000 metri. La stessa norma prevede poi che per ogni abitante debba essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a metri quadri 14 per i primi quattro abitanti e metri quadri 10 per ciascuno dei successivi. Prevede poi che le stanze da letto debbano avere una superficie minima di metri quadri 9 se per una persona e di metri quadri 14 se per due persone e che ogni alloggio debba essere dotato di una stanza di soggiorno di metri quadri 14. Altra prescrizione di carattere generale è quella per cui le stanze da letto, soggiorno e cucina debbano essere provviste di finestra apribile.

I criteri dunque attualmente applicabili per l'idoneità abitativa sono i seguenti:

**Superficie per abitante:** 1 abitante – 14 mq; 2 abitanti – 28 mq; 3 abitanti – 42 mq; 4 abitanti – 56 mq per ogni abitante successivo +10 mq

**Composizione dei locali:** Stanza da letto per 1 persona – 9mq; Stanza da letto per 2 persone – 14mq; una stanza soggiorno di 14mq

**Per gli alloggi mono-stanza:** 1 persona – 28 mq (comprensivi del bagno); 2 persone – 38 mq (comprensivi del bagno)

**Altezze minime:** gli alloggi dovranno avere una altezza minima di 2,70 m derogabili a 2,55 m per i comuni montani e a 2,40 m per i corridoi, i bagni, i disimpegni ed i ripostigli.

**Aerazione:** soggiorno e cucina devono essere muniti di finestra apribile mentre i bagni dovranno essere dotati (se non finestrati) di impianto di aspirazione meccanica.

**Impianto di riscaldamento:** gli alloggi dovranno essere muniti di impianto di riscaldamento ove le condizioni climatiche lo rendano necessario.

Quelli sopra citati sono i requisiti minimi di abitabilità, o meglio idoneità, ai fini dell'uso abitativo degli immobili e sembrano quindi essere gli unici requisiti che possono considerarsi pertinenti rispetto al concetto di idoneità abitativa a cui fa riferimento la norma modificata dalla legge 94/09 in materia di ricongiunzione familiare.

Questi parametri abitativi sono inferiori rispetto alla superficie minima prescritta in via generale da quelli previsti nelle diverse leggi regionali. Sembra quindi che una corretta applicazione della nuova normativa possa e debba essere fatta valere ai fini del ricongiungimento familiare.

La stessa Costituzione, all'art 10 comma 2, stabilisce in via generale che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, intendendosi per legge quella statale, ed impedisce alla legislazione regionale di condizionare anche minimamente la condizione di soggiorno ed ingresso dello straniero.

A seguito della scomparsa del riferimento alla legge regionale contenuto nel vecchio articolo 29 una interpretazione che continui a richiamare la normativa regionale sarebbe dunque da considerarsi illegittima.

Alla luce delle considerazioni svolte la nuova formulazione dell'art. 29, comma 3, lettera a) del Testo unico in materia di immigrazione è da intendersi nel senso della necessità, da parte dello straniero che voglia esercitare il diritto alla ricongiunzione familiare, di dimostrare la disponibilità di un alloggio idoneo, certificata dai competenti uffici comunali.

Detti uffici, come evidenziato dall'Unar attraverso la predisposizione di parere inoltrato alle amministrazioni locali che avevano applicato criteri più restrittivi, dovranno conseguentemente limitarsi a rilasciare un certificato dal quale risulti la conformità ai requisiti igienico sanitari stabiliti dal Testo Unico Leggi Sanitarie (n.1265 del 1934) così come integrato dal Decreto Ministeriale del 1975 precedentemente citato e che, al tempo stesso, possa risultare conforme agli standard dimensionali minimi stabiliti dallo stesso decreto, che appaiono gli unici in grado di dare un significato corretto alla non precisata definizione di idoneità abitativa inserita nel nuovo testo dell'art. 29.

Si possono svolgere sulla questione analizzata le seguenti considerazioni conclusive, al fine anche di apprestare un quadro di sintesi:

1. L'idoneità abitativa di un alloggio è un requisito che è richiesto in forme diverse sia per gli alloggi occupati da italiani o da comunitari che per gli altri stranieri. La sua necessarietà è prevista vuoi dalla direttiva europea in materia di ricongiungimenti che dalla legislazione in materia di sanità ed igiene. Il richiamo alla sua legittimità può rinvenirsi anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 306 del 2008;

2. I particolari requisiti richiesti ai cittadini extracomunitari non dovrebbero essere diversi da quelli stabiliti per le abitazioni degli altri cittadini. Ovviamente la loro violazione non comporta le medesime conseguenze per la semplice ragione che il cittadino italiano è presente sul territorio nazionale, vi può liberamente circolare e non può essere espulso. In questa direzione, l'applicazione uniforme della disciplina di cui al d.m. 5 luglio 1975 dovrebbe essere idonea a soddisfare sia i precetti costituzionali (art. 3 e 10) che quelli dell'Unione Europea. Differenze oggi previste sono rese possibili soprattutto per (residue) incertezze interpretative che possono derivare dalle pretese regionali in materia di politiche abitative ex art. 117 Cost.

L'intervento dell'Unar, attraverso la trattazione dei casi, e dunque nell'espletamento della funzione istituzionale di rimozione delle discriminazioni, e la redazione di pareri inoltrati alle amministrazioni che appaiono essersi discostate, causa il contenuto di propri atti o provvedimenti, dal principio di parità di trattamento, assolve così alla funzione "riequilibratrice", (intervenendo a sanare situazioni di squilibrio rispetto alla parità, intaccata da episodi di discriminazione indiretta c.d. istituzionale) e soddisfa altresì il principio di leale collaborazione, fondamentale per il buon andamento dell'attività amministrativa.

#### 4.8 CONCLUSIONI

E' stato osservato che la *ratio* della normativa antidiscriminatoria è quella di garantire l'uguaglianza nell'accesso ai diritti e porre le condizioni per la realizzazione dell'integrazione e dell'inclusione sociale.

Condividendosi appieno quest'impostazione, assume decisiva importanza la garanzia della parità di trattamento nell'accesso a quei diritti e a quelle prestazioni predisposte dallo Stato per la realizzazione dell'inclusione sociale di quei soggetti particolarmente svantaggiati perché inabili al lavoro o sprovvisti dei mezzi necessari per vivere.

Perché si dia attuazione alla parità di trattamento tra stranieri e cittadini, si auspica una politica governativa che rafforzi le azioni positive con lo scopo di rimuovere le condizioni sfavorevoli di coloro che, a prescindere dalla loro provenienza territoriale, etnica, sessuale, di età, ideologica, si trovano in condizioni di svantaggio.

Come è stato pure osservato, il *welfare*, in quanto strumento di redistribuzione del reddito volto a compensare le diseguaglianze prodotte dal mercato, va di pari passo con la tutela antidiscriminatoria, poiché si tratta di strumenti entrambi delegati a rimuovere le situazioni di diseguaglianza. Da un lato, può esservi una sostanziale uguaglianza solo nel caso in cui si predispongano adeguati strumenti di *welfare*, dall'altro, può esservi un sistema di *welfare* effettivo solo garantendo che ad esso si

acceda in condizioni di uguaglianza<sup>113</sup>.

La consapevolezza di tanto, impone a quest’Ufficio di sollecitare il Governo ad una fattiva opera di sensibilizzazione di tutte le istituzioni pubbliche al rispetto del principio di non discriminazione.

---

<sup>113</sup> G. Turatto, *La tematica dei cittadini stranieri in riferimento alle prestazioni non contributive a dieci anni di distanza dall’approvazione della legge n. 40/1998*, in riv. Giur. Lav, 2008, n. 2, p.499.

**CAPITOLO QUINTO:****LE DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI****NEL SETTORE PRIVATO****5.1. IL QUADRO NORMATIVO**

L'art. 43 primo comma del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98) prevede che *"costituisce una discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*.

*In ogni caso, precisa il legislatore nel secondo comma, alla lettera b) compie atto di discriminazione "chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;"*

Il divieto di discriminazione trova applicazione nei confronti dello Stato e dell'autorità pubblica, ma anche dei privati che offrono beni e servizi al pubblico in quanto una delle condizioni protette dalla normativa antidiscriminatoria è quella fondata sull'origine nazionale, intesa come appartenenza etnico-razziale del soggetto, ma anche come cittadinanza straniera (discriminazione in ragione soltanto della condizione di straniero o di cittadino straniero di determinate nazionalità).

La normativa di cui al d.lgs. n. 286/98, pertanto, vieta al soggetto privato che metta a disposizione del pubblico beni e servizi di rifiutarne l'accesso o di proporre o predisporre condizioni più sfavorevoli o svantaggiose in ragione della razza, dell'etnia, del colore, dell'ascendenza, della religione, della nazionalità o della provenienza geografica, dettando cioè un limite testuale all'autonomia e alla libertà contrattuale del soggetto privato che si rivolge al pubblico.

La direttiva n. 2000/43/CE del Consiglio europeo *"Parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"* che disciplina il principio di non discriminazione in ragione della razza e dell'origine etnica e volta a garantire un elevato livello di protezione contro la discriminazione in tutti gli Stati membri, prevede che i divieti di discriminazione debbano rivolgersi, oltre allo Stato e all'autorità pubblica, anche ai soggetti e contraenti privati: *"Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basata sulla razza o origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro (...) e coprire ambiti quali (...) le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura"*.

La direttiva de qua è esplicita nell'estendere l'ambito di applicazione anche al settore privato: *"la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore*

*pubblico che del settore privato.... per quanto attiene:... h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, ."*

Il d.lgs. n. 215/2003, all'art.3 ha recepito i principi espressi nella direttiva prevedendo "Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale".

## 5.2. PARITÀ DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO AI SERVIZI ASSICURATIVI E FINANZIARI

E' del tutto evidente che, alla luce della normativa sussposta anche il settore assicurativo debba attenersi al divieto di discriminazioni su base etnico-razziale e di nazionalità nella proposta di premi assicurativi che tengano conto esclusivamente dell'appartenenza etnico-nazionale.

Nel 2010 alcune inchieste giornalistiche hanno rilevato tali prassi discriminatorie nel calcolo dei premi assicurativi RCA da parte di diverse compagnie assicurative, discriminazione che andrebbe a colpire anche cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea residenti in Italia, quelli rumeni in particolare, che hanno dunque esercitato il diritto alla libera circolazione; in proposito vale la pena sottolineare anche gli specifici profili di violazione del diritto dell'Unione europea inerenti al divieto di discriminazioni su basi di nazionalità tra cittadini dell'Unione europea.

Al riguardo, infatti, è opportuno precisare che l'ambito di operatività del principio generale di egualanza e di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea è stato esteso dalla Corte di Giustizia anche ai rapporti contrattuali privati con lo stesso carattere di assolutezza ed inderogabilità espressamente riconosciuto dall'art. 81 Tratt. CE, ora art. 101 TFUE. Questo tanto più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, con il quale è entrata parimenti in vigore la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avente lo stesso valore giuridico dei trattati europei, e che all'art. 21 prevede il diritto alla non-discriminazione e che ribadisce, al comma 2 "*il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nell'ambito di applicazione del trattato sull'Unione Europea e di quello sul funzionamento dell'Unione europea*". Il principio di non discriminazione tra i cittadini dell'Unione europea ha dunque valore e rango di diritto fondamentale.

Spetta in ogni modo all'Autorità di vigilanza sulle assicurazioni (ISVAP) esercitare i propri poteri ed effettuare le attività necessarie, al fine di garantire che le differenze nei premi o nelle prestazioni, (v. comma 3, art 55-quater) abbiano a fondamento dati attuariali e statistici affidabili (v. Regolamento n. 30 del 12 maggio 2009).

In uno spirito di collaborazione con l'Istituto di Vigilanza e con l'ANIA, comunque, l'UNAR ha attivato un tavolo tecnico per lo studio del fenomeno e per una serie di analisi comparative (c.d. benchmark), basate sulle banche dati associative che raccolgono i dati aggiornati sull'esperienza delle principali compagnie del settore assicurativo al fine di valutare tutti gli eventuali interventi correttivi da mettere in campo; è stato raccomandato, da parte dell' UNAR di fare particolare attenzione ai fattori di rischio presi in considerazione affinché non vengano sostituiti criteri discriminatori diretti (come, ad esempio, quello della nazionalità) con criteri che potrebbero nascondere una discriminazione dissimulata.

**PAGINA BIANCA**

**PARTE SECONDA:**

**IL RUOLO DELL'UNAR PER LO SVILUPPO DI UN SISTEMA INTEGRATO DI  
PREVENZIONE E RIMOZIONE DEI FENOMENI DISCRIMINATORI**

**PAGINA BIANCA**

**CAPITOLO PRIMO:****FUNZIONI, OBIETTIVI E STRUTTURA**

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:

a) la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzzi un effetto discriminatorio, attraverso un’azione di sensibilizzazione dell’opinione pubblica e degli operatori di settore e un’attività di informazione e comunicazione;

b) 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;

c) 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;

d) 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.

**1.1 LA PREVENZIONE**

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

a) “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”,

b) “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.

## 1.2. LA RIMOZIONE

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

- a) "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
- b) "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 dal dicembre 2009 anche 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.

### 1.3 LA PROMOZIONE

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

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 accordo 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.

#### 1.4 LA VERIFICA

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 per ridefinire, in un processo circolare, gli obiettivi strategici volti alla rimozione della cause strutturali della discriminazione.

#### 1.5 LE RISORSE

Per la realizzazione dei propri compiti istituzionali, l’UNAR si avvale dei fondi relativi al capitolo 537 “spese di funzionamento dell’UNAR” (pari a 2.035.000,00 euro annui) che sono espressamente previsti e determinati dal comma 3 dell’articolo 29 della Legge 1 marzo 2002, n.39 “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunita’ europee. Legge comunitaria 2001”.

Tali fondi, secondo quanto disposto dall’articolo 21 della Legge 16 aprile 1987, n. 183 “Coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea ed adeguamento dell’ordinamento interno agli atti normativi

comunitari” vengono reperiti attraverso il cosiddetto “fondo di rotazione” istituito dall’articolo 5 della stessa legge.

### **1.6 L’ORGANIZZAZIONE**

Secondo quanto previsto dal D.P.C.M 11 dicembre 2003 inerente la costituzione e l’organizzazione interna dell’UNAR, l’Ufficio per l’attuazione dei propri compiti si avvale di un contingente composto da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo presso la Presidenza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti,

Il Direttore dell’UNAR, secondo quanto previsto dal DPCM 11 dicembre 2003, è nominato dal Ministro per le Pari opportunità. Parimenti, ai sensi dell’articolo 4 comma 1, è riservata al Ministro per le Pari Opportunità la determinazione degli indirizzi dell’attività istituzionale dell’Ufficio. Pertanto la posizione dell’UNAR all’interno del Dipartimento per le Pari opportunità è peculiare e differenziata rispetto a quella degli altri Uffici, come risulta anche da quanto espressamente riportato negli atti di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dello stesso Dipartimento, secondo cui “presso il Dipartimento opera altresì l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica”;

La posizione apicale di Direttore dell’Ufficio è attualmente ricoperta da un soggetto estraneo alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell’art. 19 comma 6 del D.lgs. 165/2001 ed avente una comprovata e pluriennale esperienze nel settore dei diritti umani, avendo tra l’altro fatto parte dell’Osservatorio dell’Unione europea contro il Razzismo e la Xenofobia – EUMC come rappresentante indipendente per l’Italia. Il decreto ministeriale di nomina – di durata triennale - è stato adottato in data 14 maggio e registrato presso la Corte dei Conti in data 23 luglio 2009.

**CAPITOLO SECONDO:****L'UNAR E LA STRATEGIA DI GOVERNANCE SUSSIDIARIA PER LA  
PREVENZIONE, IL CONTRASTO E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI**

Il 2009 e il 2010 si sono caratterizzati come due anni di un forte potenziamento 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 2010 come un autorevole punto di riferimento istituzionale in tema di razzismo. La strategia d’azione delineata dal nuovo Direttore dell’UNAR ha previsto l’abbandono dell’approccio sostanzialmente isolazionista e di presunta autosufficienza di un Ufficio “nazionale” contro la discriminazione razziale per una interpretazione più dinamica, non burocratica, basata sul principio dell’effettività del ruolo e dello svolgimento di tutte le funzioni assegnate dalla direttiva europea, dal decreto legislativo di recepimento (D.lgs. 215/2003) e dal quadro normativo vigente, in un ottica di costante condivisione, sinergica collaborazione e reciproca valorizzazione con il sistema delle autonomie locali (Regioni, Province e Comuni nonché le relative associazioni di rappresentanza) le ONG attive sul territorio, sia in ambito nazionale che locale, le comunità di riferimento, le forze sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) la società civile in genere.

Tale scelta ha comportato:

- *la costruzione di un modello di governance sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni razziali* che, facendo perno sul nuovo corso dell’UNAR, coinvolgesse in un sistema bidirezionale di partecipazione condivisa e resa sistematica dall’inserimento nel Contact Center UNAR delle altre istituzioni nazionali (allo stato attuale in particolare l’Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché il neo istituito Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno) il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall’art. 44 del TU sull’immigrazione (Regioni, province e comuni) le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere;

- *la costituzione, a seguito del recepimento delle raccomandazioni UPR, di un gruppo tecnico interministeriale aperto alle rappresentanze del sistema delle autonomie locali* coordinato da UNAR ed insediatosi in data 16 novembre u.s. con il precipuo compito di censire, analizzare e mettere a sistema le attività svolte dalle varie amministrazioni centrali e locali in materia di prevenzione e contrasto della xenofobia e del razzismo al fine di ottimizzare l’utilizzo delle relative risorse finanziarie;

- *un percorso di rielaborazione e applicazione di un nuovo modello organizzativo dell’Ufficio*, sfociato nel passaggio dal call center al contact center attraverso un’apposita gara europea per l’affidamento del servizio, nella costituzione del Comitato tecnico per la redazione di raccomandazioni, pareri e attività ispettiva e nell’opzione strategica della promozione, partendo da quanto previsto dall’art. 44 del TU sull’immigrazione, messa a sistema e informatizzazione progressiva dei centri e degli osservatori territoriali contro la discriminazione razziale sull’intero territorio nazionale;

- **un'attività costante di costruzione di un gruppo di lavoro più ampio basato sulla valorizzazione delle risorse umane già presenti nell'Ufficio** e nel suo contemporaneo rafforzamento attraverso l'acquisizione di nuove professionalità, provenienti sia dalla pubblica amministrazione che dall'esterno, tutte caratterizzate da una estrema, pluriennale e specifica competenza nel settore;

- **un incremento delle risorse finanziarie disponibili, per la prima volta integralmente utilizzate nello stesso anno di assegnazione** (nel 2010 ai 2.035.000,00 di euro disponibili per legge si sono aggiunti 750.000,00 tra fondi europei e nazionali provenienti dal Ministero dell'Interno per i progetti FEI e 193.000,00 provenienti dalla Commissione europea - Programma Progress, oltre alle risorse già disponibili del PON GAS ATAS FSE (Ob. 4.2 lotta alle discriminazioni) ma rimaste in pratica inutilizzate fino al 2008);

- **un processo di riposizionamento presso istituzioni, enti locali, ONG e parti sociali** (in particolare le organizzazioni sindacali) teso a recuperare criticità del passato e a dimostrare, nei fatti, l'effettività delle funzioni dell'UNAR e la sua rigorosa imparzialità e autonomia;

- **una nuova immagine che potesse rendere visivamente e con immediatezza all'esterno il nuovo corso dell'UNAR**, sintetizzata nel concept "Uguaglianza in azione", richiamante il principio fondamentale dell'articolo 3 della Costituzione Italiana e atta a trasmettere all'esterno l'idea concreta di efficacia, tempestività, imparzialità;

- **una incessante attività itinerante sul territorio nazionale, del tutto inconsueta rispetto al passato almeno per le dimensioni quantitative raggiunte** dal nuovo corso, che ha visto l'UNAR sempre presente ed attivo in centinaia di iniziative, incontri e manifestazioni, a partire dalle audizioni itineranti delle associazioni iscritte al Registro di cui al D.lgs. 215/2003;

- **una consapevole azione di stimolo rivolta alle ONG per l'elaborazione, la programmazione e la realizzazione condivisa e congiunta di progetti di livello nazionale**, come nel caso dei progetti europei Progress, della Settimana contro la violenza e della Settimana d'azione contro il razzismo, mediante l'attivazione di partnership e reti informali e formali composte dalle principali ONG di settore;

- **l'elaborazione, sulla base delle valutazioni derivanti dall'analisi dei dati del Contact center, di focus tematici rivolti alle giovani generazioni, all'associazionismo e alle donne straniere**, con il finanziamento di n. 25 azioni positive realizzate dalle ONG in collaborazione con gli Enti locali, la realizzazione di misure ad hoc quali il social network di volontariato civico giovanile ([www.retenear.it](http://www.retenear.it)) la settimana nazionale contro la violenza e le discriminazioni nelle scuole italiane di ogni ordine e grado e di campagne di sensibilizzazione ("donne straniere contro ogni discriminazione");

- **la definizione di una strategia complessiva di tutela delle comunità rom e sinte**, attraverso la realizzazione della Campagna Dosta del Consiglio d'Europa e la costruzione di un modello di governance da sperimentare nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle comunità Rom e Sinte;

- **una centralità rinnovata alla tematica delle discriminazioni nei luoghi di lavoro attraverso la definizione e la messa in opera di un nuovo protocollo di intesa con**

*le parti sociali e la stesura di un accordo operativo con l’Ufficio nazionale della Consigliera di Parità;*

*- un ruolo rilevante rivolto alla ricerca statistica, mediante l’attivazione della convenzione sottoscritta fin dal 2008 con l’ISTAT per la realizzazione della prima ricerca nazionale sulle discriminazioni per etnia, orientamento sessuale e genere, di quella sull’immigrazione e la definizione di un piano di fattibilità per l’istituzione di un centro di ricerca permanente dell’UNAR sulle discriminazioni razziali (CERIDER) che consenta, in particolare, la rilevazione periodica dei fenomeni di xenofobia e razzismo sul territorio nazionale e la sua misurazione nei rispettivi territori regionali attraverso un set di indicatori di riferimento;*

*- uno sviluppo esponenziale delle attività di verifica e monitoraggio circa il grado di effettività della tutela prevista dalla normativa vigente per le potenziali vittime di discriminazioni razziali, attraverso un’attività crescente di contrasto delle discriminazioni;*

*- l’istituzione, nell’ambito del contact center, di un fondo di anticipazione per le spese legali delle vittime di discriminazione e di un gruppo di lavoro ad hoc e della funzione di monitoraggio dei procedimenti penali in corso per fenomeni di razzismo e xenofobia (64 i procedimenti giudiziari monitorati al 31 dicembre 2010).*

**CAPITOLO TERZO:**  
**COINVOLGIMENTO, CONCERTAZIONE E CONDIVISIONE**  
**CON ONG E PARTI SOCIALI**

Una caratteristica irrinunciabile del modello organizzativo adottato dal nuovo Direttore a partire dal luglio 2009 è stata quella di prevedere a tutti i livelli, nazionale e locale, e in tutte le diverse fasi dell'azione dell'Ufficio (programmazione, realizzazione e monitoraggio) un coinvolgimento proattivo e una concertazione con le ONG e le Parti Sociali (Organizzazioni sindacali e datoriali).

Tale strategia ha previsto:

*a) La realizzazione in maniera strutturata e permanente di cicli annuali di audizioni itineranti*, organizzate su basi regionali o interregionali di tutte le associazioni iscritte nel Registro delle Associazioni tenuto dall'UNAR ai sensi del D.Lgs. 215/2003.

A partire dal mese di maggio 2010, sono state infatti organizzate **otto audizioni regionali** delle associazioni e degli enti iscritti al Registro che hanno permesso, tra l'altro, di avere un quadro aggiornato delle diverse realtà territoriali e di verificare le buone prassi e le difficoltà di intervento.

Alle otto audizioni regionali (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna) hanno partecipato attivamente 93 associazioni, alle quali vanno aggiunte altre 25 associazioni che, pur se non ancora iscritte al Registro, risultano comunque attive a livello territoriale.

*b) La costituzione e il funzionamento di un NWG intersetoriale* che, partendo dall'occasione del Progetto Progress, si è trasformato in un luogo permanente di analisi, programmazione e condivisione con le principali associazioni nazionali; *La costituzione e il funzionamento di tavoli tematici*, quali ad esempio quello delle principali associazioni di rappresentanza delle Comunità Rom e Sinte, promosso ai fini della elaborazione e realizzazione della Campagna DOSTA e la partecipazione al tavolo "For diversity against discriminations";

*c) L'adozione di un nuovo protocollo di intesa con le Parti sociali* in materia di discriminazioni razziali sui luoghi di lavoro, che ha consentito di coinvolgere tutte le organizzazioni sindacali e datoriali e di costituire una cabina di regia con funzioni di:

- indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo;
- consultazione periodica sulle attività svolte da UNAR;
- promozione dello sviluppo di analoghe iniziative a livello territoriale previa la necessaria condivisione e coinvolgimento delle rispettive articolazioni periferiche delle parti sociali.

**CAPITOLO QUARTO:****ATTIVITÀ DI SENSIBILIZZAZIONE, PROMOZIONE E INFORMAZIONE**

L'UNAR, in coerenza con la nuova strategia di intervento, ha programmato un piano di interventi continuativi e sistematici di sensibilizzazione, promozione e informazione al fine di prevenire e contrastare le discriminazioni razziali.

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

Nell'ambito delle attività di riorganizzazione e potenziamento dell'azione dell'UNAR, si è riscontrata una carenza nella strutturazione di organiche ed omogenee politiche di comunicazione istituzionale e la conseguente necessità di definire un progetto integrato di comunicazione per il rilancio dell'immagine dell'UNAR. A tal fine è stata avviata una procedura di evidenza pubblica avente per oggetto la realizzazione di un progetto integrato di comunicazione per il rilancio dell'immagine dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, più brevemente definito UNAR. In particolare, oltre alla nuova immagine dell'UNAR, sono stati privilegiate azioni di sistema a carattere nazionale elaborate e realizzate di concerto con ONG, Enti locali e comunità straniere, come nel caso delle 25 azioni positive finanziate da UNAR con 900 mila euro.

- b) A livello di **campagne di sensibilizzazione** vanno segnalate:

- 1) **Settimana d'azione contro il razzismo**, che nel 2010 ha visto per la prima volta la realizzazione di oltre 30 iniziative in tutta Italia, tutte promosse insieme ad Enti locali e ONG (risorse pari a 300.000,00 euro)
- 2) **Settimana nazionale contro la violenza** promossa sia nel 2009 che nel 2010 nel mese di ottobre in tutte le scuole italiane e che ha visto un impegno di risorse pari a 250.000,00 euro per ognuna delle due edizioni. Si segnala che nel 2010 attraverso un avviso pubblico è stato finanziato un progetto di sistema che ha messo in rete diverse ONG di riferimento nazionale (ENAR, ARCIGAY, AGEDO, TELEFONO ROSA, TELEFONO AZZURRO, ACLI, FISH etc.);
- 3) **"Diversità come valore"**, realizzata nell'ambito del programma PROGRESS (importo pari a circa 200.000,00 euro);
- 4) **"Campagna Dosta"** contro il pregiudizio ai danni delle comunità Rom e Sinte, tuttora in corso di svolgimento in tutta Italia (prossime tappe Bari e Venezia, dopo Palermo, Napoli, Milano etc.) (importo pari a 200.000,00 euro);
- 5) **"Donne straniere contro ogni discriminazione"**. Realizzazione di una campagna contro le discriminazioni multiple, promossa in ambito FEI, in corso di realizzazione. (importo pari a 400.000,00 euro).
- 6) Sempre in tale contesto è prevista nel marzo 2011 una nuova campagna istituzionale generale dell'UNAR, attraverso un apposito progetto FEI per un importo valutabile intorno a 1.000.000,00 di euro.
- 7) **Avvio di una collana editoriale** contenente saggi e ricerche tematiche sul razzismo e sulla quale verranno pubblicati e distribuite anche le Relazioni al Parlamento elaborate da UNAR;

Obiettivo della Collana UNAR, denominata “Diritti, uguaglianza, integrazione” è quello di fornire al lettore, partendo da diverse angolature prospettiche e tramite la comparazione con altre realtà internazionali, una più chiara comprensione dei fattori e delle dinamiche che alimentano le discriminazioni nonché di mettere a disposizione strumenti di studio ed analisi capaci di prevenire e destrutturare quei codici linguistici negativi, immagini stereotipe, rappresentazioni e condotte discriminatorie tese alla svalutazione e inferiorizzazione di ogni soggetto vulnerabile a causa di una sua condizione di “diversità”.

Le pubblicazioni potranno riguardare studi, ricerche, tesi di dottorato di ricerca e atti di convegni inerenti i fenomeni di discriminazione razziale, nonché le relazioni di cui alla lettera f) del comma 2 dell’articolo 7 del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215. Le pubblicazioni disponibili presso l’Ufficio e provenienti sia da acquisizioni che dallo svolgimento delle attività istituzionali ad oggi sono state censite, collocate in una unica sede e archiviate su data base informatico, in maniera da renderne strutturalmente fruibili sia da parte di tutti i componenti dell’Ufficio che – su richiesta - anche da eventuali operatori di altre pubbliche amministrazioni. L’attività editoriale è iniziata nel mese di giugno 2010 ed è prevista entro l’anno la presentazione della collana nel corso della manifestazione “Più libri, più liberi” che si terrà a Roma il 6 dicembre 2010.

**CAPITOLO QUINTO:****IL NUOVO CONTACT CENTER**

Già nel precedente rapporto, si sottolineava la rinnovata centralità che il Call Center istituito presso l'UNAR svolgeva, nella rinnovata organizzazione dell'Ufficio, al fine di contribuire concretamente alla rimozione dei fenomeni discriminatori.

In tale solco, ancora più determinante che nell'anno precedente, è stata l'attività svolta quotidianamente dall'UNAR nel 2010.

L'Ufficio, infatti, nell'ultimo anno ha completamente rivisitato le linee programmatiche riguardanti le politiche di contrasto alla discriminazione razziale procedendo ad una radicale e quanto mai positiva ristrutturazione del servizio di Call Center (800.90.10.10).

Ed infatti:

- a partire da gennaio 2010 ed a seguito dell'aggiudicazione di una gara pubblica, *il Call Center è stato trasformato in Contact Center*, con la predisposizione di un punto di accesso on line ([www.unar.it](http://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, funge da piattaforma multimediale per il funzionamento della virtual community, attivata dal mese di 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.

- 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'*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;

- 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*.

**Le risorse economiche annue stanziate per il funzionamento del servizio sono state quasi raddoppiate (da 350 mila a 648 mila euro), così come è stato raddoppiato il personale proveniente dalle ACLI (da 10 a 16 persone), aggiudicataria del servizio.**

Il nuovo modello organizzativo ha già prodotto risultati significativi, come verificabile dalle tabelle statistiche allegate che evidenziano, ad esempio, un **sensibile incremento dei casi trattati dall'Ufficio: dai 373 casi trattati da UNAR nel corso dell'intero anno 2009, si è passati ai 766 casi trattati nel 2010**. In pratica un **vero e proprio raddoppio** che attesta come la scelta organizzativa adottata dal nuovo Direttore abbia consentito una significativa emersione dei fenomeni di discriminazione razziale sommersi. Ulteriori elementi da sottolineare: **1 caso su 4 è stato aperto d'ufficio dall'UNAR (nel 2008 l'UNAR aveva aperto il 7% dei casi e nel 2009 l'11,6%); sono altresì aumentati i casi aperti a seguito di testimonianze di terzi (dal 10,7 del 2008, al 17,4 del 2009, al 19,6 % del 2010)**.

Ciò significa che **in meno di due anni nonostante il raddoppio dei casi trattati sono raddoppiate le segnalazioni da parte di testimoni (singoli e ONG)**, a riprova dell'autorevolezza e della credibilità acquisita dal nuovo corso dell'UNAR.

Altro dato rilevante ai fini della verifica dell'efficacia delle innovazioni introdotte nel settore del monitoraggio costante dei fenomeni discriminatori nei media e sul web, in linea con la raccomandazione di politica generale ECRI, è quello relativo agli episodi di razzismo on line, rilevati su blog e siti internet. Con riferimento al ruolo dei media come ambito dal quale raccogliere episodi di discriminazione, si segnala che 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 da gennaio 2010, prevede la realizzazione giornaliera 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.

**In questo specifico settore l'introduzione del nuovo modello organizzativo ha consentito di monitorare in maniera adeguata ed efficace i fenomeni di razzismo e xenofobia on line e su web, tanto che il numero delle segnalazioni inerenti tali fenomeni è passato dal 5,4% del 2008 al 12,4% del 2009 e al 19,9 % nel 2010.**

Tali risultati, concretati da rimozioni di siti web e blog connotati da xenofobia o incitamento all'odio razziale, sono stati conseguiti grazie a una collaborazione operativa con la **Polizia Postale** ed hanno previsto in diversi casi anche l'avvio di notizie di reato alle competenti autorità.

Inoltre con l'avvio del nuovo modello organizzativo del Contact Center dell'U.N.A.R. e del suo potenziamento, qualora vengano accertati la violazione delle prescrizioni 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.**

**CAPITOLO SESTO:****LE AZIONI POSITIVE**

Nell'ottobre 2009, in attuazione dell'art.7 del D.Lgs. 215/03, l'UNAR aveva emanato, un avviso pubblico per la promozione dell'adozione di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica, per un ammontare pari a 900.000,00 euro<sup>114</sup>. Il bando era 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. Inoltre, si era ritenuto, sulla base del trend emerso dall'analisi del data base del Contact Center UNAR, di individuare tre settori strategici: lo sviluppo di microimprese e di imprese promosse da donne immigrate; la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale presso le giovani generazioni; la prevenzione ed il contrasto alla discriminazione razziale mediante lo sviluppo del tessuto associativo autonomamente promosso dalle comunità straniere (in partenariato con l'ente locale).

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 luglio 2010 e 25 sono stati i progetti che la specifica commissione di valutazione ha ritenuto di finanziare.

Il 15 luglio u.s. sono state firmate le Convenzioni con i 25 beneficiari. Gran parte dei progetti sono stati avviati nella prima metà del mese di settembre. Successivamente, è stato istituito un apposito Comitato di monitoraggio e valutazione dell'andamento e della corretta esecuzione dei progetti di azioni positive ammessi al finanziamento, che, sin da subito, si è dotato di alcuni strumenti di lavoro, come la scheda bimestrale sull'andamento del progetto, volta ad una sorta di valutazione condivisa del progetto, dove evidenziare gli obiettivi raggiunti, le criticità incontrate, ecc.

<i>Soggetto proponente</i>	<i>Titolo del Progetto</i>	<i>Area territoriale</i>
<i>OBIETTIVO PSICO-SOCIALE ONLUS</i>	<i>A.R.C.O. baleno Assistenza, Rete, Cura, Orientamento</i>	<i>Lazio</i>
<i>NOSOTRAS ONLUS Associazione Interculturale di Donne</i>	<i>Nerargento</i>	<i>Toscana</i>
<i>Associazione ATOMI - Organizzazione non lucrativa di utilità sociale</i>	<i>Un'impresa di integrazione: microattrici del proprio futuro</i>	<i>Toscana, Veneto e Lombardia</i>
<i>CIDIS Onlus</i>	<i>AvviCina: azioni positive per l'inclusione sociale delle donne cinesi dell'Esquilino</i>	<i>Lazio</i>
<i>JUVENILIA Ass.ne di promozione sociale</i>	<i>Co.Co.Pro. cooperativa di Consulenti proattivi</i>	<i>Emilia Romagna</i>
<i>A.M.I.S.S. Ass.ne di promozione sociale</i>	<i>Bridging</i>	<i>Emilia Romagna</i>

<sup>114</sup> Il primo e unico avviso pubblico per azioni positive era stato pubblicato nel 2005.

<i>CHI ROM E CHI NO</i>	<i>La Kumpania. Percorsi gastronomici interculturali</i>	<i>Campania</i>
<i>ACLI</i>	<i>Pink Positive</i>	<i>Lazio</i>
<i>Rete regionale TogethER</i>	<i>Generazione Interculturale</i>	<i>Emilia Romagna</i>
<i>UISP - Unione Italiana Sport per Tutti - Ente con finalità assistenziali</i>	<i>Contro il razzismo facciamo squadra</i>	<i>Lazio</i>
<i>Associazione ARCI Ass.ne di Promozione Sociale</i>	<i>Spunti di vista</i>	<i>Lazio</i>
<i>Ass.ne di Promozione Sociale "G2 Segonde Generazioni"</i>	<i>R.E.T.E. Rows' Emergencies and Teen Empowerment</i>	<i>Lazio</i>
<i>Generazioni Moderne - Forum Europeo delle Aggregazioni Giovanili - Ass.ne senza scopo di lucro</i>	<i>Web Factory Multiculturali contro la discriminazione razziale</i>	<i>Lazio</i>
<i>ARCIRAGAZZI Nazionale - Ass.ne di Promozione Sociale</i>	<i>InCerchio</i>	<i>Lazio</i>
<i>Pozzo di Giacobbe - Onlus - Ass.ne di volontariato</i>	<i>COLORI - socializzazione, ascolto, formazione contro la discriminazione razziale fra i giovani</i>	<i>Toscana</i>
<i>Les Cultures Onlus</i>	<i>Diverso da chi?</i>	<i>Lombardia</i>
<i>AREPA Ass.ne di ricerca e cooperazione tra territori</i>	<i>Uno sguardo sull'altro.</i>	<i>Lombardia</i>
<i>Unione Forense per la tutela dei diritti dell'Uomo - ONG</i>	<i>Integrazione e legalità</i>	<i>Lazio</i>
<i>IDEA ROM ONLUS</i>	<i>NA DARA'</i>	<i>Piemonte</i>
<i>CASA DELLA CULTURA IRANIANA ONLUS</i>	<i>Discriminazioni: conoscere, prevenire, contrastare</i>	<i>Veneto</i>
<i>SOS RAZZISMO ITALIA Ass.ne senza scopo di lucro</i>	<i>L'associazionismo immigrato in Sicilia quale agente di promozione, inclusione e sviluppo sociale sul territorio</i>	<i>Roma</i>
<i>DHUUMCATU Onlus - Ass.ne culturale non lucrativa di utilità sociale</i>	<i>Antenne Attive</i>	<i>Lazio</i>
<i>CASBA COOP. SOCIALE</i>	<i>Domendeye</i>	<i>Campania</i>
<i>ASSOCIAZIONE PANAFRICA</i>	<i>Nuovi cittadini</i>	<i>Lazio</i>
<i>ARCI CATANIA Ass.ne di promozione sociale</i>	<i>Impresa etnica</i>	<i>Sicilia</i>

## CAPITOLO SETTIMO: LA RETE TERRITORIALE

Anche in relazione agli Osservatori Regionali, l'UNAR nella seconda metà nel 2009 aveva avviato i presupposti per un più efficace intervento sollecitando le Regioni e il sistema delle autonomie locali in genere a provvedere all'implementazione ed al coordinamento degli Osservatori sulla discriminazione previsti dall'art.44, comma 12, del D.Lgs. 286/98.

Ad oggi, specie grazie alla costante opera di lavoro svolta dall'UNAR nel corso del 2010, i risultati sono assolutamente favorevoli. Ed infatti, l'UNAR ha avviato un sistema organico di interventi con linee guida, percorsi formativi e proposte strategiche per la promozione ed il coordinamento dei Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Scopo precipuo è quello di pervenire alla governance di una Rete di antenne territoriali, sulla base di partenariati pubblico/privati, da promuovere a livello regionale e locale, per diffondere una cultura della non discriminazione.

***L'obiettivo finale è la costruzione entro il 2012, anno di scadenza del mandato dell'attuale Direttore, di una rete nazionale di osservatori e centri territoriali in grado di rivolgersi ad almeno il 50% dei territori regionali o della popolazione residente.***

### 7.1 IL QUADRO TERRITORIALE E NORMATIVO DEGLI ACCORDI

Tra il 2009 e il 2010, ad ormai 5 anni dall'istituzione dell'Ufficio, 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, con sempre maggior forza, quale soggetto promotore della progressiva costituzione di una **rete nazionale di antenne territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione razziale**, da istituire sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali. Questo è stato possibile anche in virtù della riorganizzazione delle risorse umane dell'ufficio e alla trasformazione del *call center* in *contact center*, azioni che sono state convogliate sinergicamente verso l'obiettivo di avvicinarsi sempre più ai luoghi e alle persone che subiscono e vedono messe in atto le discriminazioni, al fine di assolvere ai compiti che hanno determinato la fondazione stessa dell'UNAR, svolgendo sempre più un ruolo di raccordo e di rafforzamento di una capillare cultura sociale contro le discriminazioni. Dopo la sottoscrizione, nel corso del 2009, di 3 accordi regionali con Emilia Romagna, Liguria e Piemonte e con la Città di Roma, 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, nel corso del 2010 sono stati formalizzati accordi con i seguenti enti locali:

- a) Regione Siciliana - Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali
- b) Provincia Regionale di Messina - Assessorato alle Pari Opportunità
- c) Provincia di Pistoia - Assessorato alle Politiche Sociali e all'Immigrazione

- d) Reg. Puglia - Assessorato alle Politiche Giovanili, Cittadinanza Sociale, Attuazione del Programma - Assessorato alle Politiche Sociali

Nel corso del 2010 inoltre sono stati avviati i tavoli di lavoro interistituzionali per la sottoscrizione di protocolli di intesa con:

- a) Provincia e Comune di Mantova (poi sottoscritto all'inizio del 2011)
- b) Provincia di Cagliari – Presidenza
- c) Provincia di Roma - Assessorato alle Politiche Sociali e per la famiglia e alle Relazioni Istituzionali
- d) Regione Campania Assessorato al Lavoro, Emigrazione ed Immigrazione
- e) Regione Toscana - Assessorato al Welfare e politiche per la casa
- f) Provincia di Firenze - Assessorato allo Sport, Pari Opportunità, Politiche per l'immigrazione, Piccoli comuni e Politiche della montagna
- g) Provincia di Napoli - Assessorato alle Pari opportunità
- h) Provincia di Pisa - Assessorato al Lavoro, Formazione, Welfare, Associazionismo e Terzo Settore, Pari Opportunità (poi sottoscritto all'inizio del 2011)
- i) Provincia di Prato - Assessorato Affari Generali, Politiche Sociali e Giovanili, Politiche della Pace e Legalità
- j) Provincia di Siena - Assessorato all'Orientamento e Formazione professionale, Mercato del Lavoro, Politiche attive del Lavoro, Welfare, Istruzione, Pari Opportunità
- k) Comune di Roma- Municipi 1 – 3 – 6 – 7 – Provincia di Roma: Assessorato alla formazione e al lavoro ; Assessorato alle Politiche sociali
- l) Prefettura di Ragusa
- m) Provincia di Rieti – Assessorato alle Politiche sociali
- n) Comune di Venezia (poi sottoscritto all'inizio del 2011)

Presentando la proposta di protocollo alle Regioni e agli enti locali, l'Ufficio – esercitando così il proprio mandato istituzionale di verifica dell'attuazione della normativa antidiscriminatoria - si è orientato nella direzione indicata dal Dlgs. 25 luglio 1998, n.286, recante *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*, che 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*”, e si è altresì ispirato al parere del Comitato della Regioni 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. Nel parere il Comitato ribadisce l’importanza degli enti regionali e locali in considerazione della loro vicinanza ai cittadini che gli consente 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.

Dopo aver effettuato 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 – 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 regola 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.

## 7.2 LE ORIGINI

Con riferimento specifico ai rapporti con il territorio e quindi nella convinzione che la rilevazione del fenomeno discriminatorio a livello locale necessitasse di una adeguata implementazione l’UNAR, in attuazione del Protocollo di Intesa firmato nel 2007 dal Dipartimento per le Pari Opportunità con la Regione Emilia Romagna per l’avvio di iniziative comuni in materia di attuazione del principio di pari opportunità e non discriminazione, ha stipulato in data 22 giugno 2009 un Accordo operativo con il Centro regionale contro le discriminazioni della Regione Emilia Romagna. Questo accordo prevede la programmazione di forme di collaborazione al fine di potenziare le attività svolte da entrambi i soggetti nel campo della lotta alle discriminazioni; di particolare rilievo, la costituzione di una Rete di Antenne Territoriali antidiscriminazione, idonea a rilevare a livello territoriale gli eventi di discriminazione per inviarne informativa all’UNAR che si impegna a fornire in cambio supporto legale, scientifico, elaborazione dati di tipo statistico ed analitico interpretativo.

La collaborazione con il centro antidiscriminazioni dell’Emilia Romagna ha rappresentato il modello di riferimento scelto nei successivi accordi e nel corso dell’ultimo anno ha visto realizzarsi importanti azioni congiunte, con l’obiettivo di riproporre e sistematizzare la sperimentazione in essere 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.

## 7.3 L’IMPLEMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ NEL CORSO DEL 2010

In particolare nel corso del 2010, grazie all’impulso dato dal finanziamento del progetto **“Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale”** da parte del Ministero dell’Interno con Decreto Ministeriale del 29 maggio 2010, nell’ambito della programmazione 2009 del Fondo Europeo per l’Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi, è stato possibile dare forza ed implementare, da

parte dell'UNAR, una azione di Cabina di Regia che ponga in rete e rafforzi i Centri già esistenti, promuovendo attivamente politiche di indirizzo che favoriscano l'istituzione regionale e provinciale di analoghi centri in regioni che ancora ne sono prive.

Il progetto, rivolto alle regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio ha perseguito i seguenti obiettivi:

- pervenire alla predisposizione di linee guida e strategie di promozione e coordinamento dei Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiose;
- rafforzare la governance dei Centri nell'ambito di una Rete di antenne territoriali, sulla base di partenariati pubblico/privati, da promuovere a livello regionale e locale, con il coinvolgimento delle derivazioni periferiche (Consigli Territoriali per l'Immigrazione) per diffondere una cultura della non discriminazione, monitorare la diffusione delle discriminazioni, prevenirne gli sviluppi e contrastarne l'impatto;
- favorire una maggiore comunicazione tra comunità straniere, Enti Locali, Consigli Territoriali per l'Immigrazione e amministrazione centrale dello Stato, promuovendo forme di sensibilizzazione, informazione e formazione sul sistema dei diritti e doveri da incorporare per una sana e pacifica convivenza all'interno della società italiana;
- implementare lo scambio di informazione, di dati e di buone prassi al fine di contribuire allo sviluppo, attuazione, monitoraggio e alla valutazione delle politiche e degli interventi attuati a livello nazionale e nei diversi territori ai fini dell'integrazione, con una attenzione particolare, come previsto dalle direttive europee e dal programma nazionale, alla prospettiva di genere e alla bidirezionalità degli interventi di integrazione.

Il progetto Rete di antenne territoriali ha l'ambizione di garantire una maggiore comunicazione tra comunità straniere e amministrazione dello Stato, contribuendo alla cooperazione con leader comunitari appartenenti alle principali nazionalità immigrate in Italia; interlocutori che, in collaborazione con le principali associazioni di immigrati esistenti in Italia, daranno vita a forme di sensibilizzazione ed informazione sul sistema dei diritti e doveri da incorporare per una sana e pacifica convivenza all'interno della società italiana. Le azioni intraprese intendono rafforzare le realtà territoriali esistenti e promuoverne di nuove, per pervenire alla costituzione di una Rete di Antenne territoriali antidiscriminazione, che possano nei prossimi anni rilevare a livello territoriale gli eventi di discriminazione su base etnico-razziale, inviadone informativa all'UNAR e ricevendone in cambio supporto legale, scientifico, elaborazioni dati di tipo statistico ed analitico-interpretativo. In questo modo, sia da parte degli Enti Locali, delle associazioni ed enti che dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, degli osservatori e sportelli di servizi per l'immigrazione e dell'OSCAD potrà essere condivisa una analoga modalità di intervento per la prevenzione e contrasto della discriminazione razziale, anche attraverso una piattaforma informatica di dialogo capace di rilevare in modo standardizzato le denunce pervenute ai Centri, monitorare in tempo reale i casi di discriminazione sia a livello locale che nazionale, facendo interfacciare le varie strutture tra loro e direttamente con l'UNAR. A tal fine, nelle quattro regioni destinatarie, il progetto ha realizzato azioni di monitoraggio, gruppi di lavoro interistituzionali, attività seminariali e formative, come meglio sotto descritte. Le azioni realizzate nelle regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio hanno di fatto rappresentato un volano importante dal punto di vista comunicativo e metodologico che ha attivato l'avvio di processi di collaborazione e dei tavoli interistituzionali anche in altre regioni.

### **7.3.1.MAPPATURA DEI TERRITORI**

Una ricerca sulle realtà istituzionali esistenti (Centri ed Osservatori regionali, provinciali e comunali) sta effettuando una ricognizione e mappatura dei territori delle regioni Lazio, Piemonte, Toscana e Lombardia per identificare in particolare strumenti legislativi ed amministrativi istitutivi, modalità di intervento, strategie di rilevazione socio-statistica, strumenti di tutela legale e di promozione sociale contro la discriminazione su base etnico-razziale. Lo studio, a partire da una indagine qualitativa sulle buone prassi elaborate a livello europeo ed italiano, ha avviato la mappatura delle strutture presenti a livello nazionale e territoriale, degli enti locali e del privato sociale atte a garantire sui territori regionali la tutela della parità di trattamento indipendentemente dall'origine etnica o razziale, proponendo strategie operative per un loro coordinamento con l'UNAR. La mappatura sta producendo una ricognizione degli interlocutori chiave da coinvolgere a livello istituzionale e associativo e delle risorse locali da attivare nei processi di dialogo a livello territoriale.

### **7.3.2 GRUPPI DI LAVORO INTERISTITUZIONALI**

Sulla base della mappatura dei territori è stata avviata la programmazione di Gruppi di lavoro interistituzionali, coordinati dall'UNAR, che opereranno a livello regionale per una attività di informazione e sensibilizzazione dei decision makers di 4 regioni italiane (Lazio, Piemonte, Toscana e Lombardia) sulla legislazione antidiscriminazione e gli strumenti legislativi e amministrativi che possono essere sviluppati a livello locale. I Gruppi di lavoro interistituzionali saranno declinati attraverso riunioni di lavoro con regioni e provincie interessate. Gli incontri avranno l'obiettivo di affrontare potenzialità e criticità regionali e locali per l'avvio di una Rete delle antenne territoriali esistenti e costituende. I Gruppi di lavoro interistituzionali saranno coordinati e promossi da un Responsabile regionale e dai responsabili del progetto e affronteranno lo sviluppo di:

- modelli di governance contro la discriminazione razziale con l'elaborazione di linee guida per l'istituzione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto delle discriminazioni e per il rafforzamento di quelle esistenti;
- un supporto per la realizzazione di Tavoli locali interistituzionali di confronto per nuovi sviluppi normativi e di servizi per la promozione della parità di trattamento;
- un modello operativo pilota per la realizzazione e gestione di servizi informativi e di formazione per la promozione di una cultura non discriminatoria e per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni negli enti e nelle istituzioni locali;

Gli incontri coinvolgeranno per le 4 regioni coinvolte decision makers, dirigenti e rappresentanti politici regionali delle politiche sociali e delle pari opportunità, ma anche realtà associative ed enti impegnati contro la discriminazione razziale sui territori regionali. I risultati degli incontri serviranno anche per puntualizzare con l'UNAR una strategia di intervento, a partire dalle aree di maggiore attenzione e rischio discriminatorio, per azioni positive di sistema che coinvolgano i decisori politici e amministrativi a livello locale, anche mediante l'individuazione e l'elaborazione di linee guida ed azioni positive da proporre alle istituzioni locali. Risultato dei Gruppi di lavoro interistituzionali sarà quello di pervenire alla elaborazione di proposte di linee guida e relativi protocolli di azione a livello interistituzionale, tra l'UNAR-Dipartimento per le Pari Opportunità e le istituzioni regionali e provinciali coinvolte per la formalizzazione di una strategia di intervento di sistema in grado di rimuovere alla base i fattori di discriminazione.

### 7.3.3 SEMINARI REGIONALI

Nell'ambito del progetto saranno realizzati 4 Seminari regionali che coinvolgeranno decision makers, dirigenti e rappresentanti politici regionali e provinciali delle politiche sociali e delle pari opportunità, funzionari impegnati nella gestione di servizi informativi e sportelli territoriali, responsabili degli uffici giuridici, responsabili dei rapporti con il pubblico e del sindacato, realtà associative ed enti impegnati contro la discriminazione razziale. Ai Seminari verranno invitati anche i più rilevanti rappresentanti delle comunità straniere e delle associazioni impegnate nella tutela contro tutte le discriminazioni, con un coinvolgimento diretto delle associazioni già iscritte al Registro Nazionale delle Associazioni presente presso l'UNAR di cui all'art. 6 del D.Lgs. 215/2003.

I seminari saranno focalizzati su diversi aspetti e approfondiranno:

- dati statistici sul fenomeno della discriminazione razziale in ambito regionale e sui rischi e criticità territoriali;
- strategie e strumenti di monitoraggio, nonché ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione e le buone prassi da adattare ai diversi contesti di lavoro dei corsisti;
- modelli di governance contro la discriminazione razziale;
- linee guida per l'istituzione e per la gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto delle discriminazioni;
- strategie di rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni;

### 7.3.4 FORMAZIONE

L'attività di formazione approfondirà gli aspetti già sviluppati nei seminari per formare in modo operativo funzionari pubblici in grado di gestire e sviluppare Centri di osservazione e tutela contro la discriminazione razziale. A partire dall'esperienza già sviluppata con Centri già esistenti, verranno formati 40 funzionari pubblici, 10 per ogni regione (rispettivamente delle regioni Lazio, Piemonte, Toscana e Lombardia). L'attività di formazione sarà composta da 2 giornate per 4 moduli formativi e sarà focalizzata su una esposizione dei maggiori ambiti di criticità per l'accesso ai servizi pubblici, per fornire agli operatori coinvolti una mappatura delle prassi e dei comportamenti a maggior rischio che mettono a repentaglio la parità di trattamento tra utenti a maggior rischio di discriminazione razziale. Intento della formazione sarà quello di promuovere una maggior conoscenza degli strumenti normativi contro le discriminazioni, a partire dalla Direttiva 43/2000/CE e 78/2000/CE e dei percorsi attuativi in ambito legislativo italiano. La discriminazione su base etnico-razziale sarà affrontata dal punto di vista delle criticità, delle variabili economiche, politiche, storiche, sociali e culturali che entrano in gioco nell'azione discriminante, per arrivare agli strumenti di prevenzione e rimozione delle condotte discriminanti, fino a segnalare azioni positive e buone prassi per eliminare o compensare le situazioni che determinano disparità di trattamento nell'accesso e nella fruizione dei servizi. In fase di formazione, l'analisi delle politiche e degli strumenti mostrerà come l'approccio di base di ogni azione amministrativa debba essere orientato

da un'ottica di mainstreaming, finalizzata ad assicurare che tutte le politiche e gli strumenti locali tengano conto dell'impatto in termini di pari opportunità e non discriminazione nella fase di pianificazione, attuazione e valutazione di ogni intervento, per un reale innalzamento dei diritti per tutti i cittadini di origine straniera o appartenenti a minoranze etniche. Nei percorsi formativi si identifieranno inoltre criticità e potenzialità territoriali, per un reale innalzamento del riconoscimento del diritto alla parità e alla non discriminazione; per un rafforzamento della rappresentatività e della partecipazione alla vita sociale delle associazioni e dei gruppi delle vittime di discriminazioni; per un maggiore riconoscimento, rispetto e valorizzazione di ogni forma di diversità.

Nel corso saranno evidenziati:

- dati statistici ed azioni di monitoraggio delle denunce;
- ultimi sviluppi legislativi ed amministrativi per la rimozione delle discriminazioni;
- il ruolo che le istituzioni e l'associazionismo hanno per una prevenzione e rimozione delle diverse forme di discriminazione;
- le buone prassi già sviluppate da altre amministrazioni che hanno attivi centri antidiscriminazione;
- strategie e tecniche di gestione di strutture e servizi di prevenzione e contrasto della discriminazione razziale;
- utilizzo della piattaforma informatica UNAR contro la discriminazione.

### **7.3.5 CONFERENZA FINALE**

I lavori svolti a livello regionale ed i risultati delle attività seminariali saranno oggetto di discussione e presentazione nel corso di una Conferenza finale che verrà realizzata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni per un primo confronto con analoghi referenti delle altre regioni d'Italia.

## **7.4 LO STATO DELL'ARTE NEI TERRITORI**

### **7.4.1 EMILIA ROMAGNA**

Questa prassi nasce, assieme ad altre forme di scambio e collaborazione, dalla firma avvenuta a giugno 2009 di un accordo operativo tra Centro regionale dell'Emilia-Romagna e UNAR; l'obiettivo comune è stato quello di instaurare forme di collaborazione reali e costanti nel tempo e potenziare le attività che entrambi i soggetti svolgono, nella logica dello scambio e del rafforzamento reciproco. La collaborazione si sostanzia in 5 punti fondamentali:

- utilizzazione di un sistema informativo condiviso per la raccolta delle segnalazioni;
- sinergia per la risoluzione dei casi più complessi; utilizzando prioritariamente iniziative di mediazione tra le parti e di ricomposizione dei conflitti;
- promozione annuale di iniziative congiunte di informazione e sensibilizzazione per prevenire i fenomeni di discriminazione;
- formazione e aggiornamento;
- definizione di linee guida condivise per la prevenzione e la presa in carico delle situazioni di discriminazione

#### **7.4.2 LA STRUTTURA DEL CENTRO REGIONALE**

Il processo di costruzione del Centro regionale è stato avviato nel 2008 ed è caratterizzato da una struttura e da passaggi che è indispensabile spiegare. Il Centro consiste in una rete di punti territoriali (sportelli di Comuni e Sindacati, sedi di associazioni) che hanno deciso di includere la funzione della prevenzione e del contrasto delle discriminazioni nelle azioni già svolte. Per guidare l'identificazione dei punti antidiscriminazione ne sono stati definiti tipologie, requisiti e funzioni: in sintesi sono previste tre differenti tipologie:

- nodi di raccordo: sono il punto principale della rete territoriale locale che ha come riferimento la dimensione distrettuale (in Emilia-Romagna ci sono in tutto 38 distretti). Sono luoghi a cui i cittadini possono rivolgersi per segnalare una discriminazione e, per fare fronte alle problematiche conseguenti, i nodi di raccordo devono essere in grado di garantire 4 funzioni: mediazione linguistica, azioni di conciliazione, mediazione dei conflitti, consulenza legale. Queste funzioni possono essere presenti già all'interno del nodo o deve essere garantita la capacità di attivarle, ad es. in un rapporto di collaborazione con altri soggetti del territorio o altri uffici dello stesso ente. I nodi di raccordo fanno prevalentemente capo ai Comuni capo-distretto o al Comune principale del distretto e hanno anche il compito di coordinare la rete locale;
- sportelli: come i punti sopradescritti sono predisposti per l'accoglimento delle segnalazioni dei cittadini; possono svolgere azioni volte alla risoluzione della problematica discriminatoria o, se la situazione è troppo complessa, passare il caso al nodo di raccordo territorialmente competente;
- antenne: non raccolgono segnalazioni ma, se entrano in contatto con cittadini che hanno subito situazioni discriminatorie, fanno informazione e orientamento verso lo sportello o il nodo competente per territorio.

Per costruire gradualmente la rete territoriale la Regione Emilia-Romagna ha indicato, a partire dal 2008 appunto, una serie di scadenze entro le quali i soggetti pubblici e privati interessati, hanno potuto presentare la loro candidatura ad entrare all'interno del Centro contro le discriminazioni. La prima scadenza, fissata per il 31 gennaio 2008, ha visto candidarsi 76 soggetti (18 nodi di raccordo, ovvero punti di riferimento principale per il distretto sociale e soggetti di secondo livello, 19 antenne con funzioni di sportello e 39 antenne informative e di orientamento). Successivamente sono state fissate altre 6 scadenze, l'ultima il 30 settembre 2010, grazie alle quali la rete regionale ha assunto le caratteristiche sotto riportate:

	nodi di raccordo	antenne con funzioni di sportello	antenne informative	totale per territorio		Tipologie enti titolari	nodi di raccordo	antenne con funzioni di sportello	antenne informative	totale
Rimini	3	6	6	15		Enti pubblici	24	15	50	89
Ravenna	3	6	15	24		Sindacati	0	14	21	35
Forlì-Cesena	3	5	5	13		Terzo settore	1	13	68	82
Ferrara	2	2	13	17		Altro*	0	2	1	3
Bologna	3	7	60	70		<i>Totale</i>	<b>25</b>	<b>42</b>	<b>140</b>	<b>209</b>
Modena	1	1	1	2						
Reggio Emilia	3	4	9	16						
Parma	4	12	31	47						
Piacenza	3	1	0	4						

\* Studi legali, fondazioni, associazioni datoriali

Tabella 1: distribuzione dei punti antidiscriminazione per territorio provinciale, tipologia e tipologia di ente titolare

Via via che la rete veniva costruita e formalizzata venivano contestualmente organizzati i corsi di aggiornamento di base per le figure individuate da ciascun soggetto come referenti operativi dell'antidiscriminazione. Ad oggi sono stati realizzate 7 edizioni del corso che hanno coinvolto circa 170 persone. L'obiettivo di questi cicli di base è fornire un quadro di tipo sia teorico che concreto della discriminazione, approfondire gli strumenti di ascolto e di supporto necessari per accogliere una persona che è stata o si percepisce come vittima di discriminazione, fornire elementi per identificare e riconoscere la discriminazione, conoscere i riferimenti legislativi per orientare l'utente alla conoscenza ed alla tutela dei propri diritti nonché una gamma di possibili azioni che possano sostenere l'utente nel veder riconosciuto il suo diritto ad un pari trattamento.

#### 7.4.3 LIGURIA

In Liguria le azioni di prevenzione e contrasto alle discriminazioni razziali si rifanno alla normativa europea e ai percorsi attuativi a livello nazionale, e dal 2007 sono entrate a far parte della normativa regionale che ha giovato di diverse esperienze progettuali.

La Regione Liguria è impegnata a garantire il rispetto dei diritti umani dei cittadini stranieri immigrati e a favorirne l'integrazione attraverso l'accesso a servizi sanitari e sociali, la promozione di politiche abitative e interventi di mediazione e scambi interculturali, servizi di prima assistenza, tutela legale contro la discriminazione e molto altro. Per perseguire questi obiettivi, nasce la **legge quadro regionale n. 7 del 2007 che detta le Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati** che inserisce nell'art. 4 l'obiettivo di "eliminare ogni forma di razzismo e discriminazione". Tali obiettivi sono perseguiti anche attraverso l'isituzione

della Consulta Regionale per l'Integrazione dei Cittadini Stranieri Immigrati, attiva in particolare sul fronte della mediazione interculturale, che partecipa alla formulazione delle line programmatiche e alla stesura del Piano triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri. Già prima della legge regionale nel territorio ligure hanno cominciato ad essere promosse azioni di contrasto alle discriminazioni razziali, in maniera concreta a partire dal 2006. Da quel momento il tema dell'antidiscriminazione razziale ha visto procedere e intrecciarsi positivamente azioni progettuali, legislative e istituzionali.

Le azioni progettuali di maggior rilievo che hanno dato vita a questo processo si possono individuare nei progetti di servizio civile Arci "Osservatorio sulle Discriminazioni" tramite i quali hanno cominciato ad essere sperimentate azioni di rilevazione e monitoraggio di casi di discriminazione razziale attraverso il progetto Equal LEADER, fino ad arrivare al progetto ad oggi in corso "Rete regionale di monitoraggio e tutela contro i fenomeni di discriminazione razziale" della rete Noi non discriminiamo! composta da Arci Liguria Acli Liguria e Anolf Cisl Liguria. Il progetto Equal LEADER, un progetto di portata nazionale, che a livello ligure ha visto protagonisti ARCI Genova, capofila regionale, Anolf, CGIL e CISL, ha avuto lo scopo di sviluppare una strategia integrata di lotta alle discriminazioni nel mondo del lavoro, ponendo una particolare attenzione ai casi in cui l'origine nazionale si intreccia con altri fattori quali il genere o la religione. A tal fine strutture sindacali, associazioni di migranti e del privato sociale si sono messe a sistema mediante la sperimentazione di RITA, Reti di Iniziativa Territoriale Antidiscriminazione, prototipo di questo tipo di servizi a livello territoriale. Il progetto LEADER, oltre ai risultati ottenuti nella trattazione di casi pilota, ha significato per la Liguria la costruzione di una sensibilità e l'inizio di un'operazione culturale sul tema della discriminazione razziale, che ha portato anche all'inserimento dello stesso nella legge regionale sull'immigrazione.

Ma è dal 2010 che il bagaglio di esperienze delle organizzazioni del territorio converge in maniera significativa con le azioni istituzionali che sono impegnate nella promozione di sinergie.

Infatti la stipula di un Protocollo d'Intesa tra Dipartimento per le Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri – UNAR e la Regione Liguria (6 dicembre 2009) ha portato a convergere le azioni nella direzione della costruzione di un vero e proprio Centro regionale con compiti di prevenzione, contrasto e monitoraggio delle discriminazioni, obiettivo che rientra nel Piano Triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri 2010-2012. Nell'ambito della VI Settimana d'azione contro il razzismo promossa da UNAR, la Regione ha presentato a Enti e Istituzioni locali il menzionato Protocollo, al fine di avviare una riflessione volta a trarre un possibile modello di Centro regionale capace di sostenere la progettazione futura.

In attuazione del Protocollo, la Regione Liguria – Assessorato all'Immigrazione ha avviato una serie di attività, valorizzando e implementando in via sperimentale le attività del progetto della rete Noi non discriminiamo! che costituisce la sperimentazione dal punto di vista operativo della rete territoriale antidiscriminazione. Gli operatori degli sportelli della rete hanno potuto fruire di un percorso formativo a cura dell'UNAR (maggio – giugno 2010) sulle problematiche connesse con le politiche e gli strumenti antidiscriminazione, gli strumenti normativi e amministrativi a supporto delle antenne territoriali e le 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, in vista dell'operatività

dei 27 sportelli della rete, distribuiti su tutto il territorio regionale, che è partita, con relativo accesso al software del contact center UNAR, dal 2 novembre 2010.

#### 7.4.4 PIEMONTE

Il 23 novembre 2009 la Giunta Regionale ha approvato la DGR 51-12642 con la quale viene dato mandato alla **Direzione Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale** di:

- **definire un “Piano regionale contro le discriminazioni”** al fine di guidare la realizzazione degli interventi previsti;
- **coordinare** attraverso la creazione di un gruppo di lavoro **le attività delle diverse Direzioni** Regionali in materia di contrasto alle discriminazioni;
- **istituire un Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni**, che crei le basi per la costituzione di una vera e propria Agenzia Regionale Contro le Discriminazioni;
- sviluppare contatti con università, istituzioni ed enti nazionali ed internazionali anche attraverso la partecipazioni a reti, progetti e programmi comunitari.

Con la DGR 51-12642 la Giunta ha altresì approvato lo **schema di “Protocollo d’Intesa in materia di iniziative contro le discriminazioni” tra UNAR e Regione Piemonte**, nonché i criteri per la proposizione di un bando regionale per l’istituzione dei primi centri locali per il coordinamento delle iniziative in materia di monitoraggio, prevenzione, prima accoglienza alle vittime di discriminazione<sup>115</sup>

#### 7.4.5 PROTOCOLLO D’INTESA UNAR - REGIONE PIEMONTE

A fine 2009 il “Protocollo d’intesa in materia di iniziative contro le discriminazioni” tra UNAR e Regione Piemonte è stato sottoscritto. Esso è indirizzato a supportare la **creazione e l’implementazione di un Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni** con il compito di occuparsi di: prevenzione e contrasto delle discriminazioni fondate su genere e orientamento sessuale, “razza” o origine etnica, nazionalità, condizioni di disabilità, età, religione o convinzioni personali, di assistenza alle vittime, di monitoraggio del fenomeno, di costruzione di una rete regionale che tenga conto del tessuto di istituzioni, associazioni ed organizzazioni già impegnate in tale ambito, ne valorizzi le competenze e favorisca un’azione sinergica.

Con la firma del Protocollo la Regione Piemonte si è impegnata a:

- costituire il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni
- 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;

---

<sup>115</sup> (*Testo della DGR e del Protocollo d’intesa disponibili su:www.unar.it*)

- gestire in coordinamento con l'UNAR la risposta alle segnalazioni di casi sul territorio piemontese;
- 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 anche grazie alla valorizzazione delle competenze maturate dall'UNAR;
- curare la pubblicazione e la diffusione di rapporti periodici sulle azioni di contrasto e promuovere ricerche sul fenomeno.

Con la firma del Protocollo l'UNAR si è impegnato a:

- contribuire alla costruzione e promozione del Centro regionale e delle sue attività sul territorio piemontese;
- fornire supporto e assistenza tecnica al Centro per la promozione di un sistema informativo uniforme per la gestione dei casi di discriminazione segnalati e per l'analisi dei dati;
- favorire la collaborazione con il Centro regionale sui casi di discriminazione segnalati sul territorio piemontese;
- 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 e monitoraggio del fenomeno;
- mettere a disposizione del Centro regionale dati e informazioni inerenti l'evoluzione del fenomeno.

#### **7.4.6 PRIMO DIVERSITY DAY DEL PIEMONTE**

Il Protocollo di Intesa e una prima sintesi della ricerca/azione sono stati presentati al pubblico nel corso del **1° Diversity Day del Piemonte, svolto il 29 gennaio 2010 a Torino** presso il Sermig-Arsenale della Pace, una giornata promossa dall'Assessorato alle Pari Opportunità al fine di condividere le azioni realizzate e quelle pianificate a livello regionale per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni e per l'assistenza alle vittime e per mettere a confronto pratiche, conoscenze e competenze maturate in questo ambito. Il Diversity Day del Piemonte ha rappresentato un'occasione di confronto e scambio di esperienze ed approcci fra attori pubblici e della società civile attivi nell'ambito del contrasto ad ogni forma di discriminazione a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo.

#### **7.4.7 BANDO REGIONALE PER L'ISTITUZIONE DEI CENTRI LOCALI**

La procedura avviata in Piemonte per l'apertura dei primi Centri Locali contro le discriminazioni prevede come prossima tappa fondamentale la pubblicazione di un **Bando regionale**. Attraverso il Bando saranno individuati i soggetti che gestiranno i Centri in ciascuna provincia piemontese, con la sola eccezione del territorio della provincia di Torino per il quale saranno identificate altre procedure ad hoc che tengano conto della sua complessità.

Il Bando è attualmente in fase di elaborazione e se ne prevede la pubblicazione nel primo semestre del 2011.

#### 7.4.8 PUGLIA

Dopo la firma del protocollo d'intesa per la creazione e l'implementazione di un Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni tra Regione Puglia e UNAR sono state avviate attività di confronto e informazione per la definizione delle azioni da realizzare. Il Centro è uno dei risultati della normativa e della strategia regionali adottate nel recente passato per la costruzione della cittadinanza solidale e per la reale promozione della dignità e del benessere dei cittadini e delle cittadine pugliesi nella valorizzazione delle differenze, nel rispetto del principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla loro identità di genere, orientamento sessuale, razza o origine etnica o geografica o nazionalità, condizioni di disabilità, età, religione. In seguito alla direttiva 43/2000/CE, in molti Stati europei sono stati istituiti gli Equality Bodies, organismi indipendenti, dotati di autonomia organizzativa e gestionale, con poteri in materia di prevenzione, contrasto e assistenza alle vittime di discriminazione, che sviluppano forti relazioni con le Istituzioni e le Associazioni attive sul territorio (rete nazionale/locale) e funzioni di coordinamento e supporto delle stesse attività. A livello nazionale è l'UNAR che espletta tali funzioni e che, per un maggiore radicamento sul territorio e una più capillare risposta ai bisogni connessi alla lotta alle discriminazioni, stabilisce accordi con le Regioni per istituire sui territori organismi dedicati alla prevenzione e contrasto alle discriminazioni.

Il Centro di coordinamento regionale contro le discriminazioni è quindi il punto di riferimento territoriale nell'attività di prevenzione e contrasto ad ogni forma di discriminazione. Esso persegue, in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, alcuni obiettivi fondamentali.

- Prevenzione: impedire il generarsi o il perdurare di comportamenti discriminatori che incidono sul patrimonio culturale o valoriale di tutte/i
- Contrasto: assistere le vittime attraverso la rimozione alla base delle condizioni che producono discriminazione e promuovere azioni positive per l'eliminazione dello svantaggio
- Osservazione del fenomeno: realizzare un'azione di monitoraggio costante che coinvolga i soggetti istituzionali e del mondo associativo già operativi su questo fronte
- Condivisione: promuovere azioni volte alla condivisione e alla diffusione di buone pratiche sul territorio.

Il funzionamento del Centro viene assicurato da un modello a rete che prevede la seguente organizzazione:

- un nucleo centrale, il Centro di coordinamento regionale, ubicato presso la Regione Puglia, nell'Assessorato al Welfare, all'interno del Servizio Politiche di Benessere sociale e pari opportunità composta da Ufficio garante di genere, Ufficio della consigliera di parità, UPI e ANCI;
- sei nodi provinciali ubicati presso i Centri risorse famiglie;
- i nodi locali ("centri antidiscriminazione"), ubicati presso gli Ambiti territoriali e le associazioni del terzo settore che manifesteranno interesse a far parte della rete.

Il tavolo interistituzionale di lavoro che ha portato alla definizione del modello di osservatorio pugliese così come sopra descritto ha realizzato un primo incontro con le associazioni alle quali è stato presentato il lavoro fatto e il bando che la regione Puglia pubblicherà per individuare i nodi della rete.

#### 7.4.9 CONCLUSIONI

Attraverso la sottoscrizione di tali accordi UNAR intende entro il 2012:

- 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 e in linea con il mandato istituzionale assegnato ad UNAR 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. Sempre nell'ottica dell'attuazione di quanto previsto dal comma 12 dell'articolo 44 del T.U. e nell'ottica della costituzione di un sistema nazionale di reti territoriali per la rilevazione, l'analisi e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione razziale impennato su una collaborazione sinergica e strutturata tra UNAR e sistema delle autonomie locali, l'Ufficio ha presentato al Ministero dell'Interno, nell'ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi il progetto "Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale".

**CAPITOLO OTTAVO:****GLI INDICI TERRITORIALI DI DISCRIMINAZIONE**

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle attività di riorganizzazione e potenziamento dell'azione dell'UNAR in qualità di "equality body" per il contrasto delle Discriminazioni Etniche e Razziali, in attuazione della Direttiva n.2000/43/CE, il DGDSn.215/03 e DPCM 11/12/03, ha commissionato, mediante apposita procedura di evidenza pubblica, uno studio di fattibilità per la costituzione di un centro permanente di ricerca sulle discriminazioni razziali, con i seguenti obiettivi:

- la messa a punto di un sistema di misurazione organica e omogenea delle discriminazioni, con indicatori e metodi innovativi di monitoraggio, misurazione e valutazione, condiviso tra le diverse tipologie di addetti ai lavori, da quelli inclusi nel sistema UNAR (Contact Center UNAR; Rete di Focal Point esternalizzati presso la Rete Acli e Antenne Territoriali Antidiscriminazione, Registro di Associazioni operanti sul tema) agli istituti di statistica nazionali (es.Istat, Cnel,...) e gli organismi di ricerca specializzati (es.Caritas, Ismu,...);
- un'attività permanente di ricerca-intervento in grado di fornire dinamicamente e per ambito di discriminazione, una base scientifica e progettuale per le azioni positive previste, quale che sia l'organismo competente ad attivarle (Pubbliche amministrazioni, organismi di parità, imprese, sindacati).

Il servizio, pertanto, ha avuto per oggetto due linee di attività parallele, ma strettamente collegate:

- uno studio per individuare un set di indicatori qualitativi e quantitativi ed un modello di misurazione dei fenomeni di Discriminazione Etnica e Razziale (DER) sul territorio nazionale.
- uno studio di fattibilità di un modello di Centro di Ricerca permanente in grado di supportare l'Ufficio ed il sistema UNAR nell'adempimento delle funzioni istituzionali previste dal nuovo Quadro Strategico Nazionale di sostegno comunitario 2007-2013.

Per quanto riguarda la prima attività (studio per individuare un set di indicatori qualitativi e quantitativi), nell'ambito dello studio sono stati effettuati tre tipi di rilevazione ad un fine comparativo, ma soprattutto di raccolta, analisi e sistematizzazione di dati, vista l'effettiva carenza di sistemi omogenei di misurazione della discriminazione:

- un questionario proposto alle associazioni iscritte al Registro dell'UNAR, con l'obiettivo di evidenziare i fabbisogni della rete UNAR nella sua attuale configurazione e di individuare le caratteristiche strutturali, di diffusione territoriale, di servizi forniti dalle organizzazioni della rete e delle discriminazioni da esse rilevate e monitorate.

Il questionario è stato suddiviso in tre parti: la prima si occupa di identificare le caratteristiche delle associazioni iscritte al Registro dell'UNAR (geografiche, giuridiche, di attività, di contrattualizzazione operatori, di tipologie di professionalità impiegate, di popolazione assistita); la seconda di identificare le modalità di monitoraggio delle discriminazioni (ambiti, tipologie, cause), attraverso la quale viene rilevata la necessità di perseguire un sistema di monitoraggio delle discriminazioni più omogeneo all'interno della rete delle associazioni Unar, poiché attualmente questa azione è ancora poco

definita con standard uniformi e lasciata in un certo senso alla buona volontà degli operatori delle singole associazioni; la terza parte si occupa di rilevare i fabbisogni della rete Unar per facilitare il contrasto delle discriminazioni, evidenziando inoltre i punti di forza e di debolezza della rete. Le organizzazioni richiedono maggiormente formazione ed aggiornamento professionale sui temi relativi al contrasto della DER (58%), oltre la metà richiede un catalogo nazionale volto a diffondere le buone prassi, inoltre si reputa necessario il benchmarking delle esperienze realizzate a livello internazionale, maggiori occasioni di contatto e scambio, database delle sentenze sui casi di discriminazione, supporto e orientamento legislativo. I punti di forza della rete risultano essere principalmente la possibilità di condurre forti campagne di sensibilizzazione e di utilizzare un coordinamento centralizzato. Fra i punti di debolezza emerge l'impressione di una scarsa diffusione capillare sul territorio.

- un questionario somministrato agli utenti della rete UNAR (i migranti che ne utilizzano i servizi) al fine di individuare la loro percezione della discriminazione e dei suoi diversi ambiti, ma anche il comportamento da essi adottato come vittime di una situazione discriminatoria; inoltre, secondo lo studio, questa tipologia di questionario potrebbe costituire uno strumento per iniziare a misurare la DER in Italia, identificarne i luoghi, le motivazioni e le caratteristiche, identificare le discriminazioni multiple e misurare il grado di fiducia dei migranti nelle istituzioni.

Hanno aderito 20 associazioni su 41 che avevano risposto al questionario di cui al punto 1) (su 174 associazioni iscritte all'UNAR). Il totale dei questionari raccolti dalle associazioni è stato pari a 120.

Il questionario sui migranti ha riguardato 76 quesiti di natura prevalentemente qualitativa sui seguenti temi:

- Diffusione delle differenti tipologie di discriminazione;
- Episodi di discriminazione subiti personalmente dagli intervistati;
- Luoghi più frequenti di diffusione delle discriminazioni;
- Conoscenza delle organizzazioni che contrastano la DER;
- Episodi di furti, aggressioni, molestie subiti dai migranti;
- Denunce sporte e motivazioni nei casi di mancata denuncia;
- Caratteristiche dei rispondenti.

Bassa, però, è la percentuale di migranti che denuncia le discriminazioni subite. In tutto è l'8% dei discriminati che ha sporto denuncia e solo il 2% lo ha fatto sempre, mentre un 6% lo ha fatto raramente o al più spesso. La denuncia è stata personale nel 6,7% dei casi, nel 2,5% dei casi è stata sporta da amici o parenti e in poco meno del 2% dei casi da testimoni presenti alla discriminazione. E' abbastanza irrisoria la numerosità dei rispondenti circa la soddisfazione sul comportamento della polizia rispetto alla denuncia ma in ogni caso sei migranti su dieci sono poco o per nulla soddisfatti rispetto alla reazione in seguito alla denuncia. Fra le motivazioni più importanti della mancata denuncia delle discriminazioni razziali subite i migranti annoverano la mancanza di risultati in seguito alla stessa ed è indicata da circa il 22% degli intervistati. In secondo luogo pesa la discriminazione non meritevole di denuncia in quanto è un comportamento frequente e al limite sopportabile da parte del migrante (18%). Sono indicate, con percentuali superiori al 10%, la risoluzione del problema tramite amici e parenti, la paura di ritorsioni da parte dei soggetti discriminanti ma anche elementi

legati alle conoscenze delle modalità di denuncia o alla mancanza di conoscenze linguistiche. I costi legali sono indicati dal 9% mentre la perdita di autostima riguarda meno del 2% dei migranti intervistati. Sono poche le denunce e pertanto il quesito sulle forme di discriminazione alla base delle stesse è abbastanza svuotato di contenuti. In ogni caso gli ambiti di discriminazione che più spesso hanno spinto alla denuncia sono legati alle aggressioni (5%), alle molestie o all'ambito lavorativo (rispettivamente 2,5%) o ancora ai controlli eccessivi delle forze dell'ordine (1,7%) ed ai furti. Con rare eccezioni, sono più spesso legate a quelle discriminazioni più facilmente riscontrabili. L'analisi dei dati si conclude con una valutazione complessivamente positiva della qualità degli stessi, seppur tuttavia una maggior numerosità del campione intervistato avrebbe facilitato migliori risultati negli approfondimenti per etnia/paese di origine. Si rappresenta all'UNAR, qualora intenda utilizzare in futuro lo strumento del test, che la rete – previa una maggiore capillarità sul territorio e la possibilità di piccoli incentivi – potrà sicuramente offrire un ottimo supporto alla misurazione della discriminazione.

- un'analisi delle compliant pervenute al Contact Center dell'UNAR, per misurare i dati più rilevanti relativi alla discriminazione denunciata, consentendo, con l'uso di metodologie statistiche di classificazione automatica, di identificare cluster di discriminati e discriminazioni con caratteristiche simili oltre a fornire un primo spunto sugli ambiti e sulle tipologie di discriminazione più frequentemente poste in atto.

Tramite l'approfondimento del database delle compliant (nel periodo analizzato, inizio 2008-metà 2010, sono state 1.233 le discriminazioni catalogate tramite database sulla base delle chiamate al contact center), per ciascuno degli ambiti di discriminazione più rilevanti vengono approfondite le caratteristiche dei migranti ad essi associati ed altri aspetti ritenuti interessanti per l'analisi, come per esempio la frequenza di un certo ambito di discriminazione per nazionalità, età, titolo di studio, impiego. Si conclude che l'analisi delle compliant in presenza di numeri importanti e utilizzando gli strumenti di analisi multivariata, rappresenta un ottimo mezzo di rilevazione delle discriminazioni pur con la limitazione della spontaneità di tali denunce che rende il campione non significativo di tutte le discriminazioni perpetrate. Il rafforzamento dello strumento di rilevazione viene auspicato anche attraverso la maggiore estensione della rete territoriale dell'UNAR (esigenza espressa in maniera significativa dalle associazioni intervistate) e di un database centralizzato.

Nella fase conclusiva di questo primo studio, sulla base dei dati raccolti, lo studio individua un modello statistico di misurazione della DER (Discriminazione etnico-razziale), attraverso l'identificazione di 3 criteri trasversali ai diversi ambiti di discriminazione, i quali veicolano varie tipologie di indicatori che vanno ad alimentare il modello di misurazione:

- discriminazione nell'accessibilità ad un servizio /risorsa opportunità, che può riguardare ad esempio l'ingresso nel mondo del lavoro, al mercato delle abitazioni, agli aiuti finanziari per l'educazione (borse di studio incluse), accesso alle strutture sanitarie o a procedure/cure;

- discriminazione nel funzionamento (ovvero nel momento in cui si è acceduto ad un servizio/risorsa/opportunità) che può riguardare ad esempio le differenze nei salari, i tassi di interesse per i mutui, il placement successivo a programmi educativi e di istruzione (Master, dottorati, etc), la qualità ricevuta nell'ambito dell'accesso ai servizi sanitari ed assistenziali;

- discriminazione in progress o in movimento (nel momento in cui si misurano i progressi e le evoluzioni all'interno di un determinato servizio/utilizzo di risorse/opportunità) che

può riguardare differenziali negli avanzamenti di carriera, nel valore di rivendita di un immobile, nei tassi di studenti promossi nelle scuole, nei tassi di incarcerazione, nella presenza di *follow-up* post ricoveri ospedalieri.

Su questa suddivisione si intersecano una serie di raggruppamenti di dati e informazioni utili per costruire in maniera più completa il set di indicatori richiesto dall'UNAR e necessario ad iniziare la fase di monitoraggio, che vengono schematizzati come segue e sono strettamente connessi agli ambiti di discriminazione già riscontrabili nella letteratura specializzata: Caratteristiche socio-economiche, Caratteristiche etniche e razziali, Discriminazioni sul lavoro, Discriminazioni nell'accesso alla casa, Discriminazioni nei rapporti con le Forze dell'Ordine, Discriminazioni nei servizi erogati dagli enti pubblici, Discriminazioni nella scuola, nell'università e nella formazione, Discriminazioni nella Sanità, Discriminazioni nell'accesso al credito, Discriminazioni nei luoghi dello svago e del tempo libero, Discriminazioni negli esercizi commerciali, nei supermercati e nei negozi, Discriminazioni nell'ambito della giustizia, Indici di integrazione e qualità della vita, Indicatori di rischio/sicurezza. Ognuno di questi raggruppamenti è, inoltre, strutturato attraverso indicatori più elementari in grado di misurarne la complessità.

Come parte integrante di questo studio sugli indicatori di discriminazione, lo studio allega una documentazione di 50 sentenze significative sulla discriminazione razziale, oltre ad una cospicua raccolta di buone prassi di contrasto alla discriminazione razziale. Inoltre, al fine di arricchire la documentazione di riferimento, vengono riportati i lavori di 3 Focus Group effettuati nel 2010 a Napoli, Roma e Milano, tra esponenti di strutture che si occupano a vario titolo di immigrazione, in seguito ai quali lo studio elabora elementi conclusivi comuni ai tre Focus Group utili per la discussione in ambito antidiscriminatorio, con particolare attenzione alle caratteristiche più salienti: i principali ambiti di discriminazione, gli strumenti di contrasto, gli indicatori di discriminazione.

Per quanto riguarda il punto B), relativo allo studio di fattibilità per un modello di Centro di ricerca permanente a supporto dell'UNAR, si propone l'istituzione di un centro di ricerca – intervento – ribattezzato CERIDER (Centro di ricerca sulle discriminazioni etniche e razziali) che si caratterizza come un organismo di tipo sussidiario nella realizzazione di azioni di sistema di carattere nazionale, funzionali al miglioramento progressivo della qualità dei servizi di emersione, prevenzione e contrasto delle discriminazioni dei cittadini stranieri immigrati in Italia, implicando attività di monitoraggio, ricerca e sviluppo, comunicazione e formazione. In questa direzione, si propone come forma giuridica di realizzazione del Centro di Ricerca la Fondazione di partecipazione, che soddisfa e garantisce l'aggregazione funzionale e l'investimento anche economico di soggetti di natura pubblica e privata, su obiettivi socio-culturali, strategici e operativi condivisi, assicurando la presenza dell'UNAR negli organi di indirizzo e di gestione, la rappresentanza di tutti gli interessi e bisogni di carattere settoriale e territoriale e nel contempo un Comitato scientifico di alto profilo, con funzioni rilevanti anche operative e professionalità di linea e di staff afferenti a diversi ambiti di competenza in materia discriminatoria, che possono andare dal monitoraggio e valutazione di progetti complessi, al data ware-housing, dall'antropologia al diversity management.

Sul fronte delle attività e iniziative finalizzate ad una ricognizione qual-quantitativa delle discriminazioni, l'UNAR su mandato del Dipartimento per le Pari Opportunità ha curato nel 2009 il coordinamento della prima indagine per "Discriminazioni di genere, per orientamento sessuale e identità di genere ed origine etnica" affidata all'ISTAT dal Dipartimento per le Pari opportunità mediante apposita convenzione stipulata in data 4 agosto 2008.

L'importo assegnato all'ISTAT per la realizzazione dello studio nel triennio 2009-2011 è pari ad euro 475.000. Nel 2009, secondo il piano operativo sono stati realizzati i focus group per la strutturazione dei questionari ed è stata avviata l'indagine pilota (1.500 interviste a persone di 18 anni e più), realizzata nel corso del 2010. Per il 2011 è prevista la realizzazione di 8.000 interviste (indagine definitiva) a persone di 18 anni e più e l'analisi e la diffusione dei dati. L'indagine mira in primo luogo a fornire al Dipartimento maggiori informazioni riguardo ai pregiudizi, alle paure e agli atteggiamenti discriminatori nei confronti delle donne, delle persone di diverso orientamento sessuale e degli stranieri, oltre a fornire dati relativi alle azioni violente generate dalle discriminazioni o ad esse riconducibili e ai connessi fattori di rischio. Ciò consentirà anche un'adeguata valutazione dei fenomeni discriminatori dal punto di vista quantitativo per comprenderne le dinamiche e valutarne gli effetti.

**CAPITOLO NONO:****I FOCUS SU GIOVANI E DONNE****9.1 GIOVANI E RAZZISMO. COSTITUZIONE DI UN NETWORK GIOVANILE ANTIDISCRIMINAZIONE. IL PROGETTO NE.AR**

Il Ne.A.R. – Network Antidiscriminazioni Razziali - [www.retenear.it](http://www.retenear.it) - è un progetto che nasce come follow up della positiva sperimentazione di partecipazione giovanile alle tematiche di lotta e prevenzione a tutte le forme di violenza e discriminazione avviata con il "Campus Non Violenza" nell'ambito della "Prima settimana contro la violenza" (istituita con protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Dipartimento per le Pari Opportunità). Con il Ne.A.R. si vuole proporre la realizzazione di un percorso sperimentale di network giovanile contro le discriminazioni razziali in grado attraverso modelli comunicativi innovativi di promuovere il superamento degli stereotipi, dei pregiudizi e delle paure che nei giovani sfociano in atteggiamenti discriminatori quanto non apertamente razzisti.

Il progetto finanziato con i fondi a valere del PON Governance e Azioni di Sistema, Obiettivo Convergenza (2007-2013), avrà una fase sperimentale che è partita a giugno 2010 e si concluderà ad aprile 2011 con l'obiettivo di:

- promuovere nelle giovani generazioni una presa di coscienza circa le regole che sono alla base della convivenza civile attraverso percorsi di sensibilizzazione innovativi, l'utilizzo di blog e social network, e la condivisione di informazioni, conoscenze ed esperienze volte all'annullamento dei pregiudizi;
- realizzare campagne informative non tradizionali utilizzando pratiche quelle del flash mob e della guerrilla marketing per dar vita ad eventi a forte impatto comunicativo
- favorire la conoscenza diretta della normativa antidiscriminatoria e l'emersione del fenomeno del razzismo tra i giovani attraverso percorsi di sensibilizzazione non tradizionali (occasioni di viaggio, scambio di esperienze etc)
- costruire un strumento di diffusione ed animazione territoriale delle iniziative ed attività promosse dall'UNAR e dal Dipartimento delle Pari Opportunità.

I risultati che si attendono dalla sperimentazione sono i seguenti:

- Strutturazione della rete a livello territoriale attraverso la costituzione di nodi territoriali con un coordinamento interno (almeno un referente Ne.A.R. per Provincia nelle Regioni Obiettivo Convergenza)
- Ampia e capillare presenza del network sulla rete web
- Consolidamento della rete: capacità del network di interagire con le associazioni di settore (giovanili e legati ai temi della non discriminazione) e le istituzioni (scuole, università, enti locali);
- Promozione e diffusione delle attività e dell'iniziative dell'UNAR rivolte ai giovani;
- Realizzazione di un videoracconto a partire dalle campagne e dagli eventi svolti;
- Elaborazione di un modello comunicativo efficace verso i giovani che prevenga e contrasti fenomeni di discriminazione

Il progetto affidato alla Associazione Carta Giovani è stato avviato il 7 giugno 2010 e si concluderà il 7 aprile 2011 e nel corso del 2010 il network è stato attivo e protagonista attraverso:

## 9.2 INIZIATIVE TERRITORIALI

La rete Ne.AR organizzata territorialmente con la presenza di “gruppi antenna” attivi in almeno due province per ciascuna Regione Obiettivo Convergenza, agisce concretamente nelle città nelle strade nelle scuole e in tutti i luoghi maggiormente frequentate da giovani con iniziative che affiancano momenti formativi ad attività ludiche e con performance mirate ad un ampio raggiungimento di pubblico giovanile, il tutto grazie anche al coinvolgimento di attori e istituzioni significativi: Servizio Civile Nazionale, Università, enti locali, associazioni giovanili, associazioni dei cittadini stranieri. In occasione dei 4 eventi di sensibilizzazione territoriale svoltisi a Napoli, Lecce, Cosenza e Palermo sono stati stampati i gadget promozionale della Rete, dedicati ai volontari iscritti finora al NeAR e 300 KIT del volontario.

## 9.3 EVENTI NAZIONALI

Nonostante i pochi mesi di attività il progetto Ne.AR è stato presentato e coinvolto sul palcoscenici nazionali di prima importanza. In particolare un gruppo di ragazzi di seconde generazioni iscritti alla rete ha preso parte all'ultima edizione del Festival di Sanremo in occasione della serata di celebrazione per i 150 anni dell'Unità di Italia affiancando Toto Cutugno e Tricarico nella reinterpretazione della canzone L'Italiano con l'obiettivo di rappresentare il “volto” nuovo dell'Italia. In precedenza il Network era stato presentato come esempio virtuoso agli addetti ai lavori nel corso del Forum della Pubblica Amministrazione La rete Ne.Ar invece è stata presentata ufficialmente il 21 ottobre 2010 a Montecatini Terme, sul Palco del PalaVerdi davanti a una platea di 1500 giovani provenienti da tutta Italia, in occasione del VII “Campus sulla cittadinanza attiva”.

## 9.4 SITO INTERNET E PRESENZA SUL WEB

Il sito [www.retenear.it](http://www.retenear.it) è punto di riferimento del network sul web. Il sito a dicembre contava oltre 350 iscritti che attraverso la rete partecipano alle attività della community, pubblicano i loro messaggi e le notizie relative al tema dell'Antidiscriminazione. Partendo dall'obiettivo previsto dal progetto, ossia quello di coinvolgere e organizzare la rete sia sul web che sui diversi territori, i ragazzi stanno mettendo in pratica questo obiettivo agendo direttamente sul portale attraverso la creazione di gruppi territoriali. I volontari infatti, sulla base di specifici requisiti quali: l'appartenenza al territorio regionale, al tipo di associazione di appartenenza e ai diversi settori d'interesse, hanno creato 16 gruppi organizzati sulle 4 Regioni Obiettivo Convergenza. Grazie alla redazione diffusa dei volontari NeAR, il sito viene aggiornato quotidianamente con articoli, foto, video. Gli articoli pubblicati da ottobre a dicembre sono stati 77 all'interno delle 5 diverse categorie di argomento: appuntamenti, notizie, dicono di noi, primo piano e storie.

Tutto questo grazie al costante:

- monitoraggio di associazioni ed organismi giovanili, eventi, scuole e università potenzialmente interessate a promuovere l'adesione di giovani volontari
- la predisposizione di comunicazioni scritte via e-mail ai giovani, agli organismi/enti o centri di interesse ed aggregazione giovanile
- il contatto periodico dei referenti giovanili territoriali e dei rapporti con i partner locali
- la predisposizione e la gestione del data base dei contatti

Oltre al sito internet la rete Ne.Ar è presente anche con un suo canale youtube, con un account sul socialnetwork fotografico flickr e con una pagina su facebook dove conta oltre 700 iscritti.

#### **9.5 REALIZZAZIONE DI UNO STUDIO SULLA DISCRIMINAZIONE VERSO I GIOVANI UNDER 30**

Lo studio si sofferma su cinque ambiti principali di dispiegamento dei fenomeni discriminatori per gli under 30: scuola e formazione, lavoro, accesso al credito, partecipazione politica. Obiettivo della ricerca condotta nel corso del semestre gennaio – giugno 2010 è stato, a partire dalla raccolta e della sistematizzazione di elementi conoscitivi inerenti il fenomeno discriminatorio in questione nonché lo stato dell'arte delle politiche per i giovani nei contesti specifici di quattro Regioni del Sud prese in analisi: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, l'individuazione e la trasferibilità di alcune buone prassi sperimentate con successo in altri contesti del territorio nazionale al fine di delineare i tratti di un modello di azione regionale contro la discriminazione giovanile. La ricerca descrive in maniera piuttosto circostanziata come per i giovani delle Regioni prese in analisi a fronte di un'attesa forte e sentita di "futuro" permanga una diffusa sfiducia nel domani. Crisi di fiducia che si manifesta nella condizione forzata di emigrazione verso le regioni del nord o in altri paesi europei. Oppure nella fatica di intraprendere percorsi di autonomia *in primis* rispetto alla famiglia di origine che assume spesso il doppio volto di "rete di salvataggio" e di "muro invalicabile."

Nei giovani è inoltre fortissima la mancanza di fiducia nelle istituzioni prima ancora che negli strumenti e nei meccanismi che determinano nei fatti il reale andamento delle cose. Volendo sintetizzare le principali osservazioni emerse senza perdere di vista le peculiarità delle quattro regioni che non sono affatto completamente assimilabili come se fossero quattro situazioni identiche, innanzitutto, per tutti i casi emerge una certa sfiducia di fondo rispetto alla riproducibilità delle pratiche, sfiducia che non riguarda la qualità o il carattere di innovazione degli interventi o i metodi adottati. Quanto piuttosto una sfiducia sclerotizzata rispetto al contesto delle quattro regioni: viene citato quasi ad oltranza un fenomeno quale quello del clientelismo dal quale nessun intervento a prescindere da come venisse realizzato potrebbe restare immune. Altro limite strutturale legato al contesto è quello culturale. In particolare nella mancanza di un'adeguata capacità di lavorare in maniera coordinata per progetti e obiettivi.

Lo studio si conclude con un minidecalogo fatto di parole chiave sulle quali lavorare per poter innescare processi in grado se non di determinare quanto meno di iniziare ad avviare un cambiamento virtuoso nelle Regioni prese in analisi.

- La prima parola è "Interventi mirati- verifica degli interventi" come contromisura agli interventi a pioggia finalizzati al consenso e non all'efficacia.
- La seconda parola è "Responsabilizzazione" ovvero sia far in modo che ciascuna delle parti coinvolte nella gestione della cosa pubblica sia costretta a rendere conto del proprio operato.
- La terza parola è "Coordinamento" o "Interventi di Rete", ovvero sia applicare quella visione di insieme che può consentire un serio e duraturo cambiamento sul territorio.
- La quarta parola è "Partecipazione". Se la crisi dei territori presi in esame infatti dipende in massima parte da una carenza di cultura del bene comune e da una predominio dell'interesse di pochi, solo nel coinvolgimento – non di facciata – delle giovani generazioni può innescare una fuoriuscita magari lenta ma comunque decisa dalle strette che fin qui hanno imbrigliato la crescita.

- L'ultima parola è la "Comunicazione". Investire negli strumenti di comunicazione di diffusione dei progetti e degli interventi sul territorio, dando quindi a tutti la possibilità di conoscere, valutare, in altre parole nuovamente partecipare.

#### **9.6 DONNE E RAZZISMO. REALIZZAZIONE DI UNA CAMPAGNA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE**

Sempre sulla base degli elementi conoscitivi ricavati dall'attività svolta dal Contact center, l'UNAR ha ritenuto prioritario coinvolgere, oltre alle giovani generazioni, anche le donne di origine straniera, quale target maggiormente esposto alle discriminazioni multiple.

In tal senso l'Ufficio ha quindi presentato al Ministero dell'Interno, nell'ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi il progetto "Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale".

Obiettivo generale è quello di prevenire i rischi di discriminazione di genere e razziale tra le donne di origine straniera, creando con una massiccia campagna di comunicazione, un confronto e un dialogo sociale tra le donne di origine straniera e tra queste e le donne italiane. Le donne di origine straniera spesso sono invisibili. La loro invisibilità non deve però impedire una presa di coscienza delle differenze significative esistenti fra loro, in termini di classe, status giuridico in quanto migranti, di diverse religioni, provenienza etnica e realtà economica e sociale. Anche se le donne sono ormai una percentuale sempre più significativa della popolazione immigrata, sono, da sempre, state trattate come soggetti secondari nel processo migratorio. La diversa partecipazione delle donne ai nuovi flussi migratori è dipesa sia dalle realtà di partenza, che quelle di arrivo. In tutti i Paesi in via di sviluppo i processi di modernizzazione coinvolgono sempre più l'universo femminile, trasformando i ruoli femminili e creando povertà. L'incremento delle migrazioni femminili dipende quindi da una grande domanda nei Paesi europei di servizi domestici e di cura alla persona. La complessa articolazione dell'universo migratorio femminile ci porta di fronte a numerose problematiche. Esse sono portatrici di saperi e di competenze che il nostro Paese, come altri Paesi di immigrazione, devono imparare a conoscere, così abbattere antichi e nuovi pregiudizi, e costringerci a riflettere su una realtà strutturale che non può più rimanere chiusa. Sarebbe utile sapere, ad esempio, che molte donne immigrate che arrivano in Italia, hanno già avviato un processo di emancipazione da situazioni di chiusura e di isolamento entro le mura domestiche, che quindi partono per ottenere una propria affermazione e per poter trovare una via verso il futuro. Il nostro futuro dipende anche dalla nostra capacità di valorizzare le risorse che ci vengono offerte e che possono portare un enorme contributo umano, conoscitivo e di esperienze. La donna migrante, allora, nuova e antica figura all'interno dell'universo migratorio, potrà ricoprire il ruolo che le compete, di forza trainante dello sviluppo.

Il progetto intende promuovere attraverso una massiccia campagna di comunicazione una maggiore conoscenza reciproca della situazione che vivono, in Italia, le donne di origine straniera. Il progetto di comunicazione verrà sviluppato all'interno di un Gruppo di Lavoro Nazionale (NWG - National Working Group) dove confluiranno le maggiori organizzazioni rappresentative delle federazioni e delle reti nazionali di associazioni operanti nell'ambito delle discriminazioni di genere e delle donne di origine straniera. Il NWG sarà coordinato dall'UNAR e mira a realizzare un innalzamento dei diritti per tutte le donne di origine straniera discriminate doppiamente sia in quanto

donne che di origine straniera. L'intersezione di discriminazione di genere con l'origine etnica e razziale sarà considerata centrale all'interno di ogni azione di comunicazione prevista nel progetto, sulla base di un approccio che tratterà in modo ampio la discriminazione multipla che ancora incontra difficoltà ad essere compresa e pienamente riconosciuta. L'intento del progetto sarà quello di mostrare come la promozione della parità tra donne e uomini in tutte le politiche ed attività si interseca e viene resa più ardua in compresenza di ulteriori fattori di vulnerabilità, come, l'origine etnico-razziale o la religione. Si vuole così porre l'accento sui rischi della discriminazione multipla, che moltissime donne vivono in ragione della loro appartenenza di genere e ad una nazionalità diversa da quella del Paese di accoglienza, attraverso una massiccia campagna di comunicazione che metterà in luce il miglioramento o peggioramento delle condizioni socio-economiche precedenti al progetto di migrazione e alla loro reale integrazione nel nostro Paese.

A tal fine, i seguenti obiettivi specifici permetteranno di:

- promuovere una maggiore conoscenza delle criticità e dei rischi di marginalità delle donne di origine straniera;
- favorire la conoscenza ed il confronto tra le donne di origine straniera e tra queste e le donne italiane;
- creare percorsi di comunicazione ed informazione che permettano la crescita culturale e l'acquisizione di un sistema di diritti e doveri tra le donne di origine straniera;
- favorire la comunicazione ed il contatto diretto tra le donne di origine straniera e l'UNAR, per far emergere le discriminazioni etnico e razziali;
- aumentare i casi di denunce di discriminazione subite dalle donne di origine straniera;
- avviare la costituzione di reti ed associazioni tra le donne di origine straniera per prevenire i rischi di discriminazione e promuovere una cultura della convivenza interculturale.

**CAPITOLO DECIMO:****FORZE SOCIALI E MONDO DEL LAVORO****10.1 RILANCIO E AMPLIAMENTO DEL PROTOCOLLO UNAR CON ORGANIZZAZIONI SINDACALI E DATORIALI E SUA APERTURA CONDIVISA AD ULTERIORI ORGANIZZAZIONI;**

La direttiva comunitaria 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, all'articolo 3, individua nell'occupazione e nella formazione, gli ambiti di applicazione delle disposizioni comunitarie all'interno delle quali possono efficacemente essere attuate azioni positive di informazione e formazione. In ordine al rafforzamento ed alla diffusione del principio della parità di trattamento, l'Ufficio promuove l'adozione di azioni positive, misure e programmi mirati ad eliminare alla radice ogni forma di discriminazione. L'UNAR, quindi, come equality body, sin dalla sua istituzione, ha considerato il mercato del lavoro, un settore prioritario di intervento per la elaborazione ed attuazione di efficaci politiche antidiscriminatorie.

Nel 2010 si sono registrate significative novità anche per quanto attiene ai rapporti con le parti sociali per una strategia comune di informazione e formazione volta alla prevenzione ed al contrasto alle discriminazioni razziali nel mondo del lavoro. A partire dal novembre 2009 l'UNAR ha avuto numerosi incontri con le parti sindacali e datoriali per un rilancio del Protocollo di intesa sottoscritto il 18 ottobre 2005, alla luce del nuovo assetto organizzativo dell'Ufficio e delle mutate esigenze del mondo del lavoro, determinate dalla particolare congiuntura economica. Il Protocollo, originariamente sottoscritto dalle OO.SS. CGIL, CISL, UIL, E UGL e da Confartigianato, Confapi e Confindustria è stato aperto di comune accordo ad ulteriori organizzazioni datoriali (Lega Cooperative, CNA, Confcooperative, Coldiretti, Confagricoltura, Confesercenti, Confcommercio) con le quali, è stata prevista la sottoscrizione di un nuovo documento.

Il 19 maggio 2010 è stato, quindi, firmato con tutte le parti sociali, su menzionate, il protocollo d'intesa. L'obiettivo è quello di creare una cabina di regia insieme alle parti sociali nazionali con funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto del Protocollo. Con una consultazione periodica sulle attività svolte da UNAR si cercheranno, quindi, nuove strategie di promozione dello sviluppo di iniziative a livello territoriale coinvolgendo, anche, le rispettive articolazioni periferiche delle parti sociali. La collaborazione operativa con le forze sociali rappresenta, infatti, uno snodo centrale del nuovo modello organizzativo dell'UNAR sia nel contesto di una rinnovata azione di tutela dei soggetti a rischio di discriminazione che nell'ambito della costruzione di un sistema strutturato di centri territoriali antidiscriminazione che l'UNAR sta promuovendo in pieno accordo con le regioni e il sistema delle autonomie locali e nel quale grazie al protocollo sottoscritto le articolazioni periferiche delle organizzazioni sindacali e delle parti datoriali potranno entrare in maniera sistematica apportando il loro fondamentale contributo di idee iniziative e attività.

**10.2 DIVERSITÀ AL LAVORO**

L'UNAR ha deciso di avviare, nel mondo del lavoro, una strategia specifica in grado di andare oltre il supporto legale alle vittime della discriminazione incidendo così sulle cause strutturali delle discriminazioni. Infatti, uno dei maggiori problemi di

inserimento lavorativo degli immigrati è la grande difficoltà di accesso al mercato del lavoro in fase di selezione del personale. Si è pensato quindi di creare una opportunità di incontro tra le aziende e due categorie di soggetti svantaggiati, diversamente abili e stranieri, favorendo così un incontro agevolato tra aziende e persone che spesso vengono discriminate nel mondo del lavoro.

“Cerchiamo talenti cui offrire pari opportunità nel mondo del lavoro”, è stato il motto con cui “Diversità al lavoro” è stata presentata per la prima volta nel 2008 nella sua prima edizione, raccogliendo l’interesse di centinaia di persone provenienti da ogni parte d’Italia e del mondo, che hanno avuto l’opportunità di candidarsi e di sostenere i colloqui di selezione, valorizzando al meglio il proprio talento e le proprie peculiarità. Il successo mediatico, il crescente interesse del mondo dell’azienda e l’estrema efficacia quale strumento di *recruitment*, hanno spinto i promotori (UNAR, Sodalitas, Synesis e Fondazione Adecco per le pari opportunità) a raddoppiare l’impegno e le energie profuse per il progetto. Ogni anno con **Diversitalavoro** si moltiplicano le opportunità di informarsi, di orientarsi e di incontrare personalmente i responsabili del personale di grandi aziende italiane ed internazionali. Nell’ottica di coinvolgimento del mondo produttivo, **Diversitalavoro** diviene un momento di incontro itinerante con scenario la sede stessa delle aziende partecipanti, che in tal modo hanno la possibilità di valorizzare le buone pratiche messe in atto per promuovere le Pari Opportunità nel mondo del lavoro.

Il *Career Forum* “Diversità al Lavoro”, nella terza edizione organizzata il 22 aprile del 2010, nella sede di ABB, e nella seconda edizione romana il 18 novembre del 2010 nella sede della BNL, ha offerto, anche in queste edizioni, la possibilità a persone di origine straniera e disabili, dotati di talento, di incontrare personalmente i responsabili della selezione del personale delle più importanti aziende presenti sul territorio nazionale, presentando il proprio CV e sostenendo colloqui di lavoro. I promotori del progetto “Diversità al lavoro” hanno organizzato, inoltre, precedentemente all’evento, degli incontri dedicati ai responsabili del personale aziendali. Gli incontri hanno coinvolto l’UNAR sui temi dell’integrazione lavorativa delle persone di origine straniera, non trascurando di approfondire gli aspetti normativi. Il giorno stesso dell’evento, invece, sono stati coinvolti i candidati, che erano presenti all’evento, per fornire una maggiore preparazione per affrontare al meglio i colloqui di selezione che si tengono in occasione di “Diversità al lavoro”. “Diversità al lavoro” opera per supportare le aziende nell’approccio alle pari opportunità, per diffondere le buone pratiche nel mondo del lavoro e per sostenere e divulgare le politiche di *diversity & inclusion*.

### **10.3 L’UNAR AL SALONE DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE “DAL DIRE AL FARE”.**

Dal Dire al Fare è un Salone sulla Responsabilità Sociale d’Impresa, una “piazza di riferimento per imprese, pubbliche amministrazioni, organizzazioni no profit che desiderano esporre i progetti realizzati in tema di Responsabilità Sociale, confrontarsi e dar vita a nuove collaborazioni; un appuntamento per chi si occupa di Responsabilità Sociale, per chi si vuole avvicinare per la prima volta a questa tematica e per chi vuole conoscere le ultime novità sul tema. Alla sesta edizione del Salone, che si è tenuta all’Università IULM di Milano il 28 e 29 settembre 2010, l’UNAR ha partecipato con la distribuzione di materiale informativo, un pannello per la mostra sulla Responsabilità Sociale d’Impresa ed infine, un laboratorio di approfondimento con la presentazione della ricerca sull’imprenditorialità delle comunità immigrate. La gestione della diversità è un tema sempre più avvertito come strategico dalle aziende. Una corretta gestione in tale ambito è fondamentale per mantenere la propria competitività e per diffondere

sempre più una cultura di inclusione sociale. Se un'azienda promuove i principi della Responsabilità Sociale e previene ogni forma di discriminazione razziale e se esistono, all'interno del luogo di lavoro, valori come la cooperazione, l'integrazione, il rispetto per la dignità umana e la "diversità" intesa come plusvalore dell'azienda, si instaurerà un clima positivo sia interno all'azienda che esterno ad essa, che favorirà un maggiore sviluppo economico-produttivo.

**CAPITOLO UNDICESIMO:****COMITATI E ORGANISMI DEL T.U. SULL'IMMIGRAZIONE****11.1 GRUPPO DI LAVORO TECNICO DI CUI ALL'ARTICOLO 2 BIS DEL TU SULL'IMMIGRAZIONE**

Dal 2009 l'UNAR partecipa in rappresentanza del Dipartimento per le Pari Opportunità ai lavori del Gruppo tecnico di lavoro del Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni del T.U. delle "disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". In tale ambito l'UNAR in particolare ha elaborato ed avanzato 2 proposte progettuali da inserire nella programmazione del Fondo FEI sulla base delle specifiche priorità contenute nel Programma 2010 relative all'attività di sensibilizzazione e comunicazione e alla costruzione di reti territoriali anti discriminazioni) per un importo pari ad euro 750.000,00, attualmente in fase di valutazione

**11.2 ORGANISMO NAZIONALE DI COORDINAMENTO PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI – ONC**

L'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri, previsto dall'art. 42, comma 3, del "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (Dlgs 286/98) è stato costituito presso il CNEL con determinazione del Presidente del 10 dicembre 1998, modificata con due successive determinazioni dell'8 novembre 1999 e del 9 ottobre 2000. L'art. 4 della citata determinazione prevede un Comitato di Presidenza presieduto dal Presidente del CNEL, o su sua delega dal Presidente Vicario dell'ONC, ed è composto dai Consiglieri del Comitato per l'immigrazione del CNEL, da esperti del settore e ad esso partecipano i rappresentanti delle amministrazioni interessate.

L'ONC svolge i seguenti compiti: accompagnare e sostenere lo sviluppo dei processi locali di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri, la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica; promuovere, a tale fine, il confronto fra soggetti istituzionali e sociali a livello locale, ma anche con realtà locali significative di altri paesi europei, per una continua socializzazione delle esperienze al fine di individuare e valutare percorsi e modelli efficaci di intervento.

Anche nel 2010 l'UNAR ha contribuito attivamente allo svolgimento delle funzioni dell'ONC.

**CAPITOLO DODICESIMO:****SPORT**

Nel corso delle attività del 2010 è stato data una specifica attenzione al mondo dello sport (che rientra nell’ambito “Tempo libero”), non soltanto per i sempre più numerosi episodi riportati dalla stampa, ma anche perché in tutti gli statuti, a partire da quello del CONI per finire a quello delle varie federazioni sportive, il principio di non discriminazione è tra i principi fondamentali.

Nel 2010 sono così stati accolti 40 casi, che nell’80% hanno riguardato il mondo del calcio. Questa rilevazione sistematica è stata possibile anche grazie all’istituzione di un apposito osservatorio sugli episodi di discriminazione in ambito sportivo, incentrato su quattro differenti fonti:

- a) le sentenze emesse dalla giustizia sportiva;
- b) le informazioni ricavate dalla stampa e dal web (e non sempre prese in considerazione dal giudice sportivo);
- c) le informazioni ottenute da un controllo random dei media, soprattutto delle trasmissioni sportive;
- d) le segnalazioni giunte direttamente all’Unar.

Le sentenze emesse dalla giustizia sportiva hanno riguardato nella quasi totalità episodi di razzismo di gruppi di pseudo tifosi nei confronti di calciatori (ma a volte anche di arbitri), insultati quasi sempre per il diverso colore della pelle. Non sono però mancati anche episodi in cui ad insultare sono stati colleghi calciatori. Le informazioni ricavate dal controllo delle sentenze della giustizia sportiva sono fondamentali, non soltanto perché permettono di avere una visione oggettiva, pur se parziale, del fenomeno, ma perché è stato il punto di partenza per poter avviare un rapporto di collaborazione con la federazione italiana gioco calcio, le diverse Leghe (Lega serie a, Lega serie b, Lega Pro, Lena Nazionale Dilettanti, ecc.) e l’Associazione italiana arbitri.

Per quanto riguarda le informazioni ricavate dalla stampa, l’Ufficio, dopo aver verificato gli avvenimenti riportati, ha segnalato il caso alle autorità sportive competenti e ha richiamato i presidenti delle squadre coinvolte negativamente negli episodi, ad avviare iniziative tese a valorizzare il contrasto alla discriminazione. Il controllo dei media è stato invece effettuato tenendo conto dell’esistenza di un Codice di autoregolamentazione dell’informazione sportiva, denominato “Codice media e sport”, sottoscritto dalle testate giornalistiche e non più importanti, e che attribuisce all’Agcom specifiche competenze di vigilanza. A seguito della segnalazione di alcuni episodi di cui si sono resi responsabili giornalisti televisivi, è stato chiesto all’Agcom di avviare una collaborazione al fine di permettere il pieno rispetto del predetto Codice, in particolare per quanto previsto dal comma 2 dell’articolo 2. L’Agcom ha risposto positivamente.

Per quanto, infine, riguarda le segnalazioni giunte direttamente all’Unar, queste si sono caratterizzate per essere quasi sempre denunce circa il mancato tesseramento di un atleta straniero o d’origine straniera. Tenendo conto dell’esistenza di una specifica giurisprudenza su un simile argomento, sono stati avviati rapporti positivi con il CONI, con la FIGC, con la FIR (Federazione Italiana Rugby) e con la FIPAV (Federazione Italiana Pallavolo). In diversi casi si è anche arrivati alla rimozione della discriminazione, sebbene

appare questo un settore che andrebbe maggiormente monitorato, proprio per l'autonomia che ogni federazione sportiva possiede in merito al tema del tesseramento.

**CAPITOLO TREDECIMO:**  
**LE ATTIVITÀ DI RILIEVO INTERNAZIONALE IN AMBITO NAZIONI UNITE**  
**UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA**

L’Ufficio partecipa fin dalla sua istituzione a numerosi comitati, reti, gruppi di lavoro sia in ambito nazionale che internazionale, anche in settori non formalmente ricompresi nel proprio specifico ambito di attività.

### **13.1 AMBITO NAZIONI UNITE**

#### **13.1.1 COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI**

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU) è stato istituito presso il Ministero degli Affari Esteri con Decreto Ministeriale n.519 del 15 febbraio 1978 per l’assolvimento degli obblighi assunti dall’Italia nel campo dei diritti umani in esecuzione delle convenzioni e dei patti internazionali sottoscritti e ratificati dal nostro Paese. Il decreto istitutivo di questo organismo ha subito nel corso degli anni varie modifiche, da ultimo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’ 11 maggio 2007, ai sensi dell’articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006 n.223, convertito con modificazioni dalla L.4 agosto 2006 n.248; quest’ultimo intervento normativo effettuato nel quadro del riordino di comitati, commissioni e altri organismi della pubblica amministrazione ha assegnato un ruolo di particolare rilievo ai componenti del Comitato nominati dal Ministro per le pari opportunità.

Il Comitato provvede alla predisposizione dei rapporti periodici o *ad hoc* che l’Italia ha l’obbligo di presentare agli organi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani come l’ONU o il Consiglio d’Europa. Conduce inoltre un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative adottate dall’ordinamento nazionale, rivolgendo un’attenzione specifica all’attività di Governo finalizzata all’adempimento degli impegni previsti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani, verificando l’attuazione delle convenzioni internazionali cui l’Italia ha aderito e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale.

Il CIDU svolge inoltre il compito di effettuare le cosiddette attività di follow up, tra cui la preparazione delle risposte italiane ai commenti, alle osservazioni e ai quesiti formulati dagli organi di controllo istituiti nell’ambito dei principali strumenti giuridici convenzionali in materia di diritti umani.

Da segnalare, in questo contesto, l’azione di valutazione dello stato di attuazione delle raccomandazioni e dei rilievi indirizzati all’Italia da parte di tutti i suddetti organi di controllo operanti nei sistemi delle Nazioni Unite e del Consiglio d’Europa, tramite la quale il CIDU si propone di verificare la fondatezza dei rilievi medesimi e di individuare, ove necessario, eventuali misure correttive da proporre agli organi competenti. Il Comitato si riunisce in sessioni plenarie nonché in gruppi di lavoro tematici per la redazione e la discussione dei rapporti periodici e per la preparazione delle visite nel nostro Paese dei Relatori Speciali degli organismi internazionali.

Anche nel corso del 2010 l’UNAR ha partecipato, in stretto raccordo con l’Ufficio Affari Internazionali del Dipartimento, all’attività del Comitato Interministeriale dei diritti umani (CIDU), costituito presso il Ministero Affari Esteri ed avente il compito di predisporre i rapporti periodici o *ad hoc* che l’Italia ha l’obbligo di presentare agli organi

di monitoraggio delle organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa.

Il contributo apportato dall’Ufficio ai lavori del CIDU ha consentito di fornire alla comunità internazionale un quadro delle politiche antidiscriminatorie poste in essere dal nostro Paese e degli strumenti di tutela che l’ordinamento giuridico pone a disposizione delle vittime della discriminazione razziale. L’attività del Comitato interministeriale per i diritti umani costituito presso il Ministero degli Affari Esteri, competente alla predisposizione dei rapporti periodici o ad hoc che l’Italia ha l’obbligo di presentare agli organismi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, è stata particolarmente intensa nel corso del 2010 e l’UNAR, tramite i propri rappresentanti, ha fornito un considerevole apporto per quanto attiene alle tematiche di propria competenza.

Nel 2010 il Comitato ha curato la redazione di tre Rapporti presentati in ambito Nazioni Unite e precisamente il VI Rapporto italiano relativo al Patto Internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), il V Rapporto relativo al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) ed il VI rapporto italiano relativo alla Convenzione ONU sulla discriminazione di genere (CEDAW), oltre a svolgere la consueta attività di risposta a richieste di informazioni o a questionari formulati dai predetti organismi internazionali unitamente alla preparazione delle visite effettuate da delegazioni varie e dai Relatori Speciali incaricati di monitorare la situazione dei diritti umani nel nostro Paese.

Inoltre, a completamento del processo preparatorio avviato nel corso del 2009 e concluso con la redazione del Rapporto nazionale, nel corso della Settima sessione del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, nei giorni 8 e 9 febbraio 2010, l’Italia è stata sottoposta alla nuova procedura d’esame della situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, denominata Revisione Periodica Universale (Universal Periodic Review – UPR).

Appare opportuno accennare, in estrema sintesi, alle novità che caratterizzano la procedura, avuto riguardo alla grande rilevanza che tale esercizio assume in sede internazionale.

L’esame, che ha cadenza quadriennale e si svolge in tre sessioni annuali di un apposito Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani (UPR Working Group, ) si articola essenzialmente in due fasi: la prima, nell’ambito di un apposito gruppo di lavoro a composizione aperta dove hanno diritto di parola soltanto gli Stati, con sedute dedicate ai singoli Paesi della durata di tre ore; la seconda, a livello di sessione plenaria del Consiglio, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative (ONG), della durata di un’ora per ciascun Paese. La prima fase dell’esame, nell’ambito del gruppo di lavoro, viene condotta sulla base di tre documenti: il Rapporto nazionale, redatto dal governo dello Stato esaminato in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite; la raccolta (compilation) delle informazioni ricavate dai Comitati di controllo delle Convenzioni (Treaty Bodies), dalle Procedure Speciali (relatori speciali, esperti indipendenti e meccanismi assimilati) e da altri documenti ufficiali dell’Organizzazione, effettuata dall’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani; una sintesi (summary), ad opera del citato Ufficio, di informazioni aggiuntive messe a disposizione da altre parti interessate e cioè essenzialmente dalla società civile e dalle organizzazioni non governative che operano nel settore dei diritti umani.

Il Rapporto nazionale, coordinato dal Comitato Interministeriale dei Diritti Umani con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti in materia era stato presentato e discusso nel corso di due incontri con la società civile, nel luglio e nell'ottobre 2009, in ossequio alle linee guida definite preventivamente dal Consiglio che sottolineano l'esigenza di prevedere un "processo di ampia consultazione", incoraggiando gli Stati a coinvolgere nella redazione del documento ampi settori della società civile stessa. Per quanto attiene alla procedura d'esame che ha avuto luogo a Ginevra il 9 e 10 febbraio 2010, si osserva che la delegazione italiana, guidata dal Sottosegretario agli Esteri e da esponenti della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, era composta da rappresentanti del Ministero della Giustizia, dell'Interno, dell'Istruzione, del Lavoro, e per quanto riguarda il Ministero per le pari opportunità, dall'UNAR.

Il lavoro preparatorio dell'esame è stato particolarmente intenso ed è consistito non soltanto nella redazione del Rapporto nazionale, ma nella predisposizione di schede tecniche sulle singole tematiche di probabile oggetto del dibattito, avuto riguardo alle indicazioni pervenute al nostro Paese in via informale, tramite canali diplomatici, nei giorni precedenti alla discussione a Ginevra. All'esito della procedura di esame, svoltasi in un clima di grande interesse per la situazione dei diritti umani nel nostro Paese, il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha formulato nei confronti dell'Italia 92 Raccomandazioni, riguardanti tutto l'arco delle tematiche in relazione alle quali si misura, secondo gli standard internazionali delle Nazioni Unite, il rispetto dei diritti umani e la qualità della democrazia e dello stato di diritto in ogni Stato sottoposto a revisione.

Tutela dei diritti dei migranti, dei richiedenti asilo e delle minoranze rom e sinti, sono stati i temi più ricorrenti nelle Raccomandazioni rivolte all'Italia, accanto alle osservazioni attinenti alla lotta al razzismo ed alla xenofobia ed alla particolare attenzione riservata alle attività istituzionali svolte dall'UNAR, oggetto di specifiche Raccomandazioni volte ad un suo rafforzamento, ad una estensione delle competenze ed al rafforzamento del mandato istituzionale e della capacità di prestare assistenza legale alle vittime della discriminazione. In particolare, il Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite ha posto uno specifico accento sulla necessità di adottare un Piano Nazionale di Azione contro il razzismo per la prevenzione ed il contrasto ad ogni forma di razzismo ed intolleranza xenofoba in tutti i settori ed in particolare nei discorsi politici che inneggiano all'odio razziale nei confronti dei migranti e delle minoranze presenti nel nostro Paese.

In ordine a questo ultimo motivo di censura, oggetto di discussione, come tutte le Raccomandazioni, in sede di Comitato interministeriale per i diritti umani al fine di definire la posizione del Governo italiano in ordine alla loro accettazione, il Ministro per le pari opportunità, on. Mara Carfagna, ha espresso l'intenzione di accogliere l'invito delle Nazioni Unite promuovendo la costituzione presso il Ministero di un Gruppo tecnico di lavoro, aperto anche al sistema delle autonomie locali, volto alla sistematizzazione delle attività realizzate dalle diverse amministrazioni nei diversi ambiti e contesti territoriali di competenza. L'impegno assunto dal Ministro Carfagna mira a conferire un adeguato rilievo internazionale alle molteplici iniziative realizzate dall'Italia in questo ambito attraverso la loro sistematizzazione e razionalizzazione.

La proposta è stata pienamente condivisa dalle varie amministrazioni centrali e periferiche interessate; la prima riunione del Gruppo tecnico interministeriale si è tenuta il 16 novembre 2010.

**13.1.2 LA VISITA IN ITALIA DELLA COMMISSIONE CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA DEL CONSIGLIO D'EUROPA (ECRI) 22-26 NOVEMBRE 2010**

Dal 22 al 26 novembre 2010 una delegazione dell'ECRI (Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza), organismo indipendente del Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti dell'uomo, specializzato nelle questioni relative al razzismo e all'intolleranza, ha effettuato una visita di contatto in Italia a conclusione della quale redigerà il Quarto Rapporto sul nostro Paese.

L'ECRI ha inaugurato a gennaio 2008 il quarto ciclo di lavori di monitoraggio "paese per paese" che termineranno a dicembre 2012 e che consistono nell'esaminare su un piano di parità tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, redigendo, a conclusione di visite di contatto, rapporti nei quali vengono formulati suggerimenti e pareri in forma di raccomandazioni specifiche sui temi del razzismo e della intolleranza xenofoba. La delegazione, composta dai rapporteurs sig.Fernando Ferreira Ramos (Portogallo) e sig. Stelios Perrakis (Grecia), oltre agli incontri programmati a livello locale con le autorità prefettizie ed i rappresentanti della Regione Veneto, del Comune di Padova, della Regione Campania, del Comune e della Provincia di Napoli, ha incontrato rappresentanti del Ministero della Giustizia, dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, oltre ad una delegazione dell'UNAR e dell'Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In occasione dell'incontro con l'UNAR del 22 novembre 2010, introdotto da una relazione del Direttore dell'Ufficio che ha evidenziato la profonda evoluzione subita dall'Ufficio dall'ultima visita di contatto del dicembre 2005, è stato illustrato alla delegazione il nuovo corso dell'Ufficio caratterizzato dalla implementazione di alcune attività e dal riordino di alcuni settori in linea con le sollecitazioni provenienti dalla società civile e con le osservazioni formulate dai principali organismi internazionali operanti nel settore della promozione protezione dei diritti umani. In particolare, tutte le osservazioni formulate dall'ECRI nel 2005 relativamente alle attività dell'UNAR sono state in gran parte ottemperate grazie al sopravvenire di specifiche e congrue modifiche della normativa antidiscriminatoria nonché ad un'efficace opera di riorganizzazione dei mezzi e delle risorse dell'UNAR che hanno tradotto in termini di effettività l'attività oggetto della sua funzione.

La delegazione ha mostrato particolare interesse per l'approfondimento di alcune specifiche tematiche quali l'ambito di operatività dell'Ufficio, recentemente esteso a tutti i fattori della discriminazione per espressa previsione contenuta nella Direttiva per l'azione amministrativa del Ministro per le pari opportunità per l'anno 2010, la protezione delle vittime della discriminazione, i rapporti con l'associazionismo ed in particolare con quello romeno, avuto riguardo alla massiccia presenza nel nostro Paese di stranieri provenienti dalla Romania. È stata inoltre affrontata la questione rom sia sotto il profilo delle possibili politiche di integrazione di questa comunità nel nostro tessuto sociale, sia dal punto di vista delle politiche antidiscriminatorie che necessariamente passano attraverso una costante opera di informazione e di sensibilizzazione, già avviata dall'Ufficio con la Campagna Dosta, sia attraverso un'azione di sostegno dell'associazionismo rom che miri a informare questa comunità sui propri diritti e sui mezzi di tutela che l'ordinamento appresta per la loro tutela.

Infine, si è ampiamente discusso delle questioni attinenti alla libertà religiosa nel nostro Paese con particolare riguardo ai rapporti tra lo Stato italiano, l'Islamismo e le varie confessioni religiose ed al regime giuridico delle intese sottoscritte dallo Stato stesso. A conclusione della visita di contatto in Italia la delegazione ha tenuto presso il Comitato interministeriale per i diritti umani una riunione di de-briefing nel corso della quale ha anticipato alcune osservazioni che saranno oggetto di apposite raccomandazioni contenute nel IV rapporto sull'Italia che verrà reso pubblico nel mese di marzo 2011. Per quanto attiene alla lotta al razzismo e all'intolleranza, l'ECRI ha espresso grande apprezzamento per i risultati conseguiti dall'Italia e, tra di essi, ha voluto menzionare l'attività svolta dall'UNAR del quale ha comunque auspicato un rafforzamento di ruolo e competenze con particolare riguardo all'assistenza legale alle vittime della discriminazione, che dovrebbe essere resa più efficace mediante il conferimento all'Ufficio della legittimazione attiva nel procedimento civile ex art.44 del D.Lgs.286/98 e 4 del D.Lgs.215/2003.

### **13.1.3 CONVENZIONE UNESCO SULLA PROTEZIONE E PROMOZIONE DELLE DIVERSITÀ DELLE ESPRESSIONI CULTURALI**

L'UNAR partecipa alle riunioni coordinate dal Ministero Affari Esteri per l'applicazione della Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, ratificata dall'Italia il 31 gennaio 2007 e finalizzata al rafforzamento del dialogo tra le culture e il rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali per l'individuo.

La Convenzione è implementata da una apposita Commissione Intergovernativa eletta e composta da rappresentanti degli Stati Membri; essa ha come supremo organo rappresentativo la Conferenza degli Stati Membri che si è riunita per la prima volta a Parigi nel giugno del 2008. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha inoltre previsto la creazione di una Commissione Interministeriale che dovrà seguire nel nostro Paese l'attuazione della Convenzione: l'UNAR ha designato i propri rappresentanti all'interno della Commissione.

## **13. 2. AMBITO UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA**

### **13.2.1 COMMITTEE OF EXPERTS ON ROMA AND TRAVELLERS (MGS – ROM)**

Il Committee of Experts on Roma and Travellers (MG-S-Rom) è un comitato di esperti del Consiglio d'Europa, nato nel settembre 1995 all'interno della Commissione per le Migrazioni del Consiglio d'Europa. Il Comitato si riunisce due volte l'anno ed ha il compito di studiare ed analizzare le politiche a favore dei Rom adottate dagli Stati Membri, oltre a fornire linee guida per lo sviluppo delle politiche di promozione dei diritti della popolazione rom.

### **13.2.2 PROGRESS**

La Commissione europea il 24 ottobre 2006 ha approvato la decisione n. 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale.

Il nuovo programma comunitario, denominato PROGRESS, copre il periodo temporale che va dal 2007 al 2013 ed ha come obiettivo il sostegno finanziario e la realizzazione degli interventi dell'Unione europea nel settore dell'occupazione e della solidarietà sociale al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi previsti nell'ambito della strategia di Lisbona.

Il Progress intende garantire che l'Unione europea possa sostenere in modo adeguato l'impegno degli Stati membri di creare posti di lavoro migliori e più numerosi e di offrire pari opportunità per tutti.

Il Programma servirà a promuovere la realizzazione ed il finanziamento delle attività di analisi e di apprendimento reciproco, attività di sensibilizzazione e di diffusione a livello comunitario e misure di sostegno ai principali operatori nei settori di attività di seguito elencati.

Il programma è suddiviso in cinque sezioni:

- occupazione
- condizioni di lavoro
- parità uomo donna
- inclusione e protezione sociale
- non discriminazione e diversità.

La Commissione gestisce direttamente il programma PROGRESS e nella sua attività è assistita da un Comitato di rappresentanti degli Stati membri il cui titolare per l'Italia è stato individuato nel Ministero del Lavoro che costituisce, a livello nazionale, l'amministrazione di coordinamento approvando i programmi di lavoro annuali e garantendone l'esecuzione. Nell'ambito del Progress il Dipartimento per le pari opportunità è stato indicato quale contact point nelle materie relative alla parità uomo donna e alla non discriminazione. Nel corso del 2010 l'UNAR ha seguito le tappe del processo decisionale in collaborazione con la Rappresentanza d'Italia presso la Commissione europea sia attraverso la partecipazione ai vari tavoli di lavoro comunitari che attraverso lo scambio continuo di osservazioni.

### **13.2.3 GRUPPO DI ESPERTI NON GOVERNATIVI SULLA DISCRIMINAZIONE**

Nel luglio 2008 la Commissione europea ha creato (Decisione C(2008) 3261) un Gruppo di esperti governativi in materia di non discriminazione e della promozione delle pari opportunità. Il gruppo, composto da rappresentanti delle autorità nazionali responsabili di queste politiche, ha come missione quello di rafforzare le politiche nazionali contro la discriminazione ed in particolare di:

- stabilire una cooperazione fra gli Stati Membri e la Commissione sulle questioni relative al contrasto di tutte le forme di discriminazione e sulla promozione delle pari opportunità;
- dare un riscontro alle politiche nazionali e della UE su questi campi;
- procedere allo scambio di esperienze e di buone pratiche;

Il gruppo di esperti che si riunisce due volte l'anno a Bruxelles ha il compito di instaurare una cooperazione tra le varie Autorità competenti degli Stati membri e la Commissione europea su tutte le questioni legate alla lotta contro le discriminazioni fondate sull'origine etnica o razziale, la religione o le convinzioni personali, l'handicap l'età o l'orientamento sessuale.

Nel 2010 il lavoro del gruppo è stato orientato come lo scorso anno sull'analisi delle discriminazioni multiple, con particolare attenzione alla non discriminazione in tutte le politiche pubbliche, così come previsto nella Comunicazione della Commissione

del luglio 2008 e confermato nelle conclusioni del Summit sull'uguaglianza che si è tenuto a Parigi nel settembre 2008.

Il gruppo ha, inoltre, previsto un focus sul tema LGBT sul quale l'Ufficio ha contribuito con il proprio apporto alla redazione di uno studio comparato per l'analisi delle forme di discriminazioni nei confronti delle persone LGBT in ambito professionale ed in particolare con riferimento all'accesso al lavoro.

#### **13.2.4 PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO**

La proposta di direttiva della Commissione del 2 luglio 2008, 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" istituisce un quadro per il divieto della discriminazione fondata su questi motivi e stabilisce un livello minimo uniforme di tutela all'interno dell'U.E. per le persone vittime di discriminazione. Con la stessa si intende 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. Sollecitazioni in merito a un simile strumento orizzontale sono pervenute ripetutamente dal Parlamento europeo e a loro volta i capi di Stato e di Governo hanno invitato gli Stati membri, nel dicembre 2007, ad intensificare i loro sforzi per combattere la discriminazione.

Questa proposta completerà l'attuale quadro normativo CE in materia di antidiscriminazione, (Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE e 2004/113/CE del Consiglio) applicabile alla sola sfera lavorativa e alla formazione professionale. Attualmente la proposta di Direttiva è all'esame del Gruppo Affari Sociali del Consiglio dell'U.E. dove la discussione è stata avviata sotto presidenza francese già nel luglio 2008.

#### **13.2.5 EQUINET**

Il network europeo, denominato rete Equinet "European network of Equality Bodies", ha iniziato la sua attività nel 2002 con l'intento di creare una collaborazione transnazionale tra gli organismi specializzati nel contrasto alle discriminazioni. Attualmente Equinet mette in relazione 33 organismi nazionali di 28 Paesi europei, con l'aggiunta di alcune organizzazioni con lo status di osservatore provenienti dalla repubblica Ceca e dalla Polonia. Anche l'UNAR, sin dalla sua costituzione, prende parte a tale rete ritenendo che lo scambio di esperienze ed informazioni tra gli Equality Bodies consenta di migliorare l'applicazione delle leggi sull'antidiscriminazione e garantire uguale protezione giuridica alle vittime discriminate. Gli obiettivi principali di Equinet riguardano, in primo luogo, il rafforzamento dei rapporti e la cooperazione tra gli organismi specialistici europei che si occupano di parità di trattamento (equality bodies) al fine di

- contribuire all'implementazione delle funzioni dei vari organismi tramite uno scambio proficuo di esperienze e strategie di applicazione della legislazione;
- approfondire le conoscenze comuni sull'interpretazione della legislazione sulla parità di trattamento;

- incrementare il dialogo tra le istituzioni europee e gli organismi specialistici affinché l'attenzione sul tema uguaglianza sia sempre presente nei programmi e nelle politiche europee;
- collegare le attività di Equinet a quelle programmate dalla Commissione europea per il 2008, dichiarato Anno europeo per il dialogo interculturale, al fine di dare maggior rilievo e impulso alle iniziative del progetto.

I partecipanti alla rete di coordinamento Equinet si incontrano annualmente in una riunione plenaria (Annual General Meeting - AGM) nella quale vengono definite le iniziative volte all'implementazione degli strumenti di tutela e l'adozione di piani e decisioni nel settore delle discriminazioni. Accanto all'attività dell'AGM si colloca il lavoro di un gruppo esecutivo (Executive Board), formato da cinque membri eletti ogni due anni, scelti sulla base dell'esperienza, della capacità di gestire i diversi ambiti problematici delle discriminazioni e rappresentativi di tutte le aree e culture europee, con l'obiettivo di assicurare l'esecuzione delle decisioni assunte nell'ambito dell'AGM.

La struttura operativa di Equinet è costituita da Gruppi di lavoro (Working Groups) composti da rappresentanti degli organismi nazionali che partecipano al progetto, da un Executive director che coordina le attività dei vari Gruppi di lavoro e da un Segretariato a supporto del lavoro sia dell'AGM, che dell' Executive Board che dei Working Groups . I Gruppi di lavoro costituiti sono attualmente quattro con compiti specifici, in particolare un:

- *Working Group Policy formation* che si occupa della formazione e delle attività di training del personale e degli esperti antidiscriminazione;
- *Working Group Equality Law in Practice* che approfondisce tutte le tematiche relative alla uniforme interpretazione ed applicazione dei concetti di parità di trattamento
- *Working Group Strategy Development*, che tratta delle strategie di implementazione e miglioramento degli strumenti di tutela contro le discriminazioni, anche attraverso lo scambio di buone pratiche;
- *Working Group communication Strategies and Practies* con il compito di esplorare come i vari equality bodies possono condividere informazioni e le loro strategie di approccio alla comunicazione nel settore delle discriminazioni.

Nel periodo considerato la più importante novità ha riguardato l'approvazione del nuovo Strategic Plan e del nuovo Work Plan approvato nel corso all'AGM (Annual General Meeting), che si è tenuto a Bruxelles nell'ottobre del 2010. L'UNAR si è reso, sin dalla sua costituzione, parte attiva della rete Equinet partecipando sia ai lavori dei vari Working Groups sia alle riunioni dell'AGM. Al fine di rafforzare la nostra collaborazione con la Rete Equinet nel novembre 2010 è stato organizzato un incontro con il Direttore Generale di Equinet ed il Direttore dell'UNAR nel quale si è inteso rinnovare da parte dell'UNAR l'interesse dell'adesione alla rete Equinet al fine di incidere nello sviluppo delle politiche e delle procedure relative alla parità di trattamento e di non discriminazione in ambito U.E.

### 13.2.6 OSCE/ODIHR

L'UNAR, nel suo rapporto di cooperazione con organismi europei ed internazionali, ha da anni avviato una stretta collaborazione l'OSCE ODHIR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) di Varsavia, ed in particolare con il suo Contact Point per la problematica Rom, al fine di mantenere un confronto europeo su strategie politiche di prevenzione e contrasto delle discriminazioni verso le popolazioni di origine rom e sinti.

In tale ambito su sollecitazione del Contact Point, l'UNAR nel 2010 ha predisposto e coordinato un lavoro di analisi e traduzione del Rapporto del Piano di Azione OSCE ODHIR 2008 per le politiche di inclusione dei Rom, al fine di una sua promozione in ambito formativo tra i decision makers degli Enti Locali italiani.

Il rapporto fornisce una valutazione dell'attuazione del Piano d'Azione sul Miglioramento della situazione dei Rom e dei Sinti all'interno dell'area OSCE da parte degli Stati membri e dell'impulso dato dalle istituzioni e dalle strutture dell'OSCE, in particolare da parte dell'ODIHR e del suo Punto di Contatto per le problematiche dei Rom e dei Sinti; ha anche lo scopo di stimolare ulteriori scambi di informazioni e di idee nel processo d'integrazione dei Rom e dei Sinti, per identificare le tendenze emergenti ed i dilemmi che riguardano l'attuazione dei procedimenti e per aiutare a rinforzare la cooperazione esistente e il legame tra i veri protagonisti: Stato, Enti Locali, associazioni, Rom e non-Rom. L'uso di questo strumento tra i *decision maker* italiani impegnati sul fronte delle politiche sociali è determinato dall'idea di fornire un veicolo per la discussione ed il dibattito per promuovere politiche di *governance* a livello locale.

Esperienze portate avanti in altri paesi europei possono essere utili per l'Italia e per questo motivo si è deciso di promuovere questo strumento per ampliare il raggio delle esperienze di inclusione dei Rom a vantaggio delle nostre istituzioni locali. Infatti, le comunità Rom e Sinti si trovano in tutta la regione dell'OSCE, ma prevalentemente nell'Europa centrale e sud orientale. Alcuni di loro sono stanziali in gran parte, con qualche strato della popolazione che ancora è itinerante; essi rappresentano ora la più grande minoranza etnica in Europa. A loro manca un proprio territorio e ciò li porta a condividere alcuni elementi culturali, linguistici ed etnici di altri. Soggetti ad una straripante discriminazione in tutte le sfere della vita pubblica, i Rom ed i Sinti sono stati esclusi dalla società più ampia. Tale discriminazione è diffusa e limita la capacità dei Rom e dei Sinti di accedere ai servizi sociali su di un piano paritario e di godere delle stesse opportunità economiche di cui godono altri, creando così delle disparità enormi se paragonate alla maggioranza della popolazione.

Il Piano d'Azione raccomanda un'azione specifica per l'inclusione e la non discriminazione dei Rom da parte degli Stati partecipanti e delle istituzioni dell'OSCE e di altre strutture, in particolare l'ODHIR, l'Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali (HCNM) e le strutture sul campo dell'OSCE.

Il Piano d'Azione interessa gli Stati partecipanti dal punto di vista politico; ma dato che l'adempimento degli impegni dipende in gran parte dalla volontà politica degli Stati partecipanti sia a livello nazionale che locale, la promozione del Piano di azione, nonché delle strategie poste in essere per la sua attuazione nei vari Stati membri, potrà stimolare idee e confronti utili per il dibattito italiano sull'inclusione sociale e la non discriminazione delle comunità rom e sinte.

**CAPITOLO QUATTORDICESIMO:****LE ATTIVITA' VOLTE A PREVENIRE E RIMUOVERE****OGNI FORMA E CAUSA DI DISCRIMINAZIONE****14.1. IL PROGETTO PROGRESS “DIVERSITÀ COME VALORE”**

La Commissione Europea DG Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità, nell’ambito del Programma Progress che sostiene le attività nazionali di identificazione di buone pratiche per combattere le discriminazioni e promuovere le pari opportunità per tutti, ha scelto di co-finanziare, fra i vari progetti presentati, il progetto “Diversità come valore” dell’UNAR, il cui costo complessivo è di € 373.000,00 di cui € 297.000,00 vengono stanziati dalla Commissione Europea e € 76.000,00 sono co-finanziati dall’UNAR stesso.

Il progetto è stato predisposto sulla base di un lavoro collegiale che ha visto confluire all’interno di un Gruppo di Lavoro Nazionale (NWG - National Working Group) le maggiori organizzazioni rappresentative delle federazioni e delle reti nazionali di associazioni operanti nei 5 ambiti delle discriminazioni (orientamento sessuale, razza- etnia, disabilità, religione ed opinioni personali, età).

Nello specifico, le reti nazionali di associazioni confluite nel NWG sono: ACLI, ACMID – DONNA Onlus – Associazione Comunità Marocchina delle Donne in Italia, Arci Gay, AVERROE’ Centro Culturale, CIR Consiglio Italiano per i Rifugiati, Comunità di Sant’Egidio, ENAR European Network Against Racism, FISH – Federazione italiana per il superamento dell’handicap, Gaynet, Libellula, UFTDU – Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell’Uomo, Avvocatura per i diritti LGBT Rete Lenford, MIT, Transgenere.

Il metodo di lavoro del progetto, è di tipo partecipato, attraverso una cabina di regia che vede la costante cooperazione tra l’organismo proponente l’UNAR ed il *National Working Group* in tutte le fasi di progetto: dalla definizione degli obiettivi e dei contenuti della campagna di comunicazione, alla realizzazione di eventi territoriali alle attività formative previste.

Il NWG sulla base dell’esperienza acquisita dagli organismi proponenti, ha realizzato:

- una azione di analisi dei problemi e delle criticità sia in ambito legislativo che sociale e socio-culturale, a livello locale e nazionale, sottolineando aspetti discriminatori vissuti sulle regioni oggetto di azioni di informazione del progetto dalle categorie sociali a maggiore rischio di discriminazione;
- con propria *expertise* l’impostazione ed esecuzione di percorsi formativi trasversali e modelli di comunicazione da diffondere nel progetto, in grado di toccare i diversi ambiti delle discriminazioni nelle azioni previste;
- un’attività di consulenza tecnica per fornire indicazioni alle Istituzioni locali attraverso la partecipazione a workshop rivolti ai decision makers di alcune regioni italiane.

Obiettivo del *National Working Group* è stato anche quello di confrontarsi, acquisendo i punti di vista delle associazioni impegnate a favore delle categorie più a rischio di discriminazione, per l’elaborazione di proposte di:

- armonizzazione ed unificazione dei provvedimenti in materia di discriminazione contenuti nella normativa civile e amministrativa in un unico atto (a partire dalla discriminazione su base etnica e razziale);
- promozione nelle regioni coinvolte dell'istituzione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per tutte le vittime di discriminazione (a partire da quanto previsto dall'articolo 44 del Testo Unico sull'Immigrazione, Decreto Legislativo 286/98) e al loro interno favorire la realizzazione di sistemi di raccolta dati sulle discriminazioni nelle diverse sfere della vita pubblica;
- rafforzamento del mainstreaming in un'ottica di analisi delle discriminazioni e collaborazione dell'associazionismo secondo un approccio multiground, per garantire l'inserimento del principio di non discriminazione in tutte le politiche e dispositivi amministrativi locali;
- azione efficace e specifica contro le discriminazioni multiple, anche sviluppando linee di mutual mainstreaming;
- rafforzamento delle reti non governative impegnate nella lotta contro le discriminazioni; creazione di 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.

Sono state svolte 4 riunioni del *National Working Group* in plenaria ed una attività di lavoro via mail per tutta la durata del progetto volte alla preparazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione di tutte le attività del progetto, dall’azione di lobbying nei confronti dei decision makers (5 Workshops), all’attività di formazione (6 corsi di formazione), all’attività di comunicazione per i media e l’opinione pubblica. Il progetto è stato inoltre aperto da una conferenza iniziale ed i risultati delle azioni previste sono stati presentati in una conferenza finale svoltasi a Roma nel mese di giugno 2010.

#### **14.2. "SETTIMANA NAZIONALE CONTRO LA VIOLENZA"**

Il 3 luglio 2009 è stato siglato tra il Ministro per le Pari Opportunità e il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca un Protocollo d’Intesa, al fine di assicurare una piena cooperazione interistituzionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di violenza, compresi quelli fondati su intolleranza di razza, di religione e di genere. Nell’accordo si evidenzia come la scuola contribuisce in maniera sostanziale e preponderante allo sviluppo e alla diffusione di una cultura che rifiuti la violenza e ogni forma di discriminazione. Si sottolinea, infatti, che compito delle istituzioni scolastiche è quello di diffondere la conoscenza dei diritti della persona, del rispetto verso gli altri e dell’educazione alla legalità e che fenomeni sempre più diffusi quali la violenza e il bullismo possano essere prevenuti e contrastati mediante un corretto percorso formativo.

Al fine di creare un momento di riflessione condivisa sui predetti temi, il Protocollo istituisce la “Settimana contro la violenza” presso le scuole di ogni ordine e grado, nel corso della quale ogni Istituzione scolastica, nell’ambito della propria autonomia, è invitata a promuovere iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte agli studenti, ai genitori e ai docenti sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull’intolleranza razziale, religiosa e di genere, anche con il coinvolgimento di rappresentanti delle Forze dell’Ordine, delle Associazioni e del Volontariato sociale.

Dall'11 al 17 ottobre 2010 si è svolta la seconda edizione della Settimana contro la violenza, che ha previsto numerosi interventi di informazione e sensibilizzazione nelle scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale con il coinvolgimento di tutte le componenti scolastiche. Il Dipartimento per le Pari opportunità, in qualità di struttura di supporto che opera nell'area funzionale inherente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione, ha promosso un avviso pubblico rivolto alle realtà associative al fine di reperire un organismo cui affidare la progettazione, organizzazione e gestione del programma di attività da realizzarsi in occasione della Settimana contro la violenza. In particolare, si richiedeva che il programma di attività fosse rivolto agli Istituti scolastici presenti sul territorio nazionale, al personale docente, nonché ai genitori e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, anche mediante l'opportuno coinvolgimento degli organi collegiali di rappresentanza ai vari livelli. Il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo della scuola persegue, infatti, una duplice finalità: sensibilizzare congiuntamente la pluralità dei soggetti a vario titolo chiamati a rispondere a possibili insorgenti casi di discriminazione e, contestualmente, rendere efficace il percorso proposto indicando, quale obiettivo generale, la costruzione di una rete territoriale degli istituti scolastici coinvolti e attivi sui temi della violenza e della non discriminazione, a partire dalla rete dei centri territoriali contro le discriminazioni promossa dal Dipartimento per le Pari opportunità – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali.

Il progetto si propone i seguenti obiettivi:

- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza di genere, fornendo contenuti teorici ed operativi per il riconoscimento delle forme e degli ambiti della violenza contro le donne e per il contrasto;
- avviare percorsi di informazione e sensibilizzazione sul tema della violenza nei confronti dei minori, fornendo strumenti conoscitivi sulle diverse forme, con riguardo alla prevenzione e al contrasto della pedofilia e della pedopornografia.
- fornire strumenti agli operatori scolastici e ai genitori per il riconoscimento del disagio emotivo e psicologico degli studenti derivante da situazioni di violenza e/o di discriminazione, con particolare riguardo al bullismo nelle sue diverse declinazioni;
- avviare percorsi di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle diverse forme di discriminazione basate su genere, razza/etnia, religione, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, per la promozione della cultura della legalità contro ogni violenza, con particolare riguardo al riconoscimento e alla prevenzione delle diverse forme di bullismo;
- contribuire alla diffusione dei numeri telefonici di pubblica utilità del Dipartimento per le pari opportunità, in particolare il n. verde 1522 contro la violenza sulle donne e il n. verde 800 90 10 10 contro le discriminazioni razziali, del contact center dell'UNAR [www.unar.it](http://www.unar.it), nonché del n. verde 114 contro le violenze e gli abusi sui minori.
- fornire strumenti utili alla costruzione di una rete territoriale di istituti scolastici attivi sui temi della non violenza e non discriminazione, in grado di produrre azioni sinergiche in relazione agli interventi di contrasto, eventualmente in raccordo con i centri regionali antidiscriminazioni laddove esistenti.

È stato individuato come soggetto attuatore delle attività della Settimana contro la violenza un raggruppamento (ATS) che comprende alcune delle principali reti di associazioni attive nel contrasto delle diverse forme di violenza e dei diversi fattori di discriminazione (genere, razza/etnia, religione e convinzioni personali, disabilità, età,

orientamento sessuale), di rilevanza nazionale, aventi presenza capillare con sedi operative sul territorio nazionale e comprovata esperienza in materia antidiscriminatoria. L'ATS cui è stata affidata la realizzazione del progetto è costituito da FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap), Telefono Azzurro, SOS Telefono Rosa, ACLI, IREF, Arcigay, Agedo. Sono stati attuati interventi multipli rivolti a tutte le componenti della scuola – allievi, docenti, genitori – in oltre 100 Istituti di ogni ordine e grado, coinvolgendo tutti i capoluoghi di Regione. Nel corso della Settimana contro la violenza 2010 (dall'11 al 17 ottobre) si è concentrato il maggior numero di interventi, in collaborazione con le Istituzioni interessate, assicurando in questo modo grande visibilità alle iniziative proposte anche nei confronti di un'ampia opinione pubblica, ma le iniziative si sono protese per l'intero anno scolastico 2010-2011. Il progetto realizzato, denominato "Contro la violenza: azioni di rete ed educazione", consta di un piano di informazione e di sensibilizzazione pensato per tutti i soggetti che operano nella scuola, realizzato mediante un approccio integrato. Attraverso una serie programmata di incontri e con il supporto di strumenti didattici e informativi creati ad hoc si intende rispondere alle domande più frequenti e fornire le nozioni primarie sui temi della violenza nei confronti delle donne e dei minori, della disabilità, del rapporto con persone di diversa origine etnica e razziale, cultura, religione, dell'orientamento sessuale. Si intende, in questo modo mettere in moto un processo di sensibilizzazione e riflessione sul tema della violenza e della discriminazione nei confronti del diverso, contribuendo alla diffusione di una cultura improntata al rispetto delle differenze.

Un ulteriore sviluppo del progetto consiste nell'attività di monitoraggio e valutazione condotta da uno dei partner attuatori (IREF), che ha predisposto un'azione di ricerca sul campo utile a valorizzare l'esperienza progettuale. In termini generali, l'obiettivo della ricerca è quello di formalizzare l'approccio sviluppato nel corso delle attività al fine di definire un modello di intervento integrato ai fenomeni della discriminazione e della violenza nei loro molteplici aspetti per poterlo replicare e migliorare in successive esperienze di progetto. L'elaborazione di tale modello di intervento dovrà rispondere alle esigenze di informazione e sensibilizzazione espresse dal mondo della scuola, sviluppando una base comune di contenuti, strumenti e metodi utile a definire un approccio non settoriale, valorizzando l'apporto delle reti associative alle strategie di contrasto della violenza e delle discriminazioni.

#### **14.3. FONDO SOCIALE EUROPEO – OB. 4.2 Pon GAS ATAS.**

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, stabilisce il quadro di azione dei Fondi Strutturali e del Fondo di coesione e fissa gli obiettivi, i principi e le norme in materia di programmazione, valutazione e gestione per il periodo 2007-2013.

La nuova programmazione offre in tema di pari opportunità un nuovo contesto di azioni in cui accanto alla nozione di pari opportunità di genere, figura il principio di non discriminazione secondo quanto indicato dall'art. 16 del suddetto Regolamento che statuisce :“gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi.

L'accessibilità per i disabili, in particolare, è uno dei criteri da osservare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi di attuazione”.

Il Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 individua i compiti ed il campo di applicazione dell'intervento del FSE.

Il Fondo contribuisce nello specifico alla realizzazione delle priorità delle politiche comunitarie in materia di inclusione sociale, non discriminazione, promozione della parità, istruzione e formazione così come definiti nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 24 marzo del 2000 e nel Consiglio di Goteborg del 15 e 16 giugno 2001. In particolare, il Fondo sostiene le politiche degli Stati Membri intese a conseguire la piena occupazione, la qualità e la produttività sul lavoro, promuove l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e l'uguaglianza tra le donne e gli uomini e la non discriminazione.

#### **14.3.1 IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E IL FSE**

In merito al rispetto del principio di “non discriminazione”, l'obiettivo del nuovo ciclo di programmazione, concordemente a quanto indicato nelle linee guida della strategia comunitaria, è quello di rendere effettiva la parità di trattamento nell'accesso ai servizi e nel mercato del lavoro, garantendo, quindi, l'integrazione sociale dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate e, in particolare, dei migranti.

In questo contesto, l'Unar è la struttura deputata, in base al D.lgs. N. 215/2003, alla promozione e garanzia della parità di trattamento e alla rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica. In tale veste, l'Unar ha partecipato attivamente a tutte le fasi del negoziato per le politiche di coesione 2007-2013 promuovendo a livello nazionale nei vari tavoli istituzionali in proposito costituiti, le politiche di tutela contro le discriminazioni basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, la disabilità, l'età, l'orientamento sessuale e l'identità di genere. Si intende pertanto valorizzare l'esperienza maturata dall'Unar come centro di competenza nazionale sull'antidiscriminazione all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità, ottimizzando al massimo il suo know-how e trasponendola anche negli altri ambiti di discriminazione.

L'Ufficio è coinvolto nella gestione e attuazione di azioni specifiche del Piano Operativo Nazionale “Governance e Azioni di Sistema” (PON GAS) per le Regioni Ob.1 Convergenza (Campania , Calabria, Puglia, Sicilia), relative all'Asse D “Pari opportunità e non discriminazione” - obiettivo 4.2 “Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale”. Per l'attuazione di queste azioni sono previste risorse economiche pari a 16.271.700 euro per l'intero periodo di programmazione 2007/2013.

Nell'ambito dell'obiettivo specifico 4.2 sono previste le seguenti azioni:

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 3. Sperimentazione della trasferibilità degli indirizzi operativi predisposti per la valutazione in chiave di genere alla valutazione sensibile alle diverse forme di discriminazione;

AZIONE 4. Costruzione di banche dati sulle discriminazioni;

AZIONE 5. 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;

AZIONE 6. Promozione della Governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti;

AZIONE 7. Identificazione, analisi e trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un'ottica di benchmarking.

Ad oggi sulla base della Convenzione del 22 aprile 2008 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Pari Opportunità e l'ISFOL per l'attuazione dell'Asse prioritario "D" del PON "Governance ed Azioni di Sistema" (FSE) 2007/2013, modificata con successivo Atto aggiuntivo, la realizzazione delle azioni indicate ai punti 5, 6, 7 è gestita direttamente dall'UNAR, mentre per le azioni indicate ai punti 1, 2, 3, 4 dell'Obiettivo 4.2, il Dipartimento per le pari Opportunità ha operato un affidamento diretto all'ISFOL.

Per quanto riguarda le azioni di diretta competenza di UNAR, si segnala:

- l'azione 5 intende promuovere e sostenere la cultura dell'accoglienza delle diversità, mediante un organico piano di comunicazione e di informazione volto alla sensibilizzazione e al superamento degli stereotipi che intervengono in materia di discriminazione. Data l'ampiezza e la portata innovativa di questo intervento, esso si configura come processo iterativo che dovrà coinvolgere i diversi livelli di governance e i destinatari diretti delle azioni.

- l'azione 6 si pone l'obiettivo di rimuovere ogni discriminazione e favorire una maggior partecipazione ai processi di sviluppo economico e sociale delle comunità rom, sinti e camminanti nei territori delle regioni dell'obiettivo Convergenza. Si intende promuovere il rafforzamento delle strategie e delle azioni di tutela a favore delle suddette comunità e offrire un supporto territoriale per un superamento in ambito locale degli ostacoli all'inclusione sociale ed alla interazione. L'azione per il suo carattere sperimentale e innovativo, rende necessaria una previa elaborazione di analisi conoscitive relative alle caratteristiche storico-sociali, socio-demografiche e socio-economiche delle comunità presenti nelle regioni Obiettivo Convergenza e una mappatura delle istituzioni e dei servizi presenti nel territorio relativi agli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale, dell'inserimento lavorativo, dei servizi sociali e sanitari, nonché l'individuazione di interventi territoriali in materia di inclusione sociale realizzati dalle realtà locali. Obiettivo dell'azione è inoltre l'attivazione di tavoli interistituzionali

permanenti per l'implementazione della governance delle politiche di inclusione sociale delle comunità Rom, Sinte e camminanti.

- l'azione 7 intende raccogliere e a mettere in rete, tra tutti gli attori significativi dei diversi livelli istituzionali delle regioni dell'obiettivo Convergenza, le prassi già sviluppate e riferite al superamento delle diverse forme di discriminazione per motivi di razza ed origine etnica, età, disabilità, religione, convinzioni personali, orientamento sessuale. La finalità di tale attività è quella di contribuire alla diffusione e alla trasferibilità delle esperienze nazionali ed internazionali, all'accrescimento delle competenze in un'ottica di mainstreaming sulle materie specifiche antidiscriminatorie e al confronto tra diversi territori.

**14.3.2 STUDIO VOLTO ALL'IDENTIFICAZIONE DEI FENOMENI DI DISCRIMINAZIONE E DEI RELATIVI STEREOTIPI NEI VARI AMBITI DEL SISTEMA EDUCATIVO, DEL MERCATO DEL LAVORO, DELLA VITA SOCIALE E CULTURALE, IN MERITO ALLE DIFFERENZE ETNICHE, DI ABILITÀ FISICA E PSICHICA, DI ORIENTAMENTO SESSUALE, DI ETÀ E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ DI ANIMAZIONE TERRITORIALE NELLE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA.**

Il presente progetto mira a ottenere:a) Un'analisi della permanenza di fenomeni di discriminazione e dei relativi stereotipi e barriere nei vari ambiti del sistema educativo, del mercato del lavoro, della vita sociale e culturale, in merito alle differenze etniche, di abilità fisica e psichica e di orientamento sessuale, di età nei contesti delle Regioni Obiettivo Convergenza. Tale riflessione iniziale consentirà di definire gli obiettivi specifici di comunicazione oggetto di una successiva campagna informativa sul territorio;b) l'organizzazione di attività di animazione territoriale nei territori dell'Obiettivo Convergenza finalizzate alla sensibilizzazione e al coinvolgimento degli attori destinatari diretti delle azioni (soggetti istituzionali, partenariato economico e sociale, terzo settore e organismi non profit, associazioni attive per il sostegno ai target di svantaggio, società civile) in vista della definizione dell'ideazione e testing della campagna di comunicazione sui diversi fattori di discriminazione c) Il benchmark sulla comunicazione che riguarda ambiti delle discriminazioni attraverso un'analisi delle esperienze e delle iniziative intraprese in ambito di comunicazione pubblica e sociale sui temi della promozione di una cultura delle pari opportunità per tutti a livello regionale delle aree Obiettivo Convergenza sui diversi strumenti di comunicazione e sulle diverse modalità di informazioni prodotte.

**14.3.3 STUDIO VOLTO ALLA PROMOZIONE DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE E DEGLI STRUMENTI DI INCLUSIONE SOCIALE E DI CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE NEI CONFRONTI DELLE COMUNITÀ ROM, SINTE E CAMMINANTI.**

La ricerca si pone come obiettivo principale la promozione della *governance* delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti che vivono nelle regioni "obiettivo convergenza". La ricerca è stata strutturata in più fasi. La prima fase prevede una mappatura geografica degli insediamenti delle popolazioni in oggetto da effettuare unitamente ad una mappatura dei progetti attuati o in atto in favore di Rom, Sinti e Camminanti. Alla base di questa doppia mappatura c'è l'idea di evidenziare delle zone rimaste "scoperte" da interventi di inclusione sociale, zone in cui, cioè, una forte presenza delle popolazioni in oggetto non è stata affiancata da progetti o interventi istituzionali. La seconda fase prevede quattro studi d'area (una per ogni regione

obiettivo convergenza) volti ad approfondire le dinamiche e le rappresentazioni sociali delle popolazione RSC da parte della popolazione non RSC abitante in prossimità di insediamenti. In questa fase, la parte qualitativa verrà curata dalla Fondazione Di Liegro, mentre quella quantitativa è stata affidata alla società Codres. A conclusione di ciò, verranno elaborate delle linee guida attraverso la convocazione di una “consensus conference” in cui parteciperanno alcuni rappresentanti dei diversi tipi di stakeholder chiamati in causa: istituzioni, popolazioni beneficiarie degli interventi (Rom, Sinti e Camminanti) e popolazione non-rom residente in prossimità dell’insediamento.

**14.3.4 STUDIO VOLTO ALL'IDENTIFICAZIONE, ALL'ANALISI E AL TRASFERIMENTO DI BUONE PRASSI IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE NELLO SPECIFICO AMBITO DELL'ETÀ UNDER 30.**

Il fenomeno delle discriminazioni basate sull’età è largamente diffuso ed estremamente rilevante, in considerazione della sua importanza e crucialità per il benessere del tessuto sociale del territorio italiano. I pregiudizi e gli stereotipi diffusi riguardo ai giovani sono spesso la causa di atteggiamenti di disparità di trattamento e difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo; rappresentano quindi una significativa lesione del diritto di pari opportunità. Lo studio, di cui riportiamo una generale descrizione, si compone di una fase di raccolta e analisi dei dati in relazione al fenomeno della discriminazione giovanile in ambito nazionale (con confronto e riferimento ai dati di livello europeo) e un focus d’analisi e descrizione del contesto nelle regioni “Obiettivo convergenza” (fonti bibliografiche e documentarie ufficiali; indagine di campo con l’ausilio di testimoni privilegiati). Le linee di ricerca seguono i cinque ambiti principali individuati di dispiegamento dei fenomeni discriminatori per gli under 30: scuola e formazione, lavorativo, abitativo, sociale ed economico. In parallelo si procede ad una mappatura delle principali buone prassi nazionali in tema di contrasto alla discriminazione under 30 e ad un approfondimento di cinque case studies su buone prassi adatte ad essere trasferite sui territori “Obiettivo Convergenza” (attivazione sul territorio di focus group di giovani per riflettere sulla effettiva trasferibilità delle buone prassi individuate). I risultati della ricerca e una consultazione con soggetti significativi dei territori in questione (sia a livello istituzionale che nell’ambito del terzo settore), consentiranno di creare un modello regionale di offerta dei servizi. Obiettivo dello studio è individuare gli strumenti per incidere positivamente nelle aree “Obiettivo Convergenza”.(Puglia, Calabria, Campania, Sicilia).

**14.3.5 STUDIO VOLTO ALL'IDENTIFICAZIONE, ALL'ANALISI E AL TRASFERIMENTO DI BUONE PRASSI IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE NELLO SPECIFICO AMBITO DELL'ORIENTAMENTO SESSUALE E DELL'IDENTITÀ DI GENERE.**

Il progetto ha particolare riguardo alle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e mira a identificare e documentare le principali forme di discriminazione subite dalle persone omosessuali, bisessuali, transessuali e transgender, nei seguenti ambiti: abitativo, sanitario, professionale, dell’istruzione, della formazione professionale, familiare, culturale e sociale. Il progetto si compone di una prima parte, di studio delle condizioni di vita e dei fenomeni di discriminazione, che comprende anche un’indagine sulla percezione dei fenomeni discriminatori da parte del complesso della popolazione. Nella seconda parte, il progetto raccoglierà buone pratiche e casi di studio negli ambiti indicati, con riguardo anche alla prevenzione dei fenomeni di bullismo e alla promozione di reti e processi di *capacity building*. Sebbene le buone pratiche saranno selezionate su scala nazionale e internazionale, particolare attenzione sarà rivolta alla

loro replicabilità nelle Regioni citate. Infine, il progetto includerà una cognizione istituzionale e una serie di concrete proposte di carattere normativo e ordinamentale, a livello locale e regionale.

#### **14.3.6 STUDIO VOLTO ALL'IDENTIFICAZIONE, ALL'ANALISI E AL TRASFERIMENTO DI BUONE PRASSI IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE NELLO SPECIFICO AMBITO DELL'ETÀ OVER 50.**

La ricerca si propone di identificare una serie di aspetti problematici e di buone prassi tese al loro superamento ed alla concreta applicazione del principio di non discriminazione in vari ambiti del vissuto sociale ed economico, con particolare riferimento alla popolazione over50, per poi individuare e proporre, attraverso una visione complessiva ed estesa delle necessità e delle esperienze svolte sui territori dell'obiettivo "Convergenza", confrontate con le migliori esperienze a livello nazionale, un più efficace modello di servizi ed interventi dedicati, riproducibile nel contesto delle aree dell'obiettivo "Convergenza". Tali finalità saranno conseguite attraverso analisi on desk, interviste a testimoni privilegiati e soggetti istituzionali, organizzazione di 4 focus group (uno per ciascuna delle regioni interessate). Al termine delle attività saranno disponibili una selezione di *best practice*, casi di studio e linee guida per il rafforzamento, nelle regioni obiettivo convergenza, della governance e delle modalità attuative di inclusione sociale e contrasto alla discriminazione over50.

#### **14.3.7 STUDIO VOLTO ALL'IDENTIFICAZIONE, ALL'ANALISI E AL TRASFERIMENTO DI BUONE PRASSI IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE NELLO SPECIFICO AMBITO DELLA DISABILITÀ.**

Lo studio è predisposto dalla FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) nelle regioni Obiettivo Convergenza di Campania, Puglia, Sicilia e Calabria.

Lo studio affronta le varie condizioni delle persone con disabilità passando dal modello medico a quello sociale; analizzando la legislazione internazionale; la qualità di vita a livello nazionale tra cui lavoro, istruzione, vita sociale ed educazione; passando poi all'accessibilità dei trasporti e dei servizi; illustrando la discriminazione multipla vissuta dalle donne con disabilità; e prendendo in esame anche il rischio di povertà. Tutte le tematiche di cui sopra vengono prese in considerazione per ognuna delle Regioni Obiettivo Convergenza e i dati vengono messi a confronto. Il progetto di ricerca prevede la realizzazione di Focus group realizzati con leader associativi e utenti di servizi- persone con disabilità e genitori di persone con disabilità non in grado di autodeterminarsi e interviste narrative di persone con disabilità motoria, sensoriale e intellettiva, persone coinvolte attivamente in azioni di governance all'interno di organizzazioni di e per le persone con disabilità. Attraverso un'attività di cognizione e mappatura delle politiche, dei progetti, dei servizi e degli interventi rivolti alle persone con disabilità messi in atto sul territorio nazionale ed una successiva valutazione, sulla base di un set di indicatori di inclusione sociale, elaborato dal gruppo di ricerca, sono state selezionate le seguenti buone prassi sul territorio nazionale.

#### **14.3.8 ULTERIORI ATTIVITÀ IN AMBITO FSE**

Nel corso del 2010 sono state ultimate le attività, in favore dei territori delle Regioni Convergenza, connesse alle procedure in economia, ai sensi degli articoli 52 del D.P.C.M. del 9 dicembre 2002, per l'affidamento di studi e analisi, in particolare:

- realizzazione di una guida contro la discriminazione etnica e razziale (Azione 5 - Azione di sistema per la 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);
- realizzazione eventi di comunicazione in occasione della giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale (Azione 5 - Azione di sistema per la 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);
- pubblicazione di un inserto da allegare al settimanale Carta in occasione della VI edizione della settimana di azione contro il razzismo (Azione 5 - Azione di sistema per la 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);
- realizzazione di 4 meetings interregionali “Verso un modello integrato di contrasto alle discriminazioni - 9 e 10 giugno 2010 – nelle città di Napoli Bari Reggio Calabria e Palermo (Azione 5 - Azione di sistema per la 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);

Nel corso del 2010, con conclusione nel 2011, si citano tra l'altro le seguenti attività:

- procedura in economia ai sensi degli articoli 53 e 54 del D.P.C.M. del 9 dicembre 2002, per la realizzazione dei servizi relativi al progetto denominato “NEAR” finalizzato alla costruzione e allo sviluppo di un network giovanile anti discriminazioni razziali nella Regioni dell'obiettivo Convergenza (Azione 5 - Azione di sistema per la 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).

In linea generale, le attività ed i risultati previsti dal piano esecutivo 2009-2010 sono stati conseguiti pienamente ed efficacemente dal DPO nel rispetto degli indirizzi e degli orientamenti stabiliti in sede di pianificazione delle attività.

#### **14.4. CAMPAGNA “DOSTA”**

Nel 2010 l'UNAR, nell'ambito delle sue attività istituzionali e in coordinamento con le principali associazioni e federazioni rom e sinte, ha lanciato la Campagna del Consiglio d'Europa, DOSTA! (“Basta” in lingua Romanes), una grande iniziativa di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle comunità rom e sinte in Italia.

La Campagna, inizialmente lanciata dal Consiglio d'Europa per promuovere nei paesi europei lo scardinamento dei pregiudizi e degli stereotipi nei confronti dei Rom e dei Sinti, è stata già diffusa con successo in vari Paesi dell'Europa dell'Est, tra cui: Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia, Slovenia ed Ex Repubblica jugoslava di Macedonia. La sua realizzazione nel nostro Paese ha rivestito un significativo valore simbolico poiché l'Italia è il primo paese dell'Europa occidentale a dotarsi di questo

strumento di sensibilizzazione che sinora ha contribuito ad una migliore conoscenza dell'universo rom.

La Campagna è stata ideata e condivisa con le principali reti di associazioni rom e sinte in Italia: la Federazione Romani, la Federazione Rom e Sinti Insieme, UNIRSI e Opera Nomadi. La rete delle associazioni ha operato all'interno di un Tavolo di coordinamento ROM istituito e coordinato dall'UNAR e ha collaborato alla pianificazione della campagna e alla progettazione e realizzazione degli eventi previsti, in collaborazione con le istituzioni locali coinvolte dalle iniziative.

#### **14.4.1 OBIETTIVI**

Obiettivo generale della Campagna è quello di favorire la rimozione degli stereotipi e pregiudizi nei confronti delle comunità rom sinte attraverso una strategia globale di confronto e conoscenza reciproca.

Obiettivi specifici della Campagna sono quelli di:

- favorire una migliore conoscenza della cultura Rom e Sinta e del suo contributo nella storia europea attraverso mostre e spettacoli, premi, seminari e conferenze, eventi pubblici e campagne sui media;
- promuovere un confronto diretto con la realtà rom ed i rischi di discriminazione ed esclusione sociale attraverso percorsi formativi per il mondo del giornalismo e gli enti locali, tavoli di lavoro e occasioni pubbliche di dibattito

#### **14.4.2 TERRITORI DI INTERVENTO DELLA CAMPAGNA DOSTA!**

Alcune azioni della Campagna sono state rivolte ad un pubblico generalista e hanno portato nazionale (campagne mediatiche e premi nazionali), mentre eventi di sensibilizzazione rivolti a specifici gruppi bersaglio (giornalisti, enti locali, scuole, giovani) sono stati realizzati nelle città di Mantova, Roma, Napoli, Palermo, Bari, oltre che a Pisa, Piacenza, Mestre, Desenzano del Garda, San Pietro in Cerro, Prato, Rimini, Brescia, Pavia e Verona.

#### **14.4.3 GRUPPI BERSAGLIO**

Gruppi bersaglio della campagna sono: giornalisti, insegnanti di scuole primarie e secondarie, studenti, giovani, membri della società civile, dell'imprenditoria e dell'associazionismo, decision makers per le politiche di inclusione sociale, rappresentanti delle istituzioni e dei servizi locali. Particolare attenzione è stata posta nel selezionare quanti tra i potenziali beneficiari potevano contribuire a favorire il processo di inclusione lavorativa e socio-culturale delle comunità rom, sinte e camminanti, a partire da un coinvolgimento diretto del mondo imprenditoriale, delle parti datoriali e sociali, per la loro capacità di promuovere una maggiore presenza rom nel mondo del lavoro.

#### **14.4.4. TAVOLO DI COORDINAMENTO ROM**

Il Tavolo di Coordinamento ROM, presieduto dall'UNAR e costituito da Opera Nomadi, Federazione Rom e Sinti Insieme, Federazione Romanì ed UNIRSI, ha curato la strategia di intervento del progetto a livello territoriale ed ha avuto il compito di pianificare lo svolgimento della Campagna, di progettare gli eventi e cooperare per la

loro realizzazione. Le associazioni che partecipano al Tavolo di coordinamento hanno avuto modo di fornire il loro contributo in termini di idee, contatti, logistica, personale, alla realizzazione della campagna DOSTA!. Il Tavolo di coordinamento ROM si è adoperato inoltre per garantire un concreto coinvolgimento delle Regioni, delle Province, dei Comuni e di tutte le risorse economiche, politiche e sociali locali, al fine di promuovere la sostenibilità del progetto e l'adozione dei suoi strumenti di comunicazione per iniziative territoriali promosse dagli Enti Locali.

#### 14.4.5 DOSTA FESTIVAL

DOSTA Festival è un percorso di eventi itineranti che ha avuto l'intento di:

- promuovere con le istituzioni locali dei momenti di confronto e dibattito sui problemi e le politiche di inclusione sociale dei Rom e Sinti;
- realizzare eventi pubblici per la conoscenza della cultura rom attraverso la musica, l'arte, il teatro e la fotografia, che si sono svolte nelle piazze di varie città d'Italia accompagnati da dibattiti pubblici e spazi espositivi. Tali manifestazioni hanno toccato numerose città quali: Mantova, Roma, Napoli, Palermo, Pisa, Mestre, Desenzano del Garda, Piacenza, San Pietro in Cerro, Bari, Prato, Rimini, Brescia, Pavia, Verona e Milano;
- effettuare conferenze e seminari di approfondimento su specifiche tematiche riguardanti l'inclusione sociale di Rom e Sinti.

Il percorso espositivo ha visto l'esibizione di musicisti e artisti Rom e Sinti, oltre ad aver raccolto prodotti artistici, foto, film, documentari e spot provenienti dall'archivio delle associazioni del Tavolo di Coordinamento ROM, e dalla Campagna del Consiglio d'Europa, dai concorsi a premi realizzati dall'UNAR in questi anni, dalle mostre fotografiche sul mondo rom prodotti dal mondo dell'associazionismo. Intento del Festival è quello di promuovere la diffusione capillare su tutto il territorio nazionale della conoscenza dell'universo rom e di tutte le sue espressioni culturali e artistiche e di promuovere un maggiore impegno politico e amministrativo per l'inclusione delle comunità sinte e rom nel tessuto cittadino. Il DOSTA Festival è dunque occasione per la realizzazione di dibattiti ed incontri con il mondo rom, con i suoi rappresentanti e testimonial, le associazioni e le istituzioni che operano per la loro inclusione sociale. A latere del Festival si sono tenuti dibattiti a livello istituzionale sull'accesso al lavoro, a beni e servizi (rivolti al mondo del lavoro, dei servizi socio-sanitari, delle politiche abitative ed educative). All'interno del Festival uno spazio è dedicato alla diffusione dell'arte sinta e rom, con spazi di valorizzazione di opere di artisti (musicisti, pittori, poeti) rom e sinti italiani, anche coinvolgendo artisti di altri Paesi europei. Fra gli artisti di fama internazionale che hanno calcato i palchi delle manifestazioni ci sono già stati: Olga Balan, Renato Amidovich, The Gypsies Vaganes, Hatos, Dijana Pavlovic e Santino Spinelli. Il carattere itinerante ha reso necessario impostare lo spazio espositivo come un format contenutistico collocato all'interno di teatri o in un luogo mobile (tensostruttura o spazio caravan con annessi gazebo per seminari e itinerario mostra); in alcune città invece si sono usati spazi espositivi, gestiti dalle associazioni sinte e rom, quali: centri studi e ricerche, biblioteche, accademie, gallerie espositive, musei.

Tra le iniziative realizzate si segnalano:

Nella città di Palermo, in collaborazione con l'Assessorato al Turismo della Regione Sicilia, la facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Palermo, il Rettorato, l'Associazione Amalipé (Federazione Romanì) e varie associazioni locali, dal 3

al 5 giugno 2010 sono stati realizzati un convegno rivolto alle autorità pubbliche ed il mondo dell'associazionismo, nonché spettacoli del gruppo musicale Matrimia Klezmer Band, insieme all'allestimento di una mostra fotografica presso il Palazzo Chiarimonte Steri. Inoltre, una serie di eventi musicali e artistici si sono snodati per tutto il territorio nazionale, con il coordinamento della Federazione Rom e Sinti Insieme, e hanno interessato le città di: Prato il 20 giugno, Rimini il 15 luglio, Brescia il 28 agosto, Venezia il 3 settembre, Verona il 25 settembre, Reggio Emilia l'8 ottobre, Mantova l'8 e 9 ottobre, Pavia il 15 e 16 ottobre, Milano il 22 novembre e Bari il 26 novembre.

Le iniziative sono sempre state anticipate da un convegno sulla problematica rom che ha previsto la partecipazione delle principali autorità e istituzioni locali, mentre gli eventi di piazza hanno ospitato esibizioni di gruppi musicali, spettacoli teatrali e di danza, affiancati da una mostra fotografica intitolata "con gli occhi dei bambini", nonché dalla presentazione di libri e occasioni di confronto pubblico sulle culture rom e sinte.

Nelle città di Roma e Napoli, l'associazione UNIRSI ha curato l'organizzazione di un convegno rivolto alle autorità e associazioni locali ed una serie di spettacoli di piazza. In particolare il calendario di appuntamenti ha toccato le città di Napoli l'11 e 12 giugno e di Roma il 18 e 19 giugno. In tali occasioni Olga Balan e Renato Amidovich si sono esibiti insieme a un coro di bambini rom e i concerti sono stati accompagnati da fiere dell'artigianato e seminari sul mondo rom. E' stato infine dedicato anche un apposito spazio al ricordo al Porrajmos, l'olocausto Rom.

#### **14.4.6 MEETING ANTIRAZZISTA EUROPEO DI BOLZANO**

Dal 2 al 6 giugno 2010, nell'ambito della Campagna Dosta è stata prevista a Bolzano la realizzazione del Meeting Antirazzista Europeo, curato dall'associazione Nevo Drom, in collaborazione con la federazione Rom e Sinti Insieme e le associazioni che la compongono.

#### **14.4.7 SEMINARIO NAZIONALE OPERA NOMADI**

Nei giorni 13, 14 e 15 maggio 2010 a Roma si sono tenuti nell'ambito del Seminario Nazionale Opera Nomadi una serie di incontri interistituzionali di confronto con il mondo della politica e le amministrazioni nazionali e locali su: politiche abitative e del lavoro, salute, educazione. Durante le giornate è stato presentato il III Concorso nazionale "Musicisti di strada Rom/Sinti" ed avviato un confronto per il riconoscimento legale di questa attività lavorativa.

#### **14.4.8 MEETING NAZIONALE DELLE COMUNITÀ ROM E SINTE**

Per il 25 e 26 ottobre 2010 a Roma la Federazione Romanì ha promosso il 1° Meeting nazionale delle comunità rom e sinte. Il meeting ha compreso una serie di attività culturali, folcloristiche, politiche, economiche, sportive.

Obiettivo del meeting non solo è stato quello di far conoscere la cultura rom, ma anche di incentivare la partecipazione attiva di rom e sinte e la costruzione di un dialogo interno. Prima del Meeting nazionale la Federazione Romanì e le singole associazioni aderenti hanno avuto cura di attivare a livello regionale delle giornate culturali e di studio, i cui risultati sono stati portati in presentazione al meeting nazionale.

Il 16 maggio a Pescara nell’ambito della Festa dei Popoli, la Federazione Romà ha presentato i vari aspetti della cultura rom attraverso stand aperti al pubblico e momenti di intrattenimento musicale.

Nel mese di giugno sempre la Federazione Romà ha realizzato nella città di Cagliari un evento di promozione della cultura rom per una durata di cinque giorni, nell’ambito dell’iniziativa “The forgotten among the forgotten II”, in collaborazione con l’associazione Romà Onlus. Infine, il 13 giugno ad Isernia, nell’ambito della festa di Sant’Antonio, l’associazione Tikané Asiem ha collaborato alla tradizionale sfilata di cavalli con il supporto dell’intera comunità rom, per favorire una maggiore conoscenza reciproca con l’intera cittadinanza.

#### **14.4.9 GIORNATE PER LA CONOSCENZA DELLE CULTURE SINTE E ROM**

Nelle città di Pisa il 3 giugno, Vicenza (24 giugno), Mestre (22 luglio), Desenzano Del Garda (5 agosto), San Pietro in Cerro -PC (9 settembre) e Piacenza (15 settembre), a latere dei convegni organizzati dalla Missione Evangelica Zigana, in grandi tende aperte all’intera cittadinanza è stata dedicata una giornata alla conoscenza delle problematiche sociali vissute dalle famiglie sinte e rom. Gli eventi sono stati accompagnati da mostre ed esposizioni, proiezioni di film e documentari, oltre ad una Tavola rotonda per ogni città aperta alle istituzioni amministrative e politiche locali, al mondo della scuola e alle associazioni presenti sul territorio.

#### **14.4.10 LE DANZE DI BILLY E DIJANA**

Lo spettacolo teatrale “Le danze di Billy e Dijana”, con Billy Mustafà e Dijana Pavlovic, testo e regia di Daniele La muraglia, è stato rappresentato a Pavia il 15 ottobre, a Verona e a Bari il 26 novembre. Lo spettacolo teatrale è nato nell’ambito della Campagna DOSTA e, realizzato da attori di origine Rom e Sinta, ha narrato la storia di Billy, un ragazzo Rom che da bambino ballava la musica popolare davanti ai container del campo nomadi dove viveva, fino ad arrivare a danzare la raffinata musica classica sui palcoscenici di grandi teatri.

#### **14.4.11 EVENTI SPORTIVI**

In collaborazione con la Associazione Sportiva Dilettantistica Amalipe di Palermo, che prevede all’interno delle proprie attività sportive l’attivo coinvolgimento di giovani rom per i campionati federali, sono stati realizzati momenti sportivi di promozione delle finalità della campagna Dosta attraverso l’uso di un kit sportivo.

#### **14.4.12 FORMAZIONE GIORNALISTICA**

Il mondo del giornalismo rappresenta un ambito cruciale per gli obiettivi della campagna. Per questo motivo il video kit della Campagna ed i suoi contenuti sono oggetto di una diffusione specifica all’interno delle scuole di giornalismo italiane. Per pervenire però alla formazione di un target giornalistico più professionalmente avanzato, si stanno programmando percorsi formativi per l’alta formazione giornalistica, in collaborazione con l’Associazione Giornalisti Scuola di Perugia AGSP. Il percorso formativo che si svilupperà nel 2011 attraverso un workshop formativo residenziale per giornalisti professionisti, a Roma, Milano e Napoli. Dal percorso formativo potrà scaturire un gruppo di lavoro per la definizione di linee guida e di un codice deontologico per l’informazione giornalistica nei confronti dei Rom.

**14.4.13 PREMIO GIORNALISTICO PER MEDIA**

Al fine di promuovere una maggiore presenza su tematiche rom del mondo del giornalismo, con un ruolo propulsivo per la rimozione di immagini stereotipe negative nei loro confronti, e per valorizzare quanto prodotto in chiave positiva per la conoscenza dell'universo rom, è previsto un Premio giornalistico nazionale, rivolto a giornalisti professionisti e praticanti, per una migliore conoscenza e valorizzazione della comunità rom in Italia. Il Premio comprende un riconoscimento specifico per quegli articoli o servizi televisivi che hanno promosso una positiva conoscenza delle problematiche delle comunità rom e sinte e si chiuderà nel 2011.

**14.4.14 PREMIO PER GLI ENTI LOCALI**

Molte sono le esperienze positive di inclusione sociale e socio-lavorativa delle comunità rom portate avanti dagli enti locali italiani. Purtroppo molte di queste esperienze potrebbero essere replicabili ma non sono conosciute e diffuse opportunamente. L'UNAR intende realizzare un premio per la valorizzazione di queste esperienze, e per far emergere le migliori politiche di inclusione sociale per i Rom portate avanti a livello territoriale. Il concorso si chiuderà nel 2011 ed è rivolto alla valorizzazione e promozione mediatica di 6 progetti di inclusione sociale portati avanti da enti locali, anche in collaborazione con associazioni del terzo settore, e dotati di una comprovata valutazione ex-post di efficacia e sostenibilità dell'iniziativa proposta.

**14.4.15 CONVEGNO “LA CONDIZIONE GIURIDICA DI ROM E SINTI” (16-18 GIUGNO 2010)**

Dal 16 al 18 giugno 2010 a Milano, nell'ambito delle attività della Campagna DOSTA! è stato realizzato il Convegno di studi “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, promosso dall’Università degli Studi di Milano-Bicocca, dall’ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione) e dalla Rappresentanza a Milano della Commissione Europea. Il convegno ha puntato a svolgere per la prima volta in Italia un approfondimento giuridico sulla problematica ROM, attraverso un taglio interdisciplinare, che oltre a prevedere importanti riflessioni sugli aspetti antropologici e sociologici, ha teso ad approfondire in modo completo tutti i diversi e complicati aspetti teorici e pratici della condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, con particolare attenzione per l’effettiva applicazione delle norme costituzionali, internazionali e comunitarie nella prassi e nella giurisprudenza. Il convegno altresì ha messo in luce le azioni giudiziarie antidiscriminatorie utili nella pratica professionale degli avvocati e ha fornito spunti per la pratica professionale degli assistenti sociali e degli educatori.

**14.4.16 PRODOTTI DELLA CAMPAGNA DOSTA!**

In collaborazione con il Consiglio d’Europa e con il Tavolo di coordinamento della Campagna DOSTA, sono state realizzate pubblicazioni da diffondere durante le campagne pubbliche, in particolare un Tool-Kit della Campagna, depliant, manifesti e materiali informativi. Un video Kit della campagna è stato predisposto per il suo uso in occasioni pubbliche, per l’attività formativa e per le esigenze dei mass media. Il video Kit è composto da diversi materiali, tra cui:

- spot televisivi della Campagna DOSTA, già realizzati da associazioni e istituzioni pubbliche e selezionati dal Tavolo di Coordinamento;

- lo spot video realizzato dall'UNAR in collaborazione con la testata on line "Immigrazione";
- Il documentario "Io, la mia famiglia Rom e Woody Allen", di Laura Halilovic;
- Il film documentario di Fanny Ardant "Chimeres absentes"

Il videokit sarà diffuso tra le scuole che ne abbiano fatto richiesta e tra gli istituti che hanno partecipato al Concorso UNAR "Amici Rom". Uno spot televisivo ed un video spot sono in corso di preparazione per essere diffusi rispettivamente sulle reti nazionali e nelle TV delle stazioni metro e negli autobus di alcuni grandi centri urbani. La funzione è quella di diffondere su un pubblico generalista un messaggio positivo di conoscenza del mondo rom. Un programma televisivo è in corso di preparazione in collaborazione con la Zenith di Torino, e sarà messo in onda nel 2011 in collaborazione con Rai Educational - Rai Scuola. La trasmissione si sviluppa sottoforma di dibattito fra studenti delle scuole superiori sulla condizione dei Rom e Sinti, al termine della visione del pluripremiato film documentario "Io, la mia famiglia Rom e Woody Allen", di Laura Halilovic. La giovane regista interverrà al dibattito, rispondendo alle domande e ai quesiti dei ragazzi sulla vita dei Rom e sulle forme di discriminazione diffuse nella società occidentale.

#### **14.5. OMOFOBIA**

In base alla delega di cui al Decreto emanato dal Presidente del Consiglio, al Ministro per le Pari Opportunità compete l'esercizio delle funzioni di "programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione". Il Ministro per le Pari Opportunità è delegato nello specifico "a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, anche presiedendo il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri [...]" . Pertanto, il superamento delle diverse forme di discriminazione nelle loro molteplici manifestazioni rappresenta uno degli obiettivi prioritari dell'azione del Ministro delle Pari Opportunità. In relazione alle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, tale impegno si sostanziato nella realizzazione della prima campagna nazionale di comunicazione istituzionale contro l'omofobia dal titolo "Rifiuta l'omofobia. Non essere tu quello diverso", lanciata nel 2009 e riproposta nel corso del 2010.

Il DPCM 31 dicembre 2009 ha individuato il Dipartimento per le Pari opportunità quale "struttura di supporto che opera nell'area funzionale inherente alla promozione e al coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento e delle azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere ogni forma e causa di discriminazione". Inoltre, la Direttiva del Ministro per le pari opportunità del 21 luglio 2010 per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento per l'anno 2010 ha indicato come una delle priorità politiche il "rafforzamento del principio di non discriminazione" ed ha affidato all'UNAR l'attuazione dell'obiettivo strategico

**“Contrasto di ogni forma di discriminazione mediante la costituzione di una rete nazionale di rilevazione del fenomeno e la sensibilizzazione delle giovani generazioni”.**

In questa ottica, l'impegno dell'UNAR nella programmazione e attuazione di interventi in materia antidiscriminatoria per motivi di orientamento sessuale e identità di genere si inserisce nel più ampio contesto delle azioni di contrasto alle diverse forme di discriminazione, che prevedono un approccio integrato e sinergico, ma anche interventi rivolti a target specifici. La strategia dell'UNAR, nell'ottica della costruzione di un sistema integrato di reti territoriali antidiscriminazione, prevede il coinvolgimento e la valorizzazione dei diversi attori istituzionali e non. Oltre alle Regioni e degli enti locali, particolare attenzione è stata dedicata al rapporto con le associazioni LGBT, in grado di fornire un contributo fondamentale per orientare le azioni rivolte ai target specifici massimizzandone l'efficacia.

L'impegno dell'Ufficio si è sostanziato da un lato in attività di sensibilizzazione, informazione e formazione finalizzate ad intervenire sul piano culturale per scardinare stereotipi e pregiudizi che sono alla base di comportamenti omofobici e transfobici, dall'altro lato in azioni di contrasto delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT.

Per quanto riguarda gli interventi sul piano culturale ed educativo, tra le varie attività si segnala la realizzazione della Settimana contro la violenza, istituita con Protocollo di intesa tra il Ministro per le pari opportunità e il Ministro dell'Istruzione, che si è tenuta nelle scuole di ogni genere e grado in tutto il territorio nazionale dall'11 al 17 ottobre 2010. In tale ambito sono stati previsti interventi specifici di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia e della prevenzione del bullismo omofobico. Il progetto, che coinvolge oltre cento istituti scolastici in tutte le regioni italiane, è rivolto a tutte le componenti del mondo della scuola (docenti, studenti, genitori) ed è stato affidato ad un raggruppamento di associazioni nazionali (ATS) con competenze sui diversi fattori di discriminazione, di cui fanno parte Arcigay e Agedo (Associazione genitori di omosessuali). In qualità di Equality Body, l'UNAR assicura di volta in volta il disimpegno di numerose attività relative agli altri fattori di discriminazione (religione, età, orientamento sessuale, disabilità), sia in relazione a comitati e gruppi di lavoro in ambito U.E. e Consiglio d'Europa sia per quanto concerne il programma Progress, dove UNAR svolge il ruolo di Punto di Contatto Nazionale. Per quanto riguarda il Programma comunitario “Progress”, in riferimento all'obiettivo “Lotta contro la discriminazione”, l'UNAR ha realizzato nel corso del 2010 il progetto “Diversità come valore”. La gestione del progetto, presentato dall'UNAR quale autorità nazionale di riferimento, è stata affidata ad un National Working Group composto da 13 associazioni di rilevanza nazionale, tra cui, per le discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere, Arcigay, Gaynet, Avvocatura LGBT Rete Lenford, Libellula, Associazione Trans Genere, MIT - Movimento Transessuale Italiano. Il progetto ha previsto corsi di formazione e workshop sulle discriminazioni che hanno visto impegnate le associazioni del NWG. Una delle azioni prioritarie del progetto è consistita in una campagna di comunicazione nazionale contro le diverse forme di discriminazione. Sulla base dei risultati positivi conseguiti, l'Unar ha avviato il progetto Progress “Reti territoriali contro le discriminazioni”, che intende proseguire l'attività di collaborazione avviata con le associazioni appartenenti al NWG nel contrasto alle discriminazioni.

L'UNAR è, inoltre, coinvolto nella gestione e attuazione degli interventi previsti nell'ambito dei Fondi Strutturali per la programmazione 2007 – 2013. Per quanto riguarda gli interventi finanziati con il Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni

di Sistema”, l’UNAR assicura la gestione e il coordinamento delle azioni relative all’obiettivo 4.2 “Superare gli stereotipi riferiti alle forme di discriminazione basate sulla razza, l’origine etnica, la religione, le convinzioni personali, le disabilità, l’età, l’orientamento sessuale”, Asse D “Pari opportunità e non discriminazione”. In relazione all’azione 7 “Identificazione, analisi e trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un’ottica di benchmarking”, l’UNAR ha affidato all’Avvocatura per il diritti LGBT - Rete Lenford la realizzazione di una ricerca specificamente finalizzata alla identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere, effettuata nelle regioni obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). La ricerca ha effettuato l’analisi storico-sociale dei processi di discriminazione negli ambiti che comportano un maggiore rischio di discriminazione per le persone LGBT (inclusione sociale, culturale e politica, abitazione, lavoro, accesso a beni e servizi). Ha, inoltre, effettuato la cognizione di buone prassi a livello nazionale e la valutazione del grado di potenziale replicabilità nelle Regioni del sud, con attenzione in particolare, alla prevenzione e al contrasto del bullismo omofobico e transfobico tra le giovani generazioni, alle azioni di supporto e consulenza per le famiglie di persone omosessuali e transgender, alla prevenzione e contrasto delle discriminazioni multiple. Anche nell’ambito dell’attuazione del PON “Governance e assistenza tecnica” FESR 2007-2013, per le Regioni ob. Convergenza, sono previsti interventi a supporto delle strutture delle Pubbliche Amministrazioni volti al rafforzamento delle politiche di pari opportunità e non discriminazione e all’internalizzazione delle competenze e delle conoscenze in materia nelle Pubbliche Amministrazioni.

Per quanto riguarda le azioni di contrasto delle discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale e sull’identità di genere, dal mese di gennaio 2010 è possibile effettuare segnalazioni di discriminazioni utilizzando il servizio di contact center dell’UNAR sia tramite il n. verde gratuito 800.90.10.10 (attivo dal 2004) sia anche via web all’indirizzo [www.unar.it](http://www.unar.it). Dal mese di settembre 2010 l’attività del contact center, relativa alle discriminazioni basate sulla razza e l’origine etnica, è stata ampliata agli altri fattori di discriminazione. Vengono pertanto rilevati anche casi di discriminazione per motivi di orientamento sessuale e identità di genere, raccogliendo le segnalazioni pervenute ed effettuando un monitoraggio dei mezzi di informazione. L’UNAR ha, inoltre, avviato con l’Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori (OSCAD), istituito presso il Ministero dell’Interno (DPS – Direzione Centrale Polizia Criminale), una collaborazione per la segnalazione e la trattazione dei casi di discriminazione, tra cui quelli per omofobia e transfobia. Tale collaborazione prevede, tra l’altro, l’invio all’OSCAD dei casi di discriminazione aventi rilevanza penale per i quali risultano necessaria l’acquisizione di elementi informativi da parte delle Forze dell’Ordine e/o che richiedano lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria. A tale proposito si segnala che il primo caso segnalato dall’Ufficio all’OSCAD riguarda un episodio di presunta violenza omofobica.

Uno degli obiettivi prioritari dell’azione strategica dell’UNAR è la costruzione di una rete nazionale degli osservatori per il contrasto delle discriminazioni basata sulla sinergia tra UNAR, Regioni ed Enti Locali e tessuto associativo. Ad oggi l’UNAR, a partire dal Protocollo di Intesa firmato nel 2007 con la Regione Emilia Romagna seguito dall’accordo operativo del 23 giugno 2009, ha sottoscritto protocolli di intesa la Regione Liguria, la Regione Piemonte, la Regione Siciliana, la Regione Puglia, con le province di Messina, Mantova, Pistoia e Pisa e con il Comune di Venezia. Sono stati, inoltre, avviati contatti con le regioni Lombardia, Toscana, Campania, Calabria e alcune province per la

sottoscrizione di accordi analoghi. Per quanto riguarda il Comune di Roma, in attuazione del protocollo d'intesa siglato in data 21 ottobre 2009 tra il Ministro per le Pari opportunità e il Sindaco di Roma per combattere i fenomeni discriminatori, è avviato l'iter per la costituzione dell'osservatorio cittadino contro tutte le discriminazioni compreso l'orientamento sessuale e l'identità di genere (proposta di deliberazione consiliare del 3 agosto 2010).

Per quanto riguarda le azioni avviate dall'Unar per la promozione della parità trattamento nei confronti delle persone LGBT, un'attenzione particolare è stata rivolta alle discriminazioni nei confronti delle persone transessuali e transgender nel lavoro. La ricerca condotta dall'Avvocatura per i diritti LGBT – Rete Lenford (di cui sopra) ha messo in evidenza, per quanto riguarda specificamente le persone transessuali e transgender, che l'ambito professionale, in particolare l'accesso al lavoro, presenta le maggiori criticità sia in termini di frequenza di episodi di discriminazione sia per la loro gravità. A partire dai risultati della ricerca, L'UNAR ha ritenuto di avviare un confronto sia con le Organizzazioni Sindacali sia con le principali realtà associative transessuali e transgender al fine di acquisire elementi informativi utili alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni basate sull'identità di genere nel mondo del lavoro, soprattutto in merito alla tutela delle persone in transizione, per attuare azioni positive in tal senso. A tale proposito è stato formalmente costituito (con Decreto direttoriale del 16 novembre 2010) presso l'UNAR il "Gruppo di lavoro sulla parità di trattamento e la non discriminazione delle persone transessuali e transgender nell'ambito lavorativo" con funzioni di consultazione ed elaborazione di proposte, coordinato dal Direttore dell'UNAR e composto dai rappresentanti delle realtà associative transessuali e transgender attive a livello nazionale e territoriale. Tra gli obiettivi del Gruppo di lavoro vi sono la redazione di un rapporto sulla situazione dell'accesso al lavoro e delle condizioni lavorative delle persone transessuali e transgender e la formulazione, anche sulla base degli esiti del lavoro di ricognizione effettuato nell'ambito della redazione del rapporto, di proposte all'Ufficio ai fini della definizione, all'interno del programma di attività annuale, di attività e azioni nello specifico settore di intervento. Su questa tematica l'UNAR ha avviato contatti con le Regioni, tramite la Conferenza delle Regioni, in quanto competenti sui temi della formazione e lavoro, e con la Direzione Generale del Mercato del Lavoro del Ministero del lavoro.

Nell'ambito delle attività di promozione di azioni positive nel mondo del lavoro, l'UNAR realizza dal 2008 un importante evento denominato "Diversità al lavoro", con l'obiettivo di facilitare fattivamente l'inserimento lavorativo per persone con disabilità e persone di origine straniera, favorendo l'incontro tra domanda e offerta. A partire dall'edizione del 2011, l'UNAR intende ampliare l'iniziativa, a cui hanno aderito importanti aziende (tra cui Microsoft, IBM, Vodafone, Allianz, L'Oreal, Telecom ecc.) ed istituzioni sensibili ai valori della diversità e dell'inclusione sociale, anche alle persone transessuali. Ad oggi, si è proceduto all'eliminazione dai cv della richiesta di indicazione del genere, al fine di favorire l'accesso delle persone transessuali straniere. Nell'ultima edizione svoltasi a Roma il 18 novembre 2010, è stata dedicata un'attenzione particolare al tema delle discriminazioni per motivi di identità di genere, di cui si è discusso nella tavola rotonda dal titolo "Buone prassi e strategie di intervento per l'accesso al lavoro delle persone di origine straniera, con disabilità e transessuali".