

intrecciano ad una molteplicità di dinamiche che viaggiano dalla paura all'ignoranza".

Considerato che a tale fascia di età appartiene un'ampia quota di utenti della Rete, le campagne di comunicazione web 2.0 per promuovere la diversità possono essere tra le più efficaci per raggiungere questo specifico gruppo target e contribuire ad abbattere i pregiudizi e gli stereotipi diffusi. Sulla base delle considerazioni finora riportate, è possibile individuare alcuni ambiti di riflessione ed intervento per gli organismi ed i soggetti che, a vario titolo e ai diversi livelli, si occupano di lotta alle discriminazioni e promozione della diversità (policy makers, istituzioni, responsabili dell'informazione, etc).

In primo luogo, appare necessario **conferire piena "dignità" alle politiche antidiscriminatorie** e superare l'approccio prevalente dell'integrazione ed inclusione con cui vengono affrontate le problematiche connesse ai fattori di rischio (nel nostro caso, l'appartenenza etnica); è inoltre opportuno **accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sui fenomeni discriminatori**. Tali fenomeni avrebbero maggiore visibilità se la denuncia dei casi fosse incoraggiata da un sistema di tutele più efficace e se ad essi fosse dedicata maggiore attenzione dai mezzi di informazione. A tal fine, appare prioritario **sviluppare una maggiore consapevolezza sul potenziale che hanno le parole** nel produrre rappresentazioni del mondo reale così come **promuovere, a partire dal linguaggio, comportamenti etici e responsabili** nelle pratiche culturali, individuali e professionali in ambito politico, amministrativo, formativo ed informativo.

Le istituzioni, in particolare, non possono non **riconoscere il potenziale della Rete e non attivarsi per presidiarla maggiormente**, conferendo, ad esempio, maggiore visibilità in internet al loro operato in materia di lotta alle discriminazioni; utilizzando tale strumento per leggere i fenomeni sociali, in quanto la rete è uno spazio di manifestazione delle soggettività, in particolare per i giovani di "seconda generazione", che sperimentano nuove forme di rappresentanza per veicolare istanze di equità e partecipazione; promuovendo la diversità e combattendo i pregiudizi attraverso la previsione di campagne di informazione e sensibilizzazione via web.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI AL PARLAMENTO

Il 5 marzo 2012 il Governo italiano sarà chiamato a discutere a Ginevra, innanzi al Comitato di controllo della **Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)** il **XVI – XVIII Rapporto periodico**, già trasmesso dal nostro Paese nel mese di marzo 2011. Il 21 febbraio 2012 sarà inoltre reso pubblico il **Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa** a seguito della visita in Italia condotta nel novembre 2010.

Appare infine opportuno segnalare che la materia della discriminazione razziale, del razzismo e della xenofobia con specifico riferimento alla situazione italiana è stata anche di recente oggetto dell'attenzione di due **Relatori Speciali ONU** (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti) che con una nota congiunta rivolta in data 26 dicembre 2011 al nostro Governo prendendo spunto dal grave episodio verificatosi a Firenze il 13 dicembre scorso, richiede informazioni puntuali in ordine sia alle misure adottate al fine di prevenire i reati a matrice xenofoba, che in ordine alla elaborazione di un Piano nazionale di Azione contro il razzismo. Le specifiche materie in discussione, le considerazioni espresse nel citato Rapporto ed i recenti eventi di cronaca che hanno evidenziato una recrudescenza di comportamenti razzisti e xenofobi nel nostro Paese, **rendono necessario un salto di qualità che preveda l'adozione da parte del Governo di un piano organico di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale**. In tale contesto, oltre a rafforzare il ruolo dell'UNAR anche mediante un innalzamento del livello di **autonomia funzionale** nell'ambito della Presidenza del Consiglio⁷⁰, così come richiesto espressamente dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite, si rende innanzitutto necessario procedere ad una **revisione organica del quadro normativo vigente**.

Sulla base di tutto quanto esposto, tenuto conto dei *deficit* connessi al sistema di accesso alla giustizia quali sopra evidenziati, della prassi UNAR svoltasi nell'ultimo biennio, delle raccomandazioni degli organi di internazionali ed europei di controllo in relazione al settore e alla difesa dei diritti in materia di discriminazione, l'Ufficio formula le seguenti osservazioni e raccomandazioni al Parlamento Italiano.

6.1 Proposte di revisione organica del quadro normativo vigente

Dalla prassi dell'UNAR risulta che alcuni *deficit* funzionali al sistema di accesso alla giustizia possono essere affrontati esclusivamente attraverso una revisione organica del quadro normativo vigente.

⁷⁰ Tale modifica è possibile anche mediante l'adozione di un nuovo DPCM che trasformi l'UNAR in Ufficio quale Ufficio autonomo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f) del DPCM 1.3.2011, **senza oneri aggiuntivi**. Per completezza di informazione si rammenta che nel recente passato sono state rivolte al Ministro alcune interrogazioni parlamentari, tra le quali si citano: Interrogazione a risposta orale n. 3-02087 del Sen. Gasbarri (PD) del 14 aprile 2011 concernente la soppressione dell'UNAR in cui si chiede tra le altre cose: "se non si ritenga opportuno garantire una effettiva condizione di autonomia economica e finanziaria, anche nell'ambito degli uffici del Ministro per le Pari opportunità; "se non si ritenga altresì necessario prevedere un'autonomia della gestione del personale in dotazione al fine di sottrarlo, come avvenuto per decisione dell'attuale Capo Dipartimento⁷⁰, al progressivo e illegittimo depauperamento dell'UNAR a favore di altri uffici e strutture del Dipartimento". Interrogazione a risposta scritta n. 4-13265 dell'On. Murer (PD) del 14 aprile 2011 concernente la soppressione dell'UNAR in cui si chiede "se non si ritenga opportuno assumere iniziative normative affinché l'UNAR cessi di operare nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio e si configuri come un'autorità indipendente dotata di autonomia, anche nell'azione e nell'organizzazione del proprio lavoro". Si rammenta come il percorso di rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza di fatto dell'UNAR sia stato anche riconosciuto dall'ECRI del Consiglio d'Europa la quale ha evidenziato nel suo Rapporto 2011 quanto segue: "*In termini di organizzazione, occorre notare che l'UNAR è ancora incardinato nel Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. ECRI sottolinea come i rappresentanti dell'UNAR abbiano innalzato il livello di autonomia e imparzialità che dovrebbe caratterizzare l'Ufficio e che, in pratica, l'UNAR è stato capace di censurare misure discriminatorie adottate in ambito nazionale e di farle annullare*". Anche le conclusioni del Rapporto ECRI chiedono comunque al Governo Italiano di rafforzare il ruolo dell'UNAR, in particolare estendendo formalmente i suoi poteri ed assicurando che la sua piena indipendenza sia garantita non solo *de facto*, ma anche di diritto.

LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELL'UNAR. In primo luogo, come già fatto nelle precedenti relazioni parlamentari, anche per quella dell'anno in corso, si evidenzia l'importanza del riconoscimento della **legittimazione processuale in capo all'UNAR**. Tale riconoscimento gioverebbe non solo per l'abbattimento dei noti ostacoli che si frappongono all'accesso alla giustizia (difficoltà a percepire il carattere illecito dei trattamenti discriminatori, resistenze dei soggetti discriminati a iniziare procedimenti contenziosi, costi del processo, scelta di un avvocato), ma gioverebbe anche a rendere effettiva la tutela delle **discriminazioni a carattere collettivo**; queste, infatti, risentono ancor più dei deficit del sistema, soprattutto in quanto manca il riconoscimento di soggetto rappresentativo dell'interesse cd. diffuso facente capo alla collettività discriminata; la legittimazione in tali casi consentirebbe anche di superare l'ulteriore ostacolo della dimensione individuale del processo civile, poco adatta a cogliere il fenomeno che, invece, ha una portata prevalentemente collettiva.

Il riconoscimento della legittimazione, potrebbe essere attuato sulla falsariga di quanto è legge per le Consigliere di Parità Nazionali per il particolare ambito di discriminazioni di genere. L'art. 37 del D.lgs. n. 198/2006 prevede - esclusivamente in capo alla Consigliera nazionale di parità (per i casi di rilevanza nazionale) e a quella regionale (per gli altri casi) - la possibilità di agire in giudizio quando si rilevi l'esistenza di una discriminazione di carattere collettivo, ossia di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti posti in essere da un datore di lavoro nei confronti di più lavoratrici/ori non singolarmente individuabili in modo immediato e diretto.

La legittimazione processuale in capo all'UNAR, sarebbe quindi in sintonia anche con la nuova disposizione di cui all'art. 28, c. 5, d.lgs. 150/2011 che stabilisce l'obbligo del giudice, in caso di discriminazioni a carattere collettivo, di sentire l'associazione legittimata ad agire che ha inoltrato il ricorso al fine ordinare il piano di rimozione delle medesime.

Il piano organico delle proposte di riforma legislativa riguarda anche il diritto sostanziale.

LEGGE SULLA STAMPA. L'ANSI (Associazione Nazionale Stampa Interculturale) ha a suo tempo segnalato all'UNAR il fatto accaduto ad una cittadina peruviana, la quale, nel richiedere la registrazione di una testata giornalistica agli organi appositi, ottiene diniego per non essere cittadina italiana. Con parere del 26.9. 2011, l'UNAR constatato che gli artt. 3 e 4 della legge 8/2/1948 n. 47 richiedono la cittadinanza italiana quale requisito indispensabile per il direttore responsabile e per il proprietario di impresa giornalistica, ha ritenuto che la limitazione prevista dalla legge realizza una discriminazione a mente dell' art. 2 TUI 286/1998 e dell'art. 43 TUI cit. nella parte in cui non consente ai cittadini extracomunitari, regolarmente soggiornanti la registrazione di legge. L'UNAR ha già richiesto, tramite l'Ufficio Legislativo del Ministro delle Pari Opportunità, di avviare un'opera di revisione della problematica che porti alla modifica di legge *in parte qua* con adeguamento alla norma antidiscriminatoria ed ha avviato anche una prima fase di confronto positivo sul tema sia con l'Ordine nazionale dei Giornalisti che con la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI).

REVISIONE DELLA LEGGE "MANCINO". Sulla base dell'attività concretamente svolta dal Contact Center e in particolare anche in riferimento ai dati informativi ricavati dal monitoraggio dei procedimenti giudiziari, l'UNAR ha più volte sottolineato gli attuali limiti della normativa vigente.

La questione della discriminazione razziale in ordine ai reati di razzismo e xenofobia con specifico riguardo alla situazione italiana è stata, peraltro, recentemente oggetto dell'attenzione di due relatori speciali ONU (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti) che, con una nota congiunta rivolta in data 26 dicembre u.s. al nostro Governo, proprio prendendo spunto dall'episodio verificatosi a Firenze, hanno richiesto informazioni puntuali in ordine sia alle misure adottate al fine di prevenire i reati di matrice xenofoba, che in ordine alla elaborazione di un piano nazionale di azione contro il razzismo. In tale contesto l'UNAR ha ritenuto

imprescindibile come qualificante punto di avvio, la proposta di una revisione organica del quadro normativo vigente.

Come già più volte ricordato, il quadro di riferimento normativo è dato dalla cd. legge Mancino che ha disciplinato in maniera sistematica i reati a sfondo razzista, nonché dalle modifiche apportate dall'art. 13 della legge 24 febbraio 2006 n. 85. L'attuale contesto storico e normativo, ove è sempre più forte l'esigenza di una seria ed incisiva politica di integrazione mirante all'effettiva prevenzione dei fenomeni discriminatori, in una alle sollecitazioni provenienti dagli organi di controllo di europei (ECRI) ed internazionali (ONU - UNIVERSAL PERIODIC REVUE), impongono un nuovo intervento del legislatore al fine di dare maggiore incisività della normativa penale inerente ai reati a sfondo razziale e, quindi, nel contempo, un maggiore forza alla lotta contro tali forme di discriminazioni.

L'esigenza di adottare un'efficace legislazione penale per il contrasto alle forme di razzismo e xenofobia è stata infatti evidenziata in ambito internazionale dal Consiglio dei diritti umani delle nazioni nell'ambito del procedimento di revisione periodica Universale (UPR) al quale stato sottoposto il nostro paese, chiamato a discutere a Ginevra il proprio rapporto nazionale il 9 febbraio 2010; tra le 92 raccomandazioni relative la nostro sistema di protezione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali rivolte all'Italia alcune riguardano proprio il tema dei profili penali del razzismo nei suoi molteplici aspetti. Analoghe raccomandazioni sono state rivolte all'Italia dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio di Europa (ECRI) nel IV rapporto sull'Italia redatto a seguito della visita ufficiale di contatto condotta nel nostro Paese dal 22 al 26 novembre 2010. Testualmente l'ECRI "raccomanda alle autorità italiane di verificare da vicino come i Tribunali interpretano l'art. 3, comma 1, lett. a) e lett. b) della legge 205/1993, così come modificato dalla legge 85/2006 per valutare l'effettività delle norme vigenti per combattere la diffusione di idee razziste così come l'incitamento a commettere e la commissione di atti di discriminazione motivati dall'odio. Si raccomanda di modificare queste norme, se necessario, per assicurare l'effettiva protezione contro questi atti".

In particolare, le modifiche ipotizzate, intendono realizzare un sistema normativo che tenda a rendere effettivi i compiti di prevenzione delle discriminazioni razziale ed etniche, il che comporta, in prospettiva, da un lato, un inasprimento delle pene attualmente vigenti (cd. teoria della prevenzione speciale della pena, *ne peccetur*) e, dall'altro, la previsione di condotte criminose più facilmente perseguibili.

Tanto potrebbe essere attuato attraverso un semplice ritorno alla previsione originaria della cd. legge Mancino che, seppur emanata in contesti storici lontani da quelli attuali, senz'altro rimane strumento legislativo più incisivo – rispetto alla normativa vigente - per la repressione dei crimini d'odio razziale, etnico e religioso.

Sul piano delle modifiche legislative, s'intende dunque proporre uno schema di provvedimento legislativo che preveda:

- **il ripristino dei massimi edittali di cui al Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 ("Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa")**, convertito con modificazioni in legge 25 giugno 1993 n. 205, comunemente detto Legge Mancino.
- **l'esclusione dell'alternatività della multa, rendendola pena accessoria a quella della reclusione e la previsione della destinazione delle somme di cui alla pena pecuniaria ad un Fondo di Solidarietà per le vittime**, gestito dall'UNAR nell'ambito di un comitato composto da rappresentanti eletti da tutte le Associazioni iscritte nel Registro di cui all'art. 5 del D.Lgs. 215/2003.
- **il ripristino quale condotta criminosa determinate il reato, dell'attività di diffusione di idee razziste e xenofobe**, in quanto a differenza della propaganda, per la cui realizzazione si richiede un attività più specifica peraltro mirante a condizionare psicologicamente l'altrui

comportamento (il che rende ancor più difficile la configurabilità in concreto del reato), riguarda la **condotta più generale e maggiormente diffusa nella vita del nostro paese della semplice divulgazione di idee razziste e xenofobe**, antefatto di reati gravissimi.

DIFFUSIONE DEL RAZZISMO NEI MEDIA E SU INTERNET. Nell'espletamento della propria attività istituzionale ed, in particolare, nell'ambito del monitoraggio quotidiano dei media finalizzato a rilevare l'esistenza di fenomeni discriminatori su tutto il territorio nazionale, l'UNAR ha avuto modo, a partire dal 2010, di rilevare numerosi casi di comunicazione radiotelevisiva gravemente lesivi della dignità della persona, nei quali sono rinvenibili messaggi, esternazioni a carattere xenofobo o ipotesi di incitamento all'odio razziale o etnico⁷¹.

Nella prassi applicativa si è avuto modo di rilevare **numerosi casi di comunicazione radiotelevisiva gravemente lesivi della dignità della persona**, riguardanti comunicazioni con contenuti a carattere xenofobo e/o razzista o offensivi per le persone con diverso orientamento sessuale, per i disabili, con diverso credo religioso.

Parimenti si è rilevato che un ruolo chiave nella diffusione di idee e sentimenti di tal fatta è rivestito dalla Rete che ha amplificato a dismisura quanto avveniva in forma ridotta tramite scritte, graffiti o pubblicazioni di nicchia. Ruolo determinate nella diffusione di messaggi lesivi della dignità della persona si è avuto con l'avvento dei *social network* come *Facebook* o *Twitter*, che hanno ancor più consentito la diffusione incontrollata di messaggi lesivi della dignità umana.

Questo *trend* è anche confermato dal numero delle **segnalazioni pervenute all'UNAR**, che, per i fenomeni di xenofobia e razzismo *on line* e su *web* è passato dal **5,4% del 2008 al 21% nel 2011**. Per le comunicazioni radiotelevisive, l'UNAR ha già avviato un'interlocazione con i vertici dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, al fine di concordare un'efficiente modalità di comunicazione radiotelevisiva e ciò in linea con il **Testo Unico dei Servizi di media audiovisivi e radiofonici, approvato con decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177** e successive modificazione e integrazioni. Il predetto testo Unico inserisce all'art. 3 la tutela della dignità della persona tra i principi fondamentali del sistema, prescrivendo, tra l'altro, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia di diversità etniche.

Inoltre, tra le norme poste a tutela dell'utenza l'art. 32, comma 5, impone a tutti i servizi di media audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana di rispettare la dignità umana e di non contenere alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso religione o nazionalità.

Va però rilevato, come peraltro evidenziato recentemente dalla stessa Autorità in una nota di risposta ad una segnalazione dell'UNAR, che **tale previsione normativa non contempla alcuna disposizione di carattere sanzionatorio in caso di inosservanza** ed ovviamente questo vuoto legislativo vanifica ogni intervento di carattere repressivo volto a scoraggiare ogni utilizzo improprio della comunicazione radiotelevisiva⁷². Al fine di evitare che il vuoto normativo (carenza di sanzione) vanifichi di fatto ogni intervento volto a scoraggiare l'utilizzo improprio della

⁷¹ Nell'anno 2011 sono state aperte n. 205 istruttorie nell'ambito "Media". Di queste sono state ritenute "pertinenti" n. 191 (93,2%). Per quanto concerne la stampa sono state aperte n. 15 istruttorie "pertinenti" (erano 12 nel 2010) rispetto alle quali sono state effettuate n. 2 segnalazioni all'Ordine regionale competente (istruttoria in corso) e indirizzate n. 5 note al Direttore (esito positivo). In un caso, relativo ad un bollettino parrocchiale (registrato come periodico), si è proceduto alla formalizzazione della notizia di reato per violazione della Legge Mancino (procedimento penale in corso). Nell'ambito della televisione sono state 6 le istruttorie svolte (erano 3 nel 2010). In 2 casi l'UNAR si è rivolto all'AGCOM (vedasi approfondimento di seguito). In un caso si è proceduto alla segnalazione all'Ordine regionale competente (inflitta sanzione disciplinare) e in un altro mediante nota indirizzata al Direttore (esito positivo). Nell'ambito della radiofonia sono state 6 le istruttorie svolte (nessuna nel 2010). In tutti i casi si è intervenuti mediante nota al Direttore con esito positivo tranne uno. Per quanto concerne invece la voce tematica di "internet" risultante largamente maggioritaria nell'ambito Mass Media, si evidenzia come le istruttorie abbiano riguardato essenzialmente la rilevazione e la rimozione, mediante intervento della Polizia Postale, di dichiarazioni/affermazioni contenute in blog o social network. Proprio in considerazione dell'opportunità di individuare compiutamente e quantificare il fenomeno delle discriminazioni sui siti di natura informativa, si sta provvedendo, a partire dal 2012, ad ulteriori specifiche nell'ambito "Mass Media" prevedendo una distinzione tra blog e social network e siti di natura informativa (le versioni on line dei quotidiani e dei periodici sono già ricompresi nella voce stampa).

⁷² Si ritiene opportuno promuovere la costituzione di un tavolo tecnico con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni volto a valutare, in primo luogo, una eventuale modifica normativa che consenta l'espletamento dell'attività sanzionatoria e finalizzato inoltre all'esame congiunto di problematiche di comune interesse istituzionale.

comunicazione radiotelevisiva, l'UNAR intende sottolineare la necessità che siano avviati e definiti dalle autorità competenti specifici interventi di integrazione normativa.

Quanto alla comunicazione via Rete, l'UNAR ha potuto constatare tramite la collaborazione instaurata per le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni di razzismo sul web con la **Polizia Postale e delle Telecomunicazioni**, che vi sono forti resistenze da parte dei **gestori dei social network** a provvedere alla rimozione di contenuti discriminatori sulla base della semplice segnalazione della Polizia Postale, che comunque provvede alla segnalazione dei predetti casi all'Autorità Giudiziaria. L'Autorità giudiziaria incontra infatti enormi difficoltà nell'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali poiché i **gestori dei siti spesso si trovano all'estero e non sono tenuti al rispetto dei provvedimenti di natura giurisdizionale**⁷³.

La **Convenzione Cybercrime**, aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001 e ratificata in Italia con la legge 18 marzo 2008 n. 48, non affronta il nodo dell'incriminazione dei comportamenti penalmente rilevanti, affidato alla stesura del Protocollo aggiuntivo che il nostro Paese non ha ancora ratificato, nonostante le autorevoli sollecitazioni provenienti dai principali organismi di monitoraggio del rispetto dei diritti umani sia in ambito Europeo che delle Nazioni Unite. Anche l'ECRI, la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, dopo aver salutato con favore la ratifica della Convenzione Cybercrime, ha invitato l'Italia a sottoscrivere senza indugio il **Protocollo addizionale alla Convenzione relativo all'incriminazione dei reati a sfondo razzista e xenofobo perpetrati via internet**. Il Protocollo è stato sottoscritto dall'Italia il 9 novembre 2011⁷⁴. **Si tratta di un primo passo verso la ratifica – di cui si sottolinea l'urgenza – del documento elaborato dal Consiglio di Europa ed entrato in vigore il primo marzo 2006.**

Questo protocollo, in aggiunta alla Convenzione Cybercrime mira a rendere più efficace la lotta contro il razzismo. Con la firma del protocollo l'Italia si è infatti impegnata ad adeguare la propria legislazione penale al fine di perseguire i reati *hate speech* ovvero la diffusione tramite internet di idee razziste e xenofobe e il negazionismo di atti di genocidio sanzionati dal Tribunale di Norimberga dagli altri Tribunali Internazionali e attraverso la possibilità per gli Stati di cooperare nel perseguire chi commette tali reati. **L'UNAR invita in tal senso il Governo e il Parlamento a pervenire, nell'ambito delle rispettive competenze, a tale ratifica auspicabilmente entro il 2012.**

⁷³ Si evidenzia in tale contesto la questione inerente al noto sito www.stormfront.org, oggetto di attività istruttoria da parte dell'UNAR fin dal 2010 e che è stato segnalato, anche per il tramite della Polizia Postale, all'autorità giudiziaria, ma per il quale, essendo allocati i server negli Stati Uniti, è impossibile ottenere dati utili per lo svolgimento delle relative indagini (cfr. Nota Cat.300.D/1^Sez. Inv. Inf/PG18706/A/2889 del 23 agosto 2010 in riscontro alle note UNAR 10335 del 13 luglio e 11381 del 4 agosto 2010).

⁷⁴ Il testo del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul 'Cybercrime', nonché le altre informazioni al riguardo sono disponibili al link: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=189&CM=8&DF=1/19/2007&CL=ITA>

PARTE SECONDA: IL RUOLO DELL'UNAR PER LO SVILUPPO DI UN SISTEMA INTEGRATO DI PREVENZIONE E RIMOZIONE DEI FENOMENI DISCRIMINATORI

1. 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 UNAR⁷⁵, individuato dal Governo italiano quale Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei RSC, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE, relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Il legislatore italiano ha fissato in modo dettagliato le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Il D. Lgs. n. 215/2003 e il correlato DPCM 11 dicembre 2003 di organizzazione elencano analiticamente tali diverse funzioni, che possono agevolmente essere raggruppate in quattro ampie categorie, individuabili in relazione agli scopi:

- la prima area di funzioni riunisce tutte le attività che puntano a **prevenire qualsiasi comportamento o atto che realizzi un effetto discriminatorio**, attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore e un'attività di informazione e comunicazione;
- la **rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione** rappresenta il secondo gruppo di attività. Tali funzioni vengono svolte nel rispetto assoluto dei poteri dell'Autorità giudiziaria e prevedono la possibilità di fornire l'assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi o, ancora, la realizzazione di inchieste per verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
- in una terza sfera di competenze rientra la **promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze**, anche in collaborazione con le associazioni e gli enti operanti nel settore, con gli istituti specializzati di rilevazione statistica e con le organizzazioni non governative. L'obiettivo è stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni, codici di condotta, protocolli di intesa per la realizzazione di interventi in favore della parità di trattamento;
- la quarta ed ultima area di interventi raggruppa le funzioni di **monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento** e dell'efficacia dei meccanismi di tutela. A tal fine l'UNAR, attraverso un controllo statistico e qualitativo sistematico dei casi di discriminazione su base etnica e razziale, elabora annualmente una relazione per il Parlamento ed una seconda relazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri in merito all'attività svolta.

⁷⁵ 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 Comunità 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.

2. IL RUOLO DELL'UNAR PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

2.1 Limiti del quadro normativo vigente e strategia d'azione del "sistema" UNAR

Il vigente quadro normativo nazionale in materia di discriminazioni razziali è stato progressivamente strutturato soprattutto, se non esclusivamente, in riferimento agli **adempimenti internazionali** assunti dall'Italia rispetto all'attuazione della Convenzione internazionale contro il razzismo (CERD), tradottisi in particolare nell'adozione delle Leggi 654/1973 (cosiddetta "Legge Reale") e 295/1993 (cosiddetta "Legge Mancino") e, più recentemente, negli artt. 43 e 44 del TU sull'Immigrazione, e, per quanto concerne l'Unione europea, delle direttive 43/2000 e 78/2000, inerenti rispettivamente le discriminazioni etniche e quelle poste in essere nei luoghi di lavoro, recepite dal nostro ordinamento con i D.Lgs. 215/2003 e 216/2003.

Pertanto l'assenza di **collegamenti normativi** tra le funzioni attribuite alle Regioni, agli Enti locali e al privato sociale dal comma 12 dell'articolo 44 del TU⁷⁶ ed i compiti istituzionalmente assegnati dall'articolo 7 del D.Lgs. 215/2003 all'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), hanno sostanzialmente ostacolato, fino al 2009 e in assenza della definizione di un **modello di intervento omogeneo**, la costruzione e lo sviluppo di una rete nazionale di centri territoriali contro le discriminazioni razziali.

Pur con le limitazioni imposte dalla sua **attuale configurazione giuridica** e dall'assenza di poteri sanzionatori, in questi anni l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, meglio conosciuto come UNAR, istituito appunto ai sensi del D.Lgs. 215/2003 con lo scopo precipuo di prevenire, contrastare e rimuovere le discriminazioni etniche, razziali e religiose, ha comunque assicurato una importante **attività di presidio istituzionale a tutela dei diritti fondamentali** delle persone oggetto di discriminazioni razziali. Di tale attività viene appunto dato puntuale circosanziato e costante resoconto nelle Relazioni che annualmente l'UNAR redige appositamente e trasmette, ai sensi del citato D.Lgs. 215/2003, al Parlamento e al Presidente del Consiglio.

A partire dalla seconda metà del 2009, l'UNAR, sulla base di una **valutazione oggettiva del primo quinquennio di attività**, ha avviato un percorso di **profondo ripensamento** del proprio ruolo, abbandonando l'**approccio sostanzialmente isolazionista e di presunta autosufficienza** tipico di un Ufficio "nazionale" 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. La nuova strategia d'azione delineata ha comportato in particolare:

- **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 l'Osservatorio per la sicurezza

⁷⁶ "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".

contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno⁷⁷) il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall'art. 44 comma 12 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;

- **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 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 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. 215/2003⁷⁸ e, più recentemente, da un'apposita consultazione di tutte le associazioni iscritte mediante un apposito questionario;
- **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 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) 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 Sinte⁷⁹ che ha

⁷⁷ Si segnala che in tale ambito il 18 gennaio 2012 è stato avviato dall'UNAR il primo modulo formativo sulle discriminazioni per n. 80 dirigenti della Polizia di Stato, che verrà successivamente replicato ed esteso in accordo con la competente Direzione Generale del Ministero dell'Interno.

⁷⁸ Si segnala che nel gennaio 2012 è stata avviata una consultazione rivolta alle oltre 470 associazioni iscritte nell'Elenco degli enti cui UNAR conferisce la legittimazione ad agire ai sensi del D.Lgs. 215/2003 e nel cui numero sono ricomprese anche le 275 associazioni iscritte al Registro UNAR di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 215/2003.

⁷⁹ Anche sul presupposto di tale riconosciuta attività si è pervenuti, in data 10 novembre 2011, all'unanime individuazione dell'UNAR, da parte di tutte le Amministrazioni centrali interessate, quale Punto di Contatto Nazionale.

poi condotto alla unanime individuazione dell'UNAR stesso quale **Punto di Contatto Nazionale per la Strategia di inclusione dei Rom e dei Sinti** che l'Italia dovrà adottare entro il 29 febbraio 2012 in attuazione della Comunicazione n. 173/2011 della Commissione europea;

- 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, la stesura di un accordo operativo con l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e la realizzazione di un piano sperimentale di azioni positive volte a promuovere in realtà aziendali di significativo impatto (quali la Telecom e il Monte dei Paschi di Siena) i valori positivi del **Diversity management**;
- 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 genere⁸⁰, 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, a partire da quelle poste in essere da altre amministrazioni pubbliche, siano esse centrali o afferenti al sistema delle autonomie locali;
- l'istituzione, nell'ambito del contact center, di un **fondo di anticipazione per le spese legali delle vittime di discriminazione pari a 25.000 euro annui** e della funzione di **monitoraggio dei procedimenti penali** in corso per fenomeni di razzismo e xenofobia.

Per quanto concerne il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, il Contact Center dell'UNAR, sulla base della riorganizzazione del servizio avviata dal 2010, ha conseguito nell'ultimo biennio un **efficace ed esponenziale aumento dell'emersione dei fenomeni**, perlopiù sommersi, di discriminazione, passando dalle 373 istruttorie⁸¹ del 2009, alle 767 del 2010, fino alle 1000 gestite nel corso del 2011⁸², con una **crescita complessiva nel biennio pari al 300% circa**⁸³, mentre sono stati n. 20.068 nel 2011 i contatti totali avuti dal Contact Center, a fronte degli 11.100 del 2010. Parimenti, in attuazione dell'articolo 44, comma 12 del D.Lgs. 286/1998, è stato avviato un **percorso di interlocuzione istituzionale con il sistema delle autonomie locali** al fine di definire la costruzione di una **rete integrata di centri e osservatori territoriali** contro le discriminazioni, che ha condotto, dopo una sperimentazione su alcuni territori regionali, all'adozione, mediante apposito **decreto varato il 24 ottobre 2011**, di apposite **linee guida**

⁸⁰ La ricerca è stata conclusa nel dicembre scorso dall'ISTAT e sarà disponibile entro marzo 2012.

⁸¹ Il termine "istruttoria" si riferisce a una procedura complessa relativa ad un atto (o più atti singoli posti in essere da soggetti diversi ma relativi ad una stessa fattispecie come nel caso dei bandi comunali relativi al Censimento) che impegna l'Ufficio usualmente nella redazione di un approfondito parere giuridico cui fa seguito un intervento di rilievo esterno dell'Ufficio stesso, consistente nella notifica a rimuovere (o compensare) la discriminazione o, nei casi previsti dalla Legge, alla formulazione di una notizia di reato. Ovviamente l'istruttoria viene costantemente seguita, aggiornata e trattata fino alla sua conclusione (nel caso di un procedimento giudiziario innescato dalla istruttoria per esempio si procede a seguire il procedimento, anche affiancando la vittima e il suo legale e sollecitando la tempestiva trattazione del procedimento da parte delle Procure competenti). Diverso è il caso delle cosiddette "segnalazioni", il cui termine si riferisce a azioni promosse da terzi (potenziali vittime, testimoni, associazioni ed enti legittimati ad agire etc.) e pervenute all'Ufficio mediante il contact center o altri canali tradizionali che non necessariamente sfociano in istruttorie (se infatti non sussistono elementi inerenti la fattispecie discriminatoria, la segnalazione viene chiusa come un "non evento").

⁸² Il report statistico ufficiale sarà predisposto entro marzo 2012.

⁸³ L'Italia ha raggiunto così un livello di emersione dei fenomeni di discriminazione pari a quello francese (cfr. dati dell'HALDE, autorità francese contro le discriminazioni)

nazionali condivise con le Regioni, contenenti i requisiti funzionali per l'attivazione omogenea sul territorio dei centri e degli osservatori antidiscriminazione. Tale attività si è sostanziata nell'adozione di appositi **accordi con n. 11 Regioni, n. 32 Province e n. 5 Comuni** (tra cui Milano, Roma e Venezia) che entro il 2013, sulla base di un significativa e diffusa attività di formazione degli operatori territoriali, realizzata direttamente dall'Ufficio, saranno conseguentemente interconnesse con il sistema informatico del Contact Center UNAR, consentendo un ancor più efficace monitoraggio dei fenomeni e la costituzione di una banca dati unica⁸⁴.

Completano l'azione di sistematizzazione della presa in carico dei fenomeni di discriminazione l'accordo sottoscritto dall'UNAR con l'OSCAD, **Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori istituito dal Ministero dell'Interno** (e per esso anche con la Polizia Postale) e con l'Ufficio nazionale della **Consigliera di Parità**, nonché la imminente costituzione, in esito agli avvisi pubblici emanato nella seconda metà del 2011, del **Centro di ricerca permanente contro le discriminazioni etnico-razziali**⁸⁵ (CERIDER) del **Network di n. 24 mediatori specializzati nella tutela antidiscriminatoria**⁸⁶ (che incrementerà la consulenza legale gratuita alle vittime) e i tre **back office tematici su disabilità, età e orientamento sessuale** operativi sperimentalmente dal 15 novembre 2011 nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) cui si intende aggiungere, entro il 2012, un ulteriore **back office specialistico** per la trattazione delle istruttorie inerenti potenziali eventi ed atti a contenuto discriminatorio posti in essere nei confronti delle **Comunità Rom Sinti e Caminanti**.

Parallelamente, sempre allo scopo di promuovere la massima conoscenza dell'azione civile antidiscriminatoria, l'UNAR potrà avvalersi del Protocollo sottoscritto dal Ministro delle Pari Opportunità nell'ottobre 2011 con il **Consiglio Nazionale Forense**⁸⁷ per lo sviluppo e la **sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati** nello specifico ambito delle pari opportunità e delle discriminazioni, attraverso il quale potranno essere anche riconosciuti i crediti formativi alle iniziative formative promosse dall'UNAR.

E' infine allo studio un accordo di collaborazione con l'**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni** e i relativi CORECOM per il monitoraggio dei fenomeni di discriminazione razziale nei media, mentre entro il primo semestre 2012, con l'aggiudicazione della gara per il Servizio di Contact Center, verrà ulteriormente rafforzata la **consulenza legale** e sistematizzato il **fondo per l'anticipazione delle spese legali per le vittime** già sperimentato a partire dal 2010⁸⁸.

Sul fronte della prevenzione l'UNAR ha poi operato in particolare nel settore dell'educazione e della scuola, mediante la cosiddetta **"Settimana nazionale contro la Violenza"**⁸⁹, tra le giovani generazioni, attraverso la costituzione del network di volontariato civico denominato **"Near – Network giovanile antidiscriminazioni razziali"** e nei luoghi di lavoro sia mediante la costituzione di un'apposita **cabina di regia con le parti sociali** che attraverso la diffusione di **azioni positive** quali la manifestazione **"Diversità Lavoro"** e la **"Carta per le pari opportunità e l'uguaglianza nei luoghi di lavoro"**, oltre, ovviamente, con la consueta **"Settimana d'azione contro il razzismo"**, giunta nel 2011 alla VII edizione⁹⁰.

⁸⁴ Allo stato attuale sono già interconnesse con il Contact Center dell'UNAR le reti territoriali delle Regioni Emilia Romagna e Liguria, quelle delle Province di Mantova e Pistoia e quelle comunali di Pavia e Venezia. E' prevista, entro il 30 giugno 2012, l'attivazione delle reti delle Regioni Piemonte, Puglia e Toscana, delle Province di Roma e del Comune di Milano.

⁸⁵ Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 574 del 26.07.2011 si è provveduto conseguentemente ad emanare l' **Avviso per la realizzazione di un progetto per la costituzione e il funzionamento di un centro di ricerca per il monitoraggio dei fenomeni di xenofobia e discriminazioni etnico-razziali** (C.E.R.I.D.E.R.) (Importo euro 250.000,00)

⁸⁶ Con determinazione a contrarre Rep. UNAR 572 del 26.07.2011 si è provveduto ad emanare un **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di formazione e la costituzione di un network di mediatori abilitati alla conciliazione di cui all'art. 60 della legge 69/2009 nello specifico settore delle discriminazioni** (Importo Euro 150.000,00) al fine di potenziare gli strumenti di tutela delle vittime di discriminazioni razziali. A partire dal 2012 n. 24 mediatori assicureranno quindi svolgimento gratuito dell'attività di mediazione prevista dall'art. 60 della legge 69/09 recante delega per il recepimento della direttiva comunitaria n. 2008/52/CEE, a supporto delle potenziali vittime di discriminazioni che si rivolgano al Contact Center UNAR o alle antenne territoriali degli osservatori e dei centri interconnessi al Contact Center

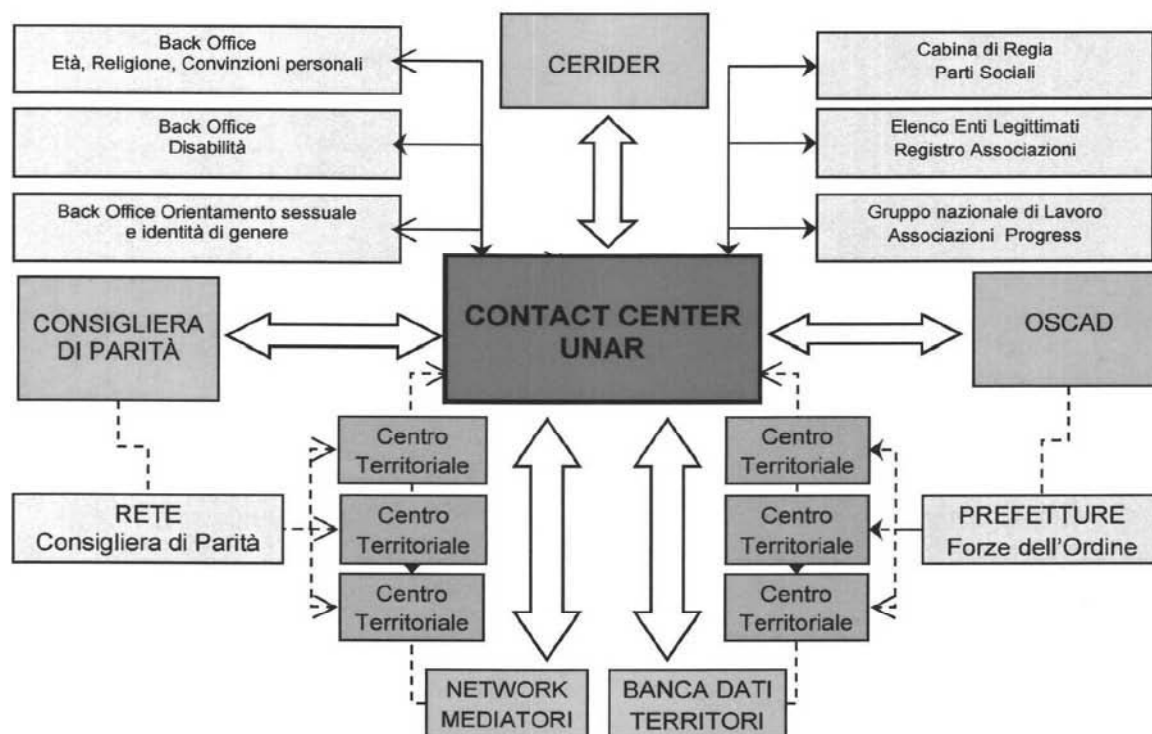
⁸⁷ Il Consiglio Nazionale Forense - disciplinato nell'ordinamento giuridico italiano dal RDL 27.11.1933 n.1578 e dal R.D. 22.1.1934 n.37 - è l'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura ed espressione dell'intera classe forense.

⁸⁸ E' previsto annualmente un importo di euro 25.000,00.

⁸⁹ La "Settimana contro la Violenza" prevede interventi in almeno 100 istituti scolastici durante l'intero anno scolastico.

⁹⁰ Nel 2011 sono state realizzate 107 iniziative sull'intero territorio nazionale.

Dall'esame del quadro dettagliato delle iniziative e delle attività summenzionate (rinvenibili in via analitica nella documentazione liberamente scaricabile sul sito www.unar.it) si evidenzia che il *Contact center*, nella strategia di *governance* sussidiaria per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni elaborata dall'Ufficio, si pone al centro del seguente sistema:



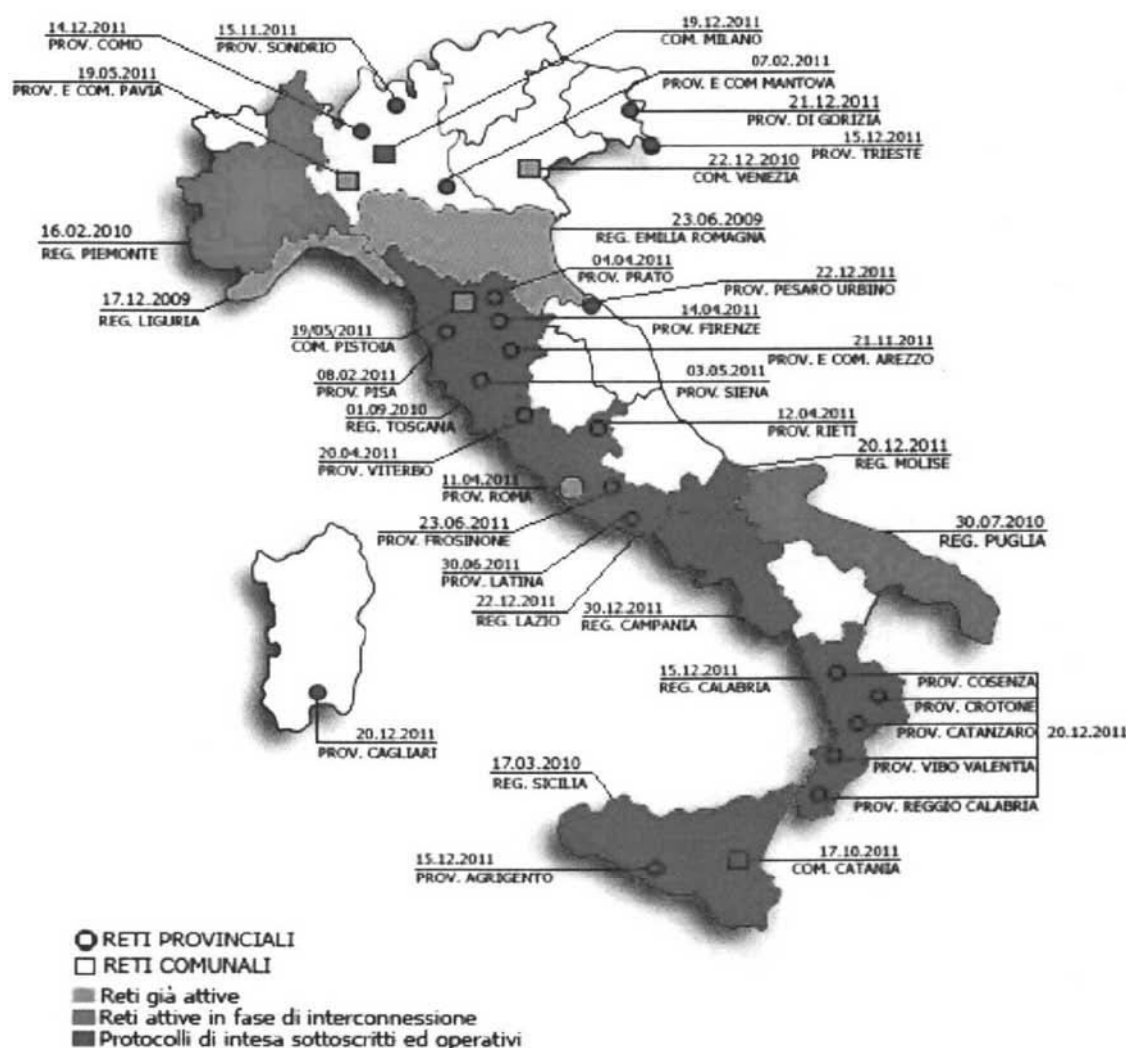
2.2 Il sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni

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**, 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.

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.

RETE NAZIONALE DEI CENTRI TERRITORIALI ANTIDISCRIMINAZIONI



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.

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, inizialmente rivolto alle regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio e poi esteso anche alle Regioni Friuli Venezia Giulia e Lombardia 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 le vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
- 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, 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 anche l'ambizione di garantire una maggiore comunicazione tra comunità 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, inviandone 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 regioni destinatarie, il progetto ha realizzato azioni di monitoraggio, gruppi di lavoro interistituzionali, attività seminariali e formative, come meglio sotto descritte. Le azioni realizzate 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 nel resto d'Italia.

2.3 I centri e gli osservatori territoriali contro le discriminazioni. Un modello condiviso.

Partendo dalla sperimentazione concretamente svolta dal 2009 in poi l'UNAR è pervenuto con il **Decreto adottato in data 24 ottobre 2011** alla definizione di un **modello condiviso di cooperazione interistituzionale con Regioni, Province e Comuni** in grado di rispondere alla previsione normativa del TU sull'Immigrazione e al contempo attualizzarlo sia in ordine alla sopravvenuta esigenza di dare una risposta istituzionale ed omogenea anche all'esigenza di tutela rispetto alle altre condotte discriminatorie che di offrire un livello multidimensionale e bidirezionale di intervento. In tale contesto i Centri e gli Osservatori promossi dall'UNAR con le Regioni e con gli enti locali di riferimento, assicurano il necessario coordinamento delle reti territoriali di sportelli legali e di associazioni di settore presenti sul territorio, al fine di valorizzarne la capillare diffusione e la condizione di prossimità alle potenziali vittime di discriminazioni, sostenendo l'attività dei nodi territoriali.

I Centri e gli Osservatori **promuovono quindi un sistema di rete territoriale** che, sul modello utilizzato nell'ambito della **pianificazione e della gestione degli interventi socio-assistenziali**, trovi applicazione anche nel settore dell'immigrazione e più in generale nella lotta contro tutte le discriminazioni, giungendo così ad individuare in ciascun distretto almeno un punto di riferimento sulle tematiche della discriminazione (preferibilmente con sede nel comune capofila). Il sistema di rete territoriale si basa essenzialmente su punti di riferimento, i nodi territoriali che si distinguono in nodi di raccordo e antenna territoriale e punto informativo, tali differenziazioni sono determinate dalle funzioni rispettivamente svolte.

I NODI DI RACCORDO hanno il compito di costituire la rete territoriale con valenza provinciale, comunale, distrettuale e il compito di far emergere le discriminazioni segnalando all'Osservatorio/Centro o direttamente o attraverso le antenne territoriali. Al termine del processo di costruzione della struttura di rete dovranno essere operativi:

- in caso di Osservatorio/Centro regionale: almeno uno per provincia
- in caso di Osservatorio/Centro provinciale/ cittadino: almeno uno per distretto socio-sanitario
- in caso di Osservatorio / Centro Comunale: almeno uno per distretto socio-sanitario

E' altresì da prevedere, in alcuni territori, la possibilità – anche solo in fase iniziale di sperimentazione – di una organizzazione mono-centrica, ove esista un Ente locale, un comune ad esempio, che sia nodo e antenna al tempo stesso.

I nodi di raccordo rappresentano il punto di riferimento principale per ciascun territorio e svolgono le seguenti funzioni: informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con i nodi antenna e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e

ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la messa in rete con il Contact center UNAR, stesura e invio di report periodici all'Osservatorio/Centro, presentano le caratteristiche strutturali e funzionali indicate di seguito.

LE ANTENNE TERRITORIALI, che possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, oltre alle consuete attività informative, promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento, consulenza, ecc), sono in grado di raccogliere le segnalazioni, utilizzano il software direttamente connesso al contact center UNAR e tutta la modulistica uniformata alla rete delle antenne. Sono soggetti ai requisiti di carattere strutturale e funzionale indicati di seguito.

I PUNTI INFORMATIVI possono far capo a comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc. Sono il livello più semplice della rete ed operano al fine di fornire all'utenza indicazioni generali, segnalare criticità e problemi su specifici aspetti, proporre soluzioni ed interventi, potranno inoltre distribuire materiali informativi e svolgere attività di sensibilizzazione sui temi della lotta alla discriminazione. Non svolgendo funzioni di sportello non sono soggetti a particolari requisiti: dovranno ovviamente orientare le persone che vogliono segnalare un caso ad una antenna territoriale o al nodo di raccordo della rete locale. Sia i nodi di raccordo che le antenne territoriali, debbono coincidere con significative risorse ed esperienze già esistenti quali, a titolo d'esempio, gli sportelli informativi per stranieri o quelli sui diritti di patronati e organizzazioni sindacali, le numerose associazioni, le consigliere di parità, ecc.) al fine di valorizzarne il ruolo e le funzioni anche nell'ottica dell'antidiscriminazione e fornendo a queste strutture, laddove necessario, un supporto strumentale e formativo. Considerata l'eterogeneità delle materie di riferimento e la carenza di realtà associative in grado di assicurare una presa globale in carico di tutti i fattori discriminatori ove necessario possono essere individuati nodi di riferimento tematica per ambito discriminatorio. L'Ente pubblico sottoscrittore del protocollo con UNAR (Regione/Provincia/Comune) in armonia con le linee guida formulate dall'UNAR, stabilisce in particolare i **requisiti minimi di uniformità**, gli **standard organizzativi e professionali** necessari, la modulistica atta ad assicurare una raccolta dei dati omogenea e compatibile ai fini statistici, nonché i criteri per la concessione di eventuali contributi finalizzati ad interventi ed azioni volte ad accrescere l'attività nell'ambito degli specifici compiti dell'Osservatorio/Centro stesso. Le modalità di selezione o creazione degli osservatori con i relativi nodi e antenne sono individuate dall'Ente locale secondo le specificità, le risorse e le esperienze già attive sul territorio. Le azioni realizzate sinergicamente da UNAR e Osservatori territoriali, ed oggetto dei protocolli riguardano, oltre la gestione dei casi di discriminazione già descritta e le azioni di sensibilizzazione ed informazione programmate a livello nazionale, sono:

MAPPATURA DEI TERRITORI. Una ricerca sulle realtà istituzionali esistenti (Centri ed Osservatori regionali, provinciali e comunali) e sulle realtà associative 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 ogni forma di discriminazione. 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, 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. Tutti i dati sono inseriti in un **data base** che a partire dall'inizio del 2012 sarà messo