Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Al Ministero della salute
- Gabinetto
(gab@postacert.sanita.it)

Al Ministero dell'economia e delle finanze
- Gabinetto
(ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it)
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
(rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it)

Oggetto: Parere sul Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.
Parere ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Il Dipartimento delle Pari Opportunità con nota pervenuta in data 17 aprile 2015, ha trasmesso, ai fini dell'espressione del parere della Conferenza Unificata, il Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

Detto documento sarà reso disponibile sul sito: www.unificata.it. con il codice 4.3/2015/1.

Si richiede di acquisire dalla Regione Liguria, Coordinatrice della Commissione politiche sociali e dalle Autonomie locali l'assenso tecnico, ove non si registrassero osservazioni e si ritenesse di poter procedere senza un previo incontro tecnico.

Il Segretario
Antonio Naddeo

PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO IL RAZZISMO, LA XENOFOBIA E L'INTOLLERANZA

Il Sole 24 ORE Sanità

INDICE

INTRODUZIONE
Le ragioni del Piano
Metodologia di consultazione degli stakeholder
Parole chiave

1. QUADRO STATISTICO
1.1. Dati statistici sulla discriminazione in Italia
1.2. Stima delle potenziali vittime di discriminazione
1.3. Proposte operative:

2. ASSI DI INTERVENTO
2.1. Lavoro e occupazione
2.2. Alloggio
2.3. Educazione e istruzione
2.4. Salute
2.5. Rapporti con la Pubblica amministrazione
2.6. Forze di polizia
2.7. Sport
2.8. Mass media e comunicazione

3. LA GOVERNANCE DEL PIANO: INDIRIZZO, VALUTAZIONE E MONITORAGGIO
3.1. Indirizzo, valutazione e monitoraggio del Piano nazionale d'Azione
3.2. Selezione e valutazione delle buone pratiche antidiscriminatorie

4. RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO
QUADRO NORMATIVO

Il Sole 24 ORE Sanità

INTRODUZIONE

Le ragioni del Piano

Il Piano rappresenta il primo esempio a livello nazionale di una risposta dinamica e coordinata delle istituzioni e della società civile alla recrudescenza del fenomeno razzista alla quale stiamo assistendo non solo nel nostro Paese ma in tutto il contesto europeo.

Con il Piano nazionale d'Azione, l'Italia intende porre in essere un importante e significativo programma pluriennale, volto a rendere sistematico ed effettivo il principio di parità di trattamento e non discriminazione, avvalendosi, in primo luogo, dell'attività e dell'esperienza dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) istituito con D.lgs 9 luglio 2003, n.215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio d'Unione Europea, del 29 giugno 2000, concernente il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il lavoro che ci si è proposti di fare, insieme alle associazioni, alle altre Amministrazioni, centrali e territoriali, alle Parti Sociali e a tutti gli *stakeholder* maggiormente coinvolti in tale ambito, è di contribuire alla attuazione di una strategia che possa essere di supporto alle politiche nazionali e locali in materia di prevenzione e contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo e con l'obiettivo di valorizzare una società multietnica, multiculturale e multireligiosa, aperta, democratica e partecipativa.

Tenendo conto delle osservazioni e delle raccomandazioni formulate dal Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite contro il Razzismo, dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza razziale del Consiglio d'Europa (ECRI) e dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA), a partire dalla fine del 2012, l'UNAR ha costituito un apposito **Gruppo di lavoro** che ha elaborato una prima bozza del Piano, individuandone la struttura e la metodologia. Nella stesura del Piano, relativamente alla situazione dei minorenni, sono state tenute in considerazioni le ultime Osservazioni conclusive rivolte all'Italia dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

In adesione a quanto previsto dall'art.3 della Costituzione, dal D.lgs 215/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/43/CE), dal D.lgs 216/2003 (in attuazione della Direttiva 2000/78/CE) e dall'art.43 dell'ex Legge 40/1998, il Piano intende intervenire sulle discriminazioni basate sulla **razza**, sul **colore della pelle**, sull'**ascendenza**, sull'**origine nazionale o etnica**, sulle **convinzioni e le pratiche religiose**, sulla **lingua**. Tuttavia, proprio per quanto disposto dalla normativa ora citata, nonché tenendo conto di quanto rilevato dal Contact Center dell'UNAR, è stato deciso che il Piano non riguardasse solo i cittadini stranieri che vivono in Italia, ma anche gli italiani di origine straniera o appartenenti a minoranze religiose o etnico-linguistiche, che nel 2012 hanno rappresentato, quasi il 27% delle vittime di discriminazione e nel 2013 è salita al 27,8%. Inoltre, si proponeva di tenere nel dovuto conto il diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché l'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso, così come indicato dal D.lgs 215/2003.

Una **prima** sezione di questa bozza di Piano è stata dedicata all'analisi statistica e alla dimensione evolutiva sia della diffusione della discriminazione, sia delle potenziali vittime di discriminazione, con una particolare attenzione all'elaborazione di proposte operative volte a permettere una maggiore e migliore conoscenza del fenomeno (CAP.1). La **seconda** sezione è stata elaborata a partire dai casi di discriminazione rilevati dal Contact Center dell'UNAR, delle relazioni al Parlamento elaborate dall'Ufficio

nonché degli ambiti di intervento indicati dall'Unione europea come prioritari per il contrasto e la rimozione delle discriminazioni. Ciò ha permesso di individuare alcuni Assi (o Aree prioritarie), allo scopo di evidenziare le principali criticità e di proporre specifiche azioni da mettere in atto (CAP.2). Le ultime due sezioni riguardano rispettivamente la valutazione e il monitoraggio del Piano (CAP.3), e alcune Raccomandazioni (CAP. 4). In Allegato, infine, viene proposta una panoramica del quadro legislativo internazionale e nazionale circa le diverse forme di discriminazione oggetto del Piano stesso, allo scopo di approfondire alcuni elementi normativi richiesti dalle raccomandazioni formulate dalle istituzioni internazionali ed europee, e suggerire eventuali modifiche legislative.

Metodologia e sistema di *governance*

Al fine di garantire una più ampia condivisione del Piano, è stato proposto, traendo ispirazione dal Processo di dialogo strutturato attuato dall'Unione Europea, di adottare un sistema di *governance* multilivello, allo scopo di coinvolgere tutti gli attori a vario titolo interessati alle politiche in materia di prevenzione e contrasto della discriminazione. Si tratta, quindi, di un modello articolato e integrato che prevede l'azione sinergica delle istituzioni, centrali e locali, delle parti sociali e del mondo associativo. Questa metodologia consultiva con modalità mista, ha previsto momenti di confronto a distanza e momenti di incontro diretto attraverso diverse tappe che qui si riassumono brevemente. Nel mese di **gennaio 2013** è stata avviata la prima fase di consultazioni, che ha coinvolto la Rete Nazionale Antidiscriminazioni[1], con capofila istituzioni locali a diverso livello (regionale, provinciale o comunale), e le oltre 300 associazioni ed enti iscritte al Registro UNAR (art.6 del D.Lgs 215/2004), alle quali è stato chiesto di condividere la bozza della struttura del Piano. Tenendo conto dei contributi e dei suggerimenti giunti, sono stati meglio definiti gli Assi principali. Allo stesso tempo, è stata avviata la raccolta dei dati statistici e un aggiornamento dell'analisi normativa. Al fine di costituire uno specifico Gruppo Nazionale di Lavoro delle associazioni, l'**11 marzo 2013** è stato pubblicato un "Avviso di manifestazione di interesse" rivolto agli organismi che svolgono attività nel campo della lotta alla discriminazione etnica e/o razziale, con il compito di seguire la definizione, la programmazione, l'attuazione e la valutazione dell'impatto del Piano. A seguito dell'esame delle richieste pervenute, il **20 maggio 2013** è stato formalmente costituito il Gruppo Nazionale di Lavoro di cui fanno parte 85 associazioni. Il **30 luglio 2013**, alla presenza dell'allora Ministro per l'integrazione, on. Cecile Kyenge, e del Viceministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità, on. Maria Cecilia Guerra, è stato organizzato il primo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro per il Piano nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, al quale hanno partecipato 210 persone in rappresentanza di 106 associazioni. L'incontro è stato articolato in un momento di confronto con tutte le associazioni in seduta plenaria, e nell'organizzazione di 5 gruppi di lavoro secondo gli Assi di intervento individuati (Lavoro e Occupazione; Alloggio; Istruzione; Sport e Media; Sicurezza). Successivamente, è stato chiesto alle associazioni del Gruppo Nazionale di Lavoro di inviare il proprio contributo sia in merito agli Assi individuati, sia relativamente alle criticità, agli obiettivi e alle azioni da proporre anche agli altri soggetti istituzionali coinvolti nell'elaborazione del Piano. Allo stesso tempo, il Gruppo di lavoro dell'UNAR ha analizzato i risultati raggiunti: nella rimozione della discriminazione, dalle *best practice* individuate e messe a

[1] La "Rete nazionale di Antenne ed Osservatori Territoriali per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni razziali" promossa con il finanziamento del FEI 2009 è attualmente composta da:11 regioni 36 Province 5 Comuni e numerosissime associazioni e organizzazioni che sia a livello nazionale che territoriale si sono attivate e messe in rete.

sistema, dalle azioni positive già adottate dall'UNAR e da altre istituzioni. A seguito del primo processo consultivo, ultimato il **10 settembre 2013**, sono stati ampliati gli Assi di intervento, ciascuno dei quali da declinarsi per ambiti strategici, obiettivi operativi e misure positive concretamente attuabili a legislazione vigente. Gli Assi definitivi sono i seguenti:

- Lavoro e Occupazione;
- Alloggio;
- Educazione e Istruzione;
- Salute;
- Rapporti con la Pubblica amministrazione;
- Forze di polizia;
- Sport;
- Mass Media e comunicazione.

Sono stati quindi attivati otto gruppi di lavoro, coordinati dall'UNAR, che hanno elaborato una prima proposta operativa relativa ad ogni singolo Asse, che, partendo da un approfondimento normativo e statistico, ha individuato criticità, obiettivi e misure da adottare. Si è proceduto quindi alla consultazione degli altri soggetti coinvolti nell'elaborazione del Piano: il **29 ottobre 2013** si è svolto l'incontro con gli altri ministeri competenti in materia (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, ecc.), e le organizzazioni di rappresentanza degli enti locali (Conferenza dei presidenti delle Regioni, ANCI e UPI); il **30 ottobre 2013** sono state incontrate le Parti sociali (organizzazioni sindacali e associazioni datoriali); il **26 novembre 2013** si è svolto l'incontro con gli enti territoriali già attivi sul tema della lotta al razzismo, a partire da coloro che fanno parte della Rete nazionale antidiscriminazioni dell'UNAR. A tutti gli incontri ha fatto seguito, da parte dei vari soggetti coinvolti, l'invio di contributi scritti all'UNAR. Lo stesso è avvenuto da parte dei partecipanti al Tavolo interreligioso che si è riunito, alla presenza dell'allora Ministro per l'integrazione, il **4 dicembre 2013**. Nei mesi successivi, il gruppo di lavoro dell'UNAR ha elaborato una nuova bozza del Piano nazionale d'azione, frutto del monitoraggio continuo delle ulteriori indicazioni presenti nei documenti internazionali, e dei contributi provenienti da coloro che, a vario titolo, avevano partecipato all'elaborazione precedente. La nuova bozza è stata presentata il **15 ottobre 2014**, alla presenza del sottosegretario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con delega all'integrazione, on.le Franca Biondelli, e del consigliere per le Pari Opportunità per il Presidente del Consiglio, on.le Giovanna Martelli, in occasione del secondo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro, al quale hanno partecipato circa 50 associazioni. Dopo un'ulteriore verifica con tutti i soggetti coinvolti nell'elaborazione del Piano, è stata stilata la bozza finale nel **febbraio 2015**.

Parole chiave

Al fine di rendere più agevole la lettura del testo, è stato scelto, tranne che in casi specifici, di far riferimento ad un termine unico di "discriminazione" per comprendere le differenti forme che questa assume, e i diversi motivi individuati, ovvero "razza", colore della pelle, ascendenza, origine etnica, origine nazionale, lingua e religione. Riprendendo la nozione di discriminazione contenuta nell'art.2 del D.lgs 215/2003, rientrano in questa accezione sia la ***discriminazione diretta***, che si ha quando, per uno dei motivi prima ricordati, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia sta o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga, sia la ***discriminazione indiretta***, quando una disposizione, un

criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere, per uno dei motivi predetti, le persone in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. Rientrano altresì nelle discriminazioni anche le **molestie**, l'**ordine di discriminare persone** e la **vittimizzazione**. Sono considerate molestie quei comportamenti indesiderati, posti in essere per uno dei motivi prima individuati, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

Il termine **xenofobia** rimanda ad una paura eccessiva nei confronti dello straniero, motivata spesso da pregiudizi che possono trasformarsi in comportamenti discriminatori. Invece, il termine **tolleranza** è storicamente associato alla libertà religiosa e alla liberta di pensiero e parola delle cosiddette "minoranze". Il presente Piano si occupa anche di prevenzione e contrasto all'**antiziganismo o romofobia**,[2] anche tenendo conto di quanto elaborato dalla Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020. Per quanto riguarda i motivi alla base della discriminazione, è opportuno evidenziare che nel presente Piano l'uso del termine "**razza**" non implica l'accettazione delle teorie, che devono essere respinte, che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte.

Il Piano pone un'attenzione particolare anche alla **discriminazione multipla**. Infatti, non sempre una discriminazione è riferibile ad un'unica dimensione, ma può essere motivata da due o più fattori, dato che una persona può appartenere contemporaneamente a più gruppi sociali a rischio di discriminazione, e subire più forme di discriminazione ben distinte, con la conseguente necessità di adottare forme specifiche di prevenzione e contrasto alla discriminazione subita.[3] In quest'ottica, particolare attenzione è stata data alla dimensione dell'intersezionalità delle discriminazioni, intesa non come semplice sommarsi di discriminazioni diversamente motivate, ma piuttosto e soprattutto come meccanismo di interazione e moltiplicazione degli effetti.

Un altro aspetto della discriminazione al quale si fa riferimento nel presente Piano è il così detto **hate speech**, l'"*incitamento*" o "*istigazione all'odio*" che nasce negli Stati Uniti come categoria della giurisprudenza ed indica un genere di parole e discorsi che hanno lo scopo di esprimere odio e intolleranza verso una persona o un gruppo (razziale, etnico, religioso, di genere o orientamento sessuale). Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa definisce *hate speech* "*tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, tra cui quella espressa dal nazionalismo aggressivo e dall'etno-centrismo, la discriminazione e l'ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone di origine straniera*". Altre forme di discriminazione sono la misoginia, l'islamofobia, la cristianofobia e tutte le forme di pregiudizio circa l'orientamento sessuale e di genere"[4].

---

[2] Per antiziganismo o romano fobia si intende "un altro segno di intolleranza, che include tutte le espressioni di odio, discriminazione, ostilità e violenza nei confronti del popolo romanì. Si basa su pregiudizi e ignoranza ed ha forti radici storiche nella cultura popolare sotto forma di stereotipi, frasi fatte, battute, atteggiamenti dispregiativi e degradanti. Viene usato il termine romofobia quando si commette un crimine d'odio,motivato dall'avversione verso i Rom" (da Guida pratica rivolta alle ONG per prevenire la discriminazione nei confronti delle comunità rom, NER-KARD PROJECT, 2014)

[3] Nella letteratura scientifica, la discriminazione multipla è definita in modi differenti, a seconda dell'incidenza che hanno i due o più fattori discriminazione. La discriminazione multipla, viene quindi declinata in: discriminazione additiva, amplificatrice o interiezionale.

[4] http://www.nohatespeech.it/menu-azioni/no-hate-europa/

Come già ricordato, tra le forme di discriminazione che il presente Piano si propone di prevenire, contrastare e rimuovere, vi sono anche quelle motivate dalla religione o dalle convinzioni personali[5], o dalla lingua.

Sul primo aspetto, c'è da segnalare che, ad oggi, lo Stato italiano ha sottoscritto specifiche Intese solo con le seguenti confessioni religiose diverse dalla cattolica: la **Tavola Valdese** (Legge 11 agosto 1984, n.449, e Legge 5 ottobre 1993, n.409); l'**Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno** (Legge 22 novembre 1988, n.516, e Legge 20 dicembre 1996, n.637); le **Assemblee di Dio in Italia** (Legge 22 novembre 1988, n.517); l'**Unione delle Comunità Ebraiche italiane** (Legge 8 marzo 1989, n.101, e Legge 20 dicembre 1996, n.638); l'**Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia** (UCEBI) (Legge 12 aprile 1995, n.116, modificata con legge 4 aprile 2012 n.34); la **Chiesa Evangelica Luterana in Italia** (CELI) (Legge 29 novembre 1995, n.520); la **Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale** (Legge 30 luglio 2012, n.126); la **Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni** (Legge 30 luglio 2012, n.127); la **Chiesa Apostolica in Italia** (Legge 30 luglio 2012, n.128); l'**Unione Buddista Italiana** (Legge 31 dicembre 2012, n.245); l'**Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha** (Legge 31 dicembre 2012, n. 246). Tuttavia, al fine di realizzare un pluralismo religioso che si fondi sul dialogo paritario, occorre rendere pienamente effettivo il principio di laicità affermato dalla Costituzione e sancito come supremo da una sentenza della Corte Costituzionale del 1989[6]. Laicità che è essa stessa una forma di dialogo tra le religioni e delle religioni con lo Stato, e che riconosce la religione come una delle fonti di valori, quali il rispetto dell'essere umano, comuni anche ai non credenti, così come previsto anche dal Trattato sul funzionamento dell'Ue (TFUE) e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue. L'Italia vanta, inoltre, una Costituzione garantista che però deve essere ancora pienamente attuata, come nel caso degli articoli artt. 8 e 19 riguardanti la libertà religiosa[7], e ciò non favorisce forse un'adeguata gestione di un pluralismo così ampio e articolato.

---

[5] Incluse le convinzioni e pratiche non religiose, coerentemente con le previsioni del trattato sul Funzionamento dell'Ue (art. 19.1 TFUE) e della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue art. 21.1 Carta).

[6] Sentenza Corte costituzionale 11-12 aprile del 1989 n. 203. Altra sentenza della corte costituzionale nel 2000 (sentenza n. 508) la Corte costituzionale ha statuito che "l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di [tutte le confessioni religiose] (…), senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un'altra di esse, imponendosi la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza, ferma naturalmente la possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese". *De Gregorio, Libertà religiosa*

[7] Le disposizioni in essi contenute sanciscono: **il principio di non discriminazione su base religiosa** (articolo 3), **l'uguaglianza di tutte le confessioni di fronte alla legge** (articolo 8), la **libertà di professare il proprio credo**, sia individualmente che collettivamente, di promuoverne la diffusione e di celebrarne il culto in pubblico o in privato a meno che i riti non siano contrari al buon costume (articolo 19), ed infine **la proibizione di ogni forma di discriminazione** o l'imposizione di speciali oneri fiscali nei confronti di associazioni o istituzioni religiose basate sull'appartenenza confessionale (articolo 20). Accanto a questi articoli, ve ne sono altri che interessano indirettamente la libertà religiosa. In particolare essi sono: l'articolo 2 che riconosce e garantisce **i diritti inviolabili dell'uomo** (fra cui rientra quindi la libertà religiosa e di credo) e gli articoli 17, 18 e 21 che garantiscono la libertà **di espressione, di assemblea e di riunione e la libertà di organizzare associazioni religiose**. Inoltre la Costituzione tratta anche di specifici aspetti della libertà religiosa, come nel caso dell'articolo 7, **ove si sancisce che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani** e che i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi, e dell'articolo 8, terzo comma, che prevede lo strumento dell'intesa per la disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. A conclusione della struttura normativa costituzionale in materia di libertà religiosa, che vedremo delinearsi in dettaglio nel corso del volume, un'ultima disposizione di rilievo è contenuta nell'articolo 117, secondo comma, lettera c), **il quale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dei rapporti con le confessioni religiose**. Presidenza del Consiglio dei Ministri - *L'esercizio della libertà religiosa in Italia*

In merito alle discriminazioni basate sulla lingua, c'è da prendere in considerazione prima di tutto e cosiddette "**minoranze linguistiche storiche**", riconosciute e tutelate in base alla Legge 15 dicembre 1999, n.482 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"). Tali "minoranze linguistiche storiche" sono quelle: albanese, catalana, croata, francofona, franco-provenzale, friulana, germanofona (Cimbri, Sappada, Mòcheni, Walser), greca, ladina, occitana, sarda, slovena. Inoltre, al di là del modello di integrazione che si intende realizzare, è fondamentale che si presti attenzione alle esigenze linguistiche delle "nuove minoranze" frutto dei processi di stabilizzazione di milioni di migranti giunti in Italia nel corso degli ultimi decenni. Anche nei loro confronti è opportuna un'attenzione "linguistica" circa l'accoglienza e l'accesso ai servizi, in particolare per quanto riguarda le Regioni e gli enti locali, le Questure[8], gli ospedali, le ASL e la scuola, fino ad oggi affrontate soprattutto attraverso l'utilizzo di materiale informativo in lingua o attraverso la collaborazione con mediatori linguistici.

Gruppi maggiormente vulnerabili

Nell'ambito del gruppo target definito dal Piano è necessario evidenziare la condizione di particolare vulnerabilità alla discriminazione in cui versano migranti, richiedenti e beneficiari della protezione internazionale, minori stranieri non accompagnati e più in generale donne e minori sia stranieri che italiani. Sebbene la nazionalità non sia ritenuta sempre un *ground* di discriminazione, in quanto incontra i limiti della normativa nazionale sull'immigrazione e l'asilo (come dall'art.3, comma 2, della Direttiva 2000/43/CE)[9], è indubbio che migranti e beneficiari di protezione internazionale possono comunque essere vittime di discriminazione in quanto comunque portatori di diritti (es. migranti, minori stranieri non accompagnati, lungo soggiornanti, richiedenti e beneficiari di protezione internazionale), che troppo spesso vengono disattesi.

[8] A titolo di esempio, si ricorda che il comma 6, dell'art. 2 del T.U. Immigrazione, relativo ai diritti e doveri dello straniero, prevede che "*Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato*". Analogamente il comma 5 dell'art.3, relativo alle Politiche migratorie, sancisce che "*Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla* ***lingua****, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*"

[9] "*La presente Direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza dei cittadini dei paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati*"

1. QUADRO STATISTICO

Si è ritenuto fondamentale, al fine di predisporre un Piano nazionale d'Azione atto a prevenire e contrastare il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, di avere due tipi di informazioni. La prima riguarda la situazione relativa al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza presente in Italia, mentre la seconda si è concentrata sull'individuazione delle potenziali vittime di discriminazione, anche nell'ottica di un più diretto coinvolgimento delle associazioni di tutela e di meglio indirizzare le campagne di prevenzione e sensibilizzazione.

1.1 Dati statistici sulla discriminazione in Italia

1.1.1 Le fonti statistiche

Per avere un quadro più generale sulla diffusione della discriminazione, della xenofobia e dell'intolleranza in Italia, si può far riferimento ai dati statistici raccolti sia da alcune istituzioni (UNAR, OSCAD e Ministero di Giustizia) sia da diverse organizzazioni del terzo settore. Va però premesso che resta ancora significativo il fenomeno dell'*under-reporting*. Infatti, come evidenziato da diverse Raccomandazioni internazionali ed europee, le vittime tendono a non denunciare le discriminazioni subite. In parte ciò deriva da una scarsa consapevolezza del proprio diritto alla non discriminazione, in parte dal fatto che la vittima non sa dove sporgere denuncia e non è al corrente dell'esistenza di organizzazioni che potrebbero fornire assistenza ed è del parere che, anche sporgendo denuncia, la situazione non cambierebbe.

UNAR

Sulla base dei principi direttivi contenuti nell'art. 29 della Legge comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano, ha recepito il contenuto della Direttiva 2000/43/CE, con l'adozione del D.lgs 9 luglio 2003, n.215. Attraverso tale decreto, l'Italia si è dotata di precipui dispositivi normativi ed amministrativi che assicurano l'applicazione di efficaci strumenti di garanzia e tutela contro la discriminazione. A tal fine, è stato costituito presso l'allora Ministero delle Pari Opportunità, un apposito Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, più brevemente denominato UNAR. In condizioni di autonomia ed imparzialità, l'Ufficio ha il compito di promuovere l'effettiva parità di trattamento e rimuovere qualsiasi forma di discriminazione. Il disposto di cui all'art.7 del D.lgs n. 215/2003 stabilisce specificamente i compiti che lo stesso deve svolgere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'UNAR opera efficacemente attraverso una rete appositamente costituita, cosiddetta *European Network of Specialised Equality Bodies (Equinet),* al fine di addivenire ad una effettiva ed omogenea tutela e applicazione della disciplina antidiscriminatoria.

Secondo i dati del *Contact Center* dell'UNAR, dal 2006 al 2013 sono stati presi in carico, e quindi ritenuti pertinenti (ovvero che, ad un esame approfondito, si sono rilevati effettivamente di discriminazione), **oltre 3.000 casi** di discriminazione a base etnico-razziale e religiosa, giunti all'Ufficio essenzialmente attraverso il Numero Verde (800.90.10.10) e il sito www.unar.it, con la seguente evoluzione annuale: 2006: **143**; 2007: **259**; 2008: **297**; 2009: **218**; 2010: **396**; 2011: **557**; 2012: **549**; 2013: **763**. Dall'esame dei casi verificatisi nel 2013 (ultimo anno disponibile), sono emersi diversi elementi, che qui brevemente riassumiamo:

Più segnalazioni dal Centro-Nord

Considerando il luogo da cui proviene la segnalazione, un terzo dei casi pertinenti esaminati nel 2013 proviene dal Centro Italia; dal Nord è arrivato quasi il 55% delle segnalazioni, quota equamente suddivisa tra la ripartizione Ovest (25%) ed Est (29,3%). Molto più contenute le denunce di discriminazioni provenienti dal Sud (11,3%). Per il dettaglio regionale dei casi pertinenti: il Lazio con il 22,1%, il Veneto con il 17% e la Lombardia con il 14,7% sono le regioni che hanno il riscontro più alto in termini di numerosità delle segnalazioni;

L'85% delle discriminazioni avviene in forma diretta, spesso con l'aggravante delle molestie

Nel 2013, le denunce per discriminazioni dirette sono state il 64% del totale, percentuale alla quale occorre aggiungere il 20,7% di comportamenti discriminatori diretti attuati con l'aggravante delle molestie (nel complesso, si ha quindi un 84,7% di discriminazioni attuate in forma diretta). Le discriminazioni indirette sono invece una quota nettamente minore (10,9%), ma assumo una particolare rilevanza proprio perché sono l'espressione di quella che in genere viene definita la "*discriminazione istituzionale*".

La prima nazionalità per numero di segnalazioni è quella italiana

Nel 2013, coloro che hanno contattato l'UNAR denunciando di essere stati vittima di comportamenti discriminatori appartengono a 41 diverse nazionalità. L'elemento interessante è dato dal fatto che la prima nazionalità per numero di segnalazioni è quella italiana (26,5% delle segnalazioni fatte da vittime), seguono con la stessa percentuale i casi segnalati da persone di origine marocchina e rumena (8,5%).

Da chi parte la denuncia

Le segnalazioni giunte nel 2013 sono nella metà dei casi presentate da individui, persone che sono state coinvolte direttamente in situazioni discriminatorie o ne sono state testimoni. Le cosiddette "vittime" rappresentano il 29,2% dei segnalanti, i testimoni, invece, ammontano al 19,5%. Ci sono poi i casi che vengono istruiti a seguito dell'intervento di associazioni o di inchieste dell'UNAR stesso: i primi sono il 10,2%, i secondi il 41%.

Il 34,2% delle denunce riguarda l'ambito dei media

La maggior parte dei casi trattati nel 2013 riguarda l'ambito dei "mass media" con il 34,2%; a seguire, con il 20,4%, l'ambito "vita pubblica", poi il "tempo libero" con l'11,4%. I primi tre ambiti per frequenza attengono a spazi della vita sociale all'interno dei quali dovrebbero vigere le norme del rispetto e della convivenza civile, ma che invece si trasformano in luoghi di potenziale conflitto, dove a prevalere è il pregiudizio. Il dato risente, ovviamente, anche degli interventi normativi e delle azioni positive poste in essere dall'Ufficio che, in alcuni ambiti (lavoro, casa, ecc.), hanno permesso la rimozione dei motivi che precedentemente erano stati all'origine della discriminazione, impedendone quindi il perpetuarsi.

OSCAD

Un'altra importante fonte di rilevazione degli episodi di discriminazione è l' Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD), un organismo interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) istituito nel 2010 e incardinato nel Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale. Scopo dell'OSCAD è agevolare le persone che sono vittime di reati a sfondo discriminatorio (*hate crimes*, o crimini ispirati dall'odio) nel concreto godimento del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge ed alla protezione contro le discriminazioni. Dall'aprile 2011 è attivo un Protocollo di intesa tra l'OSCAD e l'UNAR che prevede, oltre alle modalità di scambio informativo sulla trattazione dei casi di discriminazione, anche il coinvolgimento dell'OSCAD nelle attività della Rete nazionale di osservatori e

centri territoriali contro le discriminazioni e della Rete delle antenne territoriali contro le discriminazioni attivate dall'UNAR, nonché la partecipazione di rappresentanti dell'UNAR nella formazione alle Forze di Polizia. Per quanto riguarda la trattazione dei casi, va evidenziato che mentre l'UNAR si occupa di segnalazioni che non presentano profili di valenza penale, l'OSCAD raccoglie soprattutto casi che hanno rilevanza in materia di sicurezza (i reati), anche attraverso l'attivazione di un indirizzo di posta elettronica dedicato (oscad@dcpc.interno.it) al quale possono essere indirizzate da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, anche in forma anonima, segnalazioni di crimini d'odio. Ricevuta e vagliata la segnalazione di reato a sfondo discriminatorio, la segreteria dell'OSCAD è in condizione di interessare immediatamente l'ufficio competente per la specifica questione, richiedendo elementi di informazione o, laddove necessario, sollecitando una specifica attenzione rispetto ai profili di maggiore delicatezza. A tal proposito si segnala che, per quanto attiene ai dati relativi alle discriminazioni-reato, è necessario tener conto che, attualmente, i dati "ufficiali" delle Forze di polizia contenuti nel sistema SDI, relativi alle denunce di reato raccolte ed alle attività investigative effettuate, confluendo nel SISTAN, divengono statistiche ufficiali dell'ISTAT e, in parte, dell'EUROSTAT. Peraltro, al riguardo è necessario precisare che possono essere inseriti nel sistema SDI solo i reati discriminatori relativi ad un ambito specificamente "tutelato" dalla normativa (che, nel caso italiano, prevede quali motivazioni discriminatorie oggetto di tutela "rinforzata" solo quelle correlate a "razza", etnia, nazionalità, religione e lingua).

Premesso quanto sopra, si riportano i **dati ufficiali SDI** relativi ai reati di cui alla "Legge Mancino" ed alla "Legge Reale", riferiti agli anni 2012 e 2013:

D.L. 122/93 ("Legge Mancino")						
Reati (articolo e descrizione)	2012			2013		
	N.ro reati	Pers. den.	Pers. arr.	N.ro reati	Pers. den.	Pers. arr.
Art. 2, c.1 (Manifestazioni esteriori o esibizione di emblemi/simboli razzisti in pubbliche riunioni)	77	110	4	80	134	5
Art. 2, c.2 (Accesso agli stadi con emblemi/simboli razzisti)	**--***	6	5	**--***	7	1
Art. 3 (Circostanza aggravante)	78	67	4	153	115	6
TOTALI:	**155**	**183**	**13**	**233**	**256**	**12**

* I denunciati e gli arrestati si riferiscono a reati commessi negli anni precedenti.

L. 654/75 ("Legge Reale")						
Reati (articolo e descrizione)	2012			2013		
	N.ro reati	Pers. den.	Pers. arr.	N.ro reati	Pers. den.	Pers. arr.
Art. 3, c.1, lett. a (propaganda di idee di superiorità/odio razziale; istigazione o commissione di atti di discriminazione)	23	27	7	21	38	1
Art. 3, c.1, lett. b (istigazione o commissione di violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali)	20	28	0	23	19	6
Art. 3, c.3, 1^ parte (partecip.ne o assistenza ad ass.ni/gruppi razzisti)	1	0	0	4	2	0
Art. 3, c.3, 2^ parte (promozione o direzione di ass.ni/gruppi razzisti)	2	16	4	2	4	5
TOTALI:	**46**	**71**	**11**	**50**	**63**	**12**

Per quanto attiene, invece, all'attività di monitoraggio effettuata dall'OSCAD, si rappresenta che, da settembre 2010 al 13 gennaio 2015, sono state complessivamente ricevute 1.187 segnalazioni, 574 delle quali relative ad atti discriminatori costituenti reato. Di queste 348 (pari al 60,6%) con motivazione etnico-razziale e 124 (pari al 21,6%) con motivazione connessa al credo religioso.
È appena il caso di evidenziare che i dati SDI e quelli OSCAD non coincidono proprio per la loro diversa natura, rispettivamente, di dati ufficiali delle forze di polizia (relativi, come si è detto, alle denunce di reato raccolte ed alle attività investigative effettuate) e segnalazioni ricevute dall'Osservatorio nell'ambito della propria attività di monitoraggio.

Associazioni

Va segnalata anche la diffusione di osservatori e di sportelli contro la discriminazione, attivati da organizzazioni del terzo settore, che raccolgono le segnalazioni di soggetti che sono stati vittime o testimoni di comportamenti ritenuti discriminatori. Il dato che è qui importante rilevare è che l'art.5 del D.lgs 215/2003 riconosce la possibilità agli enti e alle associazioni di essere legittimate ad agire in giudizio "in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione" e "nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione". Per essere legittimate ad agire, gli enti e le associazioni devono essere inserite "*in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione. Nell'elenco (…) possono essere inseriti le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, nonché le associazioni e gli enti iscritti nel registro*" delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, in base all'art.6 del D.lgs 215/2003. Attualmente sono 582 le associazioni che hanno ottenuto la legittimazione ad agire.

1.1.2 Le ricerche

Per avere un quadro più generale sulla diffusione della discriminazione, della xenofobia e dell'intolleranza, sono state realizzate diverse ricerche sul tema, a livello nazionale.
In occasione del lancio della Campagna Unicef "Io Come Tu", nel **2010** Lorien Consulting ha condotto una ricerca *on-line*, **"*Indagine sul razzismo in Italia. Un confronto tra adolescenti e adulti*"**, rivolta a 400 adulti (più di 18 anni) e 400 adolescenti (tra i 14 e i 17 anni). Dalla ricerca emerge che il razzismo è sicuramente un tema percepito come esistente tanto dagli adulti quanto dai più giovani. Alla domanda "Secondo lei il razzismo esiste?" il 95,9% e il 96,8% dei rispondenti rispettivamente adolescenti e adulti hanno risposto in modo affermativo. Del razzismo i giovani hanno una percezione tangibile, quotidiana, a scuola come nella loro città, ma hanno anche una percezione molto forte mediata dai giornali e dalla televisione. Gli adulti hanno una percezione indiretta per il 67,8% e per quanto riguarda quella diretta soprattutto sul luogo di lavoro 21,2%. Le opinioni sul razzismo derivano per la maggioranza dei rispondenti, sia adolescenti sia adulti, dall'educazione familiare molto più che da quella scolastica. Per un'alta percentuale di giovani (35,8%) la responsabilità del razzismo deriva dall'ignoranza degli italiani mentre per una percentuale praticamente uguale (35,9%) di adulti dipende dai comportamenti sbagliati di alcuni stranieri. Se il valore dell'uguaglianza, che traspare molto chiaramente dalle realizzazioni grafiche della Campagna "Io Come Tu", non trova corrispondenza nella realtà per i giovani la colpa è

dell'ignoranza degli italiani, i quali incolpano invece i cattivi comportamenti degli stranieri. I giovani italiani sono dunque molto più aperti agli stranieri dei loro genitori, dei loro nonni e dei loro amici più grandi, ma è indubbio che una grossa campagna di sensibilizzazione è necessaria, a tutti i livelli.

Secondo l'indagine "***I migranti visti dai cittadini italiani***", condotta nel 2011 dall'ISTAT per conto del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su un campione di 7.725 famiglie distribuite in 660 comuni italiani la maggior parte degli intervistati ritiene che in Italia gli immigrati siano discriminati: il 59,5% dei rispondenti afferma che nel nostro Paese gli immigrati sono trattati meno bene degli italiani (13,1% molto, 46,4% abbastanza). Solo il 13,4% ritiene che la popolazione straniera non sia oggetto di comportamenti discriminatori. Se per un terzo dei cittadini la situazione discriminatoria è migliorata rispetto a cinque anni fa, per un quarto è peggiorata e il 42,1% degli intervistati ritiene che non vi siano stati significativi mutamenti. La discriminazione ha luogo in diversi ambiti e si traduce in differenti opportunità per gli immigrati. Secondo i rispondenti, a parità di capacità e di titoli, gli immigrati hanno meno opportunità degli italiani di trovare un lavoro, di ottenere una promozione e di trovare una casa in affitto: sono di questo parere rispettivamente il 70,2%, il 69% e il 68,7% degli intervistati. Contenuta, ma non irrilevante, è la quota di quanti ritengono che al contrario gli immigrati abbiano più possibilità degli italiani di trovare lavoro (10,2%): residuale, invece, è quella di chi ritiene che abbiano più possibilità di affittare casa (4,5%) o ottenere una promozione (2,4%). La maggior parte degli intervistati ritiene effettivamente difficile per un immigrato l'inserimento nella nostra società (80,8%), addirittura il 2,4% lo ritiene impossibile e solo il 16,8% facile. Essere donna immigrata viene considerato dal 28,3% dei rispondenti un'aggravante che può complicare ulteriormente la già difficile integrazione nel nostro Paese; una quota simile (29,2%) ha, invece, l'opinione esattamente opposta, cioè ritiene che le donne sono facilitate. Il 42,5% ritiene che non vi siano differenze nelle difficoltà che uomini e donne immigrati incontrano nell'inserimento nella nostra società.

Per una maggiore chiarezza espositiva, nel presente Piano i riferimenti ad altre indagini a livello nazionale ed europeo sempre riferite alle discriminazioni, sono riportati nel capitolo relativo all'Asse di riferimento della ricerca.

1.2 Stima delle potenziali vittime di discriminazione

Un ulteriore elemento di approfondimento riguarda i dati sull'universo delle potenziali vittime di discriminazione, a causa del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, delle convinzioni e pratiche religione e della lingua. A tal fine, sono state individuate cinque diverse tipologie, che rispondono ai motivi che abbiamo prima ricordato e che in alcuni casi si sovrappongo:

a) cittadini stranieri;

b) cittadini italiani d'origine straniera, ovvero che hanno acquisito la cittadinanza per "residenza", per "matrimonio", per adozione e per lo "ius soli";

c) cittadini italiani discriminati per il colore della pelle;

d) cittadini sia stranieri che italiani appartenenti alle "minoranze religiose",

e) cittadini italiani appartenenti alle "minoranze linguistiche".

Sebbene i sistemi di rilevazione statistica non sempre tengono nel dovuto conto di queste tipologie, è possibile avanzare una stima statistica su quante siano oggi le potenziali vittime di discriminazione in Italia. Tenendo conto che secondo l'ultimo censimento ISTAT (2012), gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia sono **circa 4,7 milioni**. In questo campione rientrano, verosimilmente, anche i circa

3,2 milioni di stranieri potenzialmente vittime per le loro convinzioni religiose. Più difficile invece avanzare una stima attendibile sui cittadini italiani potenziali vittime di discriminazione. Di sicuro, anche tenendo conto delle segnalazioni giunte all'UNAR e degli episodi riportati dai media, rientrano in questo universo gli italiani d'origine straniera, che rappresentano anche una consistente componente delle trasformazioni conseguenti alle immigrazioni, e che vanno in genere sotto il nome di "nuovi italiani", cioè di persone che hanno acquisito in un secondo momento la cittadinanza italiana. Proprio per questo, è opportuno tener conto di un dato evolutivo, che prenda in esame gli ultimi dieci anni. Si tratta di cittadini d'origine straniera divenuti italiani per residenza, per matrimonio, per "ius soli" o per adozione. La loro stima attuale è di circa 500.000 persone. A questi possiamo aggiungere gli italiani potenzialmente discriminati perché appartenenti ad una "minoranza religiosa", che sarebbero circa 1,4 milioni (CESNUR, 2012), che non sempre rientrano tra i cittadini italiani d'origine straniera. Sarebbero invece almeno 2,4 milioni i cittadini italiani appartenenti alle minoranze storico linguistiche. Più difficile è invece avere una stima dei cittadini italiani potenziali vittime di discriminazione per i tratti somatici e il colore della pelle. Se indubbiamente una parte consistente di loro rientra tra gli italiani d'origine straniera, ci sono comunque anche molti italiani la cui origine straniera risale a diverse generazioni (basti pensare ai discendenti con un background che risale all'esperienza coloniale italiana) e che andrebbero considerati a parte, ma dei quali è estremamente difficile avanzare una qualche stima attendibile.

Da quanto scritto, si può comunque affermare che, attualmente, le potenziali vittime di discriminazione in Italia sono circa 8,5 milioni, pari al 14,3% dei residenti in Italia. E' indubbio che si tratta di una realtà molto sfaccettata, soprattutto da un punto di vista di tutele, che però condividono, loro malgrado, proprio il rischio di essere vittime di discriminazione, xenofobia e intolleranza che hanno come matrice comune il negare l'Altro e l'idea che l'Italia è sempre stata, per motivi geografici e storici, un paese multietnico, multireligioso, multilinguistico, multiculturale.

1.3 Proposte operative

Raccolta dati su base etnica e religiosa

Per comprendere a pieno i problemi vissuti dai gruppi target del Piano, nonché per meglio definire le strategie utili a risolvere tali problemi, è fondamentale disporre di dati statistici non solo sulla cittadinanza e sul paese di origine, ma anche su alcune caratteristiche specifiche delle potenziali vittime di discriminazione - quali il genere, il colore della pelle, l'etnia, la lingua e la religione – che in genere non vengono rilevate nelle statistiche ufficiali. Ciò dipende anche dal fatto che questo tipo di raccolta dati si scontra in molti dei paesi europei con il quadro giuridico di protezione dei dati".

Di pari importanza, è l'acquisizione di micro-dati - raccolti in forma diretta e su base campionaria ed applicati agli 8 assi di intervento proposti dal Piano – che può consentire non solo un monitoraggio delle principali dinamiche di discriminazione in Italia, ma anche – qualora la raccolta dei dati sia prolungata nel tempo – una valutazione sistematica dell'impatto delle politiche promosse dal Piano. Tale raccolta dati, che deve anche coinvolgere le realtà che operano sui territori interessati che promuovono percorsi di inclusione sociale, può in tal modo contribuire ad offrire una solida base scientifica per il lavoro di valutazione e monitoraggio ad opera dei 10 Tavoli di Lavoro appositamente costituiti (CAP. 3). In relazione agli 8 assi di intervento individuati dal Piano, è altresì di fondamentale importanza acquisire informazioni, attraverso indagini qualitative, sulle forme di discriminazione e disparità di trattamento.

Tuttavia, la raccolta dei dati è una problematica riconosciuta ed importante per gli Equality Bodies europei. Pur se le direttive antidiscriminatorie (direttiva 2000/43/CE e direttiva 2000/78/CE) non impongono agli Stati membri di raccogliere dati in materia di discriminazioni, la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 17 gennaio 2014, ad esempio, ha ribadito che "*la scarsità dei dati etnici nella maggior parte degli Stati membri può […] costituire un ostacolo per un adeguato controllo dell'applicazione della normativa comunitaria*". Si tratta, quindi, di predisporre un sistema di rilevazione che, nel rispetto della privacy e del trattamento dei dati personali, consenta sia di disporre dei dati indispensabili per la prevenzione e il contrasto alla discriminazione. Secondo il CERD, ad esempio, gli Stati dovrebbero essere in grado di indicare quanti individui sono trattati in maniera meno favorevole sulla base di aspetti come la "razza", il colore della pelle, l'origine etnica, ecc. Il Consiglio d'Europa riconosce che la raccolta di dati su questi aspetti favorisce la valutazione delle situazioni di gruppi particolarmente esposti al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo ed all'intolleranza. L'Unione Europea riconosce anch'essa il positivo contributo della raccolta di dati etnici per la valutazione delle politiche di contrasto alla discriminazione e ne riconosce l'utilità anche nei processi giudiziari come un'evidenza empirica di discriminazione diretta ed indiretta. Anche per l'ENAR i dati disaggregati sulla base di categorie etniche sono necessari per combattere i crimini d'odio così come l'esclusione sociale e la povertà. L'ECRI, nel corso del suo monitoraggio paese per paese e nelle sue raccomandazioni, ha sempre sottolineato l'esigenza di seguire da vicino le manifestazioni di discriminazione razziale in un numero importante di ambiti. Per questo ha spesso richiesto ai governi di raccogliere dati utili come statistiche sulla cittadinanza, sull'origine nazionale ed etnica, sulla lingua e sulla religione. Durante il 2011 un numero importante di Paesi Membri del Consiglio d'Europa ha proposto censimenti nei quali erano incluse domande non obbligatorie sulle etnie, la lingua e l'affiliazione religiosa.

In realtà, come risulta dalla ricerca "*Analisi dei metodi per la rilevazione statistica di concetti come razza/etnia e colore della pelle*", condotta nel 2012 dalla Fondazione per la Sussidiarietà per conto dell'UNAR, circa il 50% dei 41 paesi europei nei paesi analizzati raccoglie dati sull'etnia nelle proprie statistiche ufficiali. Solo due paesi (Gran Bretagna ed Irlanda) raccolgono invece dati sulle etnie in relazione alle minoranze derivanti da processi migratori. In altri casi (ad esempio nei paesi scandinavi), vengono rilevate informazioni sulla lingua e sul paese di nascita dei genitori con il chiaro proposito di identificare i nuovi cittadini con un background ereditario straniero (il *foreign background*). Ad oggi appare questa una possibile soluzione per ottenere anche in Italia maggiori informazioni sulla realtà multietnica, multiculturale e multireligiosa. Tuttavia, quale che sia la soluzione definitiva individuata, bisogna sottolineare l'importanza di una misurazione tramite indagini longitudinali e l'incrocio di dati diversi. Fondamentale è la continuità nel tempo delle misurazioni per identificare trend e valutare anche l'impatto dei dispositivi anti-discriminatori. Anche le segnalazioni presso le pubbliche amministrazioni giocano un ruolo importante per la completezza delle informazioni sulle discriminazioni razziali ed etniche. Inoltre, accanto a specifici strumenti di rilevazione, che possano rientrare sia in una strategia di raccolta dati "*soft*" (censimenti in particolare, che tengano conto del *foreign background*, ovvero dati sulla lingua e sul paese di nascita dei genitori), si ritiene fondamentale predisporre una strategia più complessa, che abbia come obiettivo l'individuazione di una sorta di "**indice della discriminazione**", accompagnato dalla rilevazione di dati di *outcome* per analizzare le correlazioni fra più caratteristiche "etnico/razziali" e gli effetti di questa diversità sulle pari opportunità, intese come parità di accesso ai beni e servizi indipendentemente dal tratto della differenza che può caratterizzare ciascuna persona.

Messa in rete delle varie fonti

Per disporre di dati certi ed univoci, sia quantitativi che qualitativi, sulla discriminazione e sulle potenziali vittime, e quindi predisporre efficaci misure di prevenzione e contrasto, è fondamentale la messa in rete delle varie fonti, tenendo conto che attualmente sono dati eterogenei e, quindi, non cumulabili per lo svolgimento di un'adeguata analisi statistica. In particolare, risulta fondamentale avere anche informazioni statistiche sulla contestazione dell'art.3 del D.lgs. 26 aprile 1993, n.122, convertito con Legge 25 giugno 1993, n.205 (c.d. "aggravante Mancino") o dell'art.3 della Legge 13 ottobre 1975, n.654 (c.d. "Legge Reale"). Tuttavia, poiché la qualificazione del reato è demandata al Pubblico Ministero, che potrebbe non condividere le relative valutazioni effettuate dalle Forze di polizia, diviene estremamente importante poter monitorare l'intero iter del dato dalla denuncia/intervento in flagranza alle varie fasi processuali, fino alla eventuale pronuncia di Cassazione.

Analisi comparata con altri Piani d'azione contro il razzismo elaborati da altri Paesi europei

Il Piano si propone inoltre di rafforzare le politiche di lotta alla discriminazione in Italia e la progressiva convergenza negli standard qualitativi maturati a livello comunitario nel contrasto ad ogni forma di razzismo, attraverso un sistematico scambio di informazioni e conoscenze a livello europeo. A questo fine, si ritiene opportuno promuovere un'analisi comparata tra le misure, le azioni e i principali risultati raggiunti in Europa, a partire dagli *Equality bodies* che si occupano di parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (sulla base della direttiva comunitaria n. 2000/43 CE).

2. ASSI DI INTERVENTO

In un quadro di risorse limitato, occorre individuare le aree prioritarie su cui focalizzare il Piano Nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza (d'ora in avanti PNA), al fine di proporre azioni specifiche da mettere in atto nel triennio per prevenire e/o rimuovere le discriminazioni. Per l'individuazione degli Assi di intervento, il **gruppo di lavoro dell'UNAR** ha tenuto conto delle relazioni al Parlamento elaborate dall'Ufficio negli ultimi tre anni; della rilevanza statistica dei casi di discriminazione; delle criticità evidenziate e dei risultati raggiunti dall'UNAR nella rimozione della discriminazione; della valutazione delle azioni positive già adottate dall'UNAR e da altre istituzioni; dei settori individuati dall'Unione europea come prioritari nel contrasto alle discriminazioni; delle indicazioni emerse in occasione delle indicazioni pervenute dagli enti locali nel corso della prima consultazione, e del Primo meeting del Gruppo Nazionale di Lavoro per la definizione del PNA, tenutosi a Roma il 30 luglio 2013.
Ciascun Asse è organizzato in quattro sottoparagrafi:

- una breve **premessa**, nella quale viene motivato il ruolo strategico di quello specifico ambito nel contrasto alla discriminazione, con riferimento anche ai dati disponibili e alle ricerche effettuate negli ultimi anni;
- la descrizione delle **criticità** che si ritengono prioritarie;
- l'indicazione degli **obiettivi generali** che si pensa di dover raggiungere per il contrasto alla discriminazione, in modo rispondente delle criticità descritte;
- l'individuazione delle **misure**, con le quali si intende raggiungere gli obiettivi, raggruppate per macroaree di intervento quali, ad esempio, la raccolta e l'analisi dei dati, la formazione, la informazione e sensibilizzazione. Oltre a misure non specifiche, è possibile indicare anche **azioni positive** per quei gruppi che sono particolarmente vulnerabili nell'ambito di quell'asse. E' importante che, oltre a tener conto di ciò che si sta già facendo o si ha in programma di fare, vengano anche riportati **esempi di buone prassi** significative nel contrasto alle discriminazioni già adottate dai vari soggetti, istituzionali e non, che partecipano all'elaborazione del PNA.

Nota metodologica. Al fine di rendere più agevole la lettura del testo, è stato scelto, tranne che in casi specifici, di far riferimento al termine generico di "discriminazione" per comprendere i diversi motivi all'origine delle differenti forme di discriminazione ("razza", colore della pelle, ascendenza, origine etnica, origine nazionale, lingua e religione).

2.1 LAVORO E OCCUPAZIONE

Il lavoro rappresenta un elemento centrale nei processi di integrazione sociale dell'individuo e va ad incidere profondamente su altri aspetti fondamentali quali la tutela della salute, l'accesso all'istruzione dei minori, la riduzione dei rischi di marginalizzazione e di esclusione dal contesto sociale di riferimento, il sostegno alla famiglia e il ricongiungimento familiare. Anche per questa centralità, già nel 2010 l'UNAR ha istituito una Cabina di Regia con le Parti sociali e le Parti datoriali al fine di individuare, prevenire e contrastare fenomeni di discriminazioni e razzismo nell'accesso e nella permanenza nei luoghi di lavoro.

Nel 2013 l'UNAR ha trattato 57 casi di discriminazione su base etnico-razziale avvenuti nel settore lavorativo (dati UNAR/IREF-ACLI), che costituiscono il 7,5% del totale dei casi di discriminazione su base etnico-razziale segnalati all'Ufficio. Va segnalato che, rispetto al 2012, le segnalazioni sono più che dimezzate, dato che può essere interpretato sia come il risultato di una maggiore attenzione ad evitare la discriminazione, trattandosi in gran parte di discriminazione indiretta, sia come una maggiore difficoltà delle vittime di denunciare episodi di discriminazione in un periodo di crisi economica, per cui la denuncia può portare alla perdita del posto di lavoro. Ed è indubbiamente indicativo che, come hanno evidenziato numerose ricerche, vi sia stato un aumento delle situazioni di grave sfruttamento, soprattutto nel settore agro-alimentare, che però non hanno comportato un aumento delle segnalazioni di discriminazione. Anche nel 2013, tuttavia, i dati evidenziano che il momento dell'accesso all'occupazione è quello nel quale si sono verificati il maggior numero di discriminazioni, seguono le relazioni con i colleghi, le condizioni lavorative e le condizioni di licenziamento.

Tali dati si inseriscono in un contesto più generale che presenta diverse ambiguità. Il "*Quarto rapporto annuale. Gli immigrati e il mercato del lavoro in Italia*"(luglio 2014), curato dal Ministero del Lavoro e dalle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, ha infatti evidenziato che, "*alla luce dell'attuale contesto economico e delle criticità che sta attraversando il mercato del lavoro italiano*, *la condizione occupazionale dei cittadini stranieri conferma i segnali di contraddittorietà emersi negli ultimi anni*". Infatti, "*se a livello generale il numero di occupati comunitari ed extracomunitari ha fatto registrare tra il 2012 e il 2013 un lieve incremento di poco inferiore alle 22mila unità – a fronte di un crollo dell'occupazione nativa pari a -500mila individui – il tasso di occupazione, anche superiore a quello degli italiani, da ormai alcuni anni segnala una tendenza al peggioramento; dal 2008 ha infatti perso 5 punti percentuali, attestandosi all'attuale 5,81% […]. La contrazione del numero di assunzione rivolte a cittadini comunitari ed extracomunitari nel 2013 è rilevante e continua il* trend *degli anni passati (-6,9% rispetto al 2012). Il calo della domanda di lavoro interessa tutte le ripartizioni geografiche e tutti i settori di attività economica ad eccezione dell'*Agricoltura*, unico comparto che presenta un incremento delle attivazioni*". Inoltre, persiste un problema di sottoinquadramento dei lavoratori extracomunitari: "*a parità di livello di istruzione "alto" (in altre parole laurea e post laurea), la quota di lavoratori stranieri impiegati in mansioni di basso livello è pari al 22,6% del totale, a fronte dello 0,4% degli italiani e nondimeno quest'ultimi per l'83,4% svolgono la funzione di* Dirigenti, professioni intellettuali e tecniche *contro appena il 34,9% degli stranieri laureato"*. Lo stesso Rapporto segnala, infine, anche una percentuale particolarmente elevata di NEET (*Not in Employment, Education and Training*) tra i giovani stranieri con un'età tra i 15 e i 29 anni: il 15% della popolazione considerata (comprensiva dei 385.179 stranieri e dei 2.049.561 italiani). Sarebbe

comunque da approfondire se questa condizione socio-lavorativa possa essere determinata anche da fattori di discriminazione.

Positivo, invece, il dato relativo alle imprese a titolarità immigrata. Secondo il rapporto "*Immigrazione e imprenditoria 2014",* curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, nonostante la crisi economica, i titolari di imprese individuali nati all'estero sono aumentati, dal 2011 al 2013, del 9,5% (e del 4,1% nell'ultimo anno), sebbene risulti anche che molte di queste imprese sono di piccole dimensioni, con una forte presenza di imprese gestite da donne di origine straniera (117.703). Inoltre, emerge anche una specializzazione dei vari gruppi etnici, o se vogliamo, una sorta di etnicizzazione di questo settore del mercato del lavoro (tra i muratori a prevalere sono i rumeni, nel commercio i marocchini, nella ristorazione i cinesi e gli egiziani, nelle ditte di noleggio e nelle agenzie di viaggio i bangladesi, nella manifattura i cinesi, ecc.). Infine, va evidenziato che il Nord raccoglie più della metà delle imprese "immigrate", con in testa la Lombardia con oltre 94.000 imprese, pari al 19% del totale).

CRITICITA'

Le aree di maggiore criticità riguardano:

- l'accesso all'occupazione ed al lavoro, sia autonomo che dipendente;
- le condizioni lavorative, compresi i rapporti con i/le colleghi/e ed il datore di lavoro, gli avanzamenti di carriera e la retribuzione, con particolare attenzione, nel caso di cittadini stranieri, alle forme contrattuali (lavoro precario o a tempo determinato) che possano contribuire ad accettare forme di discriminazione, mobbing, molestia e razzismo, per via del timore di non avere rinnovato il contratto di lavoro, con ripercussioni, in alcuni casi, anche sulla stessa regolarità del soggiorno in Italia;
- le condizioni di licenziamento e la fase di fuoriuscita dal mercato del lavoro.

OBIETTIVI

- Consolidare l'attività di raccolta dati ed effettuare ricerche e monitoraggi sulle discriminazioni in ambito lavorativo al fine di comprenderne la diffusione, le caratteristiche e le modalità;
- rafforzare l'azione di monitoraggio dell'applicazione della normativa vigente in questo settore;
- incentivare l'adozione di politiche di *diversity management* e di contrasto alle discriminazioni, sia da parte di aziende pubbliche che private;
- valorizzare l'attività della Cabina di regia istituita con le Parti Sociali presso l'UNAR già nel 2010;
- promuovere l'eliminazione delle barriere nell'accesso all'occupazione per le persone che siano a rischio di discriminazione, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- favorire il riconoscimento e lo sviluppo delle competenze professionali dei lavoratori a rischio di discriminazione;
- promuovere l'inserimento ed il reinserimento lavorativo dei lavoratori a rischio di discriminazione, con un'attenzione ai contesti di inoccupazione e disoccupazione rilevanti;
- promuovere la conoscenza dei meccanismi di conciliazione e migliorare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione;
- continuare a sensibilizzare i datori di lavoro, le associazioni datoriali, i lavoratori, le associazioni di categoria e sindacali sul tema della discriminazione, sia diretta che indiretta;

- assicurare che i lavoratori non comunitari possano partecipare ai concorsi pubblici nel rispetto dei principi europei.

MISURE

Raccolta dati e monitoraggio

- Continuare a raccogliere dati e monitorare il fenomeno della discriminazione in ambito lavorativo;
- effettuare un'indagine statistica sull'accesso al lavoro e sulle condizioni di lavoro delle persone a rischio di discriminazione;
- monitorare l'applicazione, nelle Amministrazioni Pubbliche, dell'art. 21 della l. 183/2010 in relazione al ruolo dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), nonché dei Consiglieri di Fiducia per i casi di mobbing, che ormai sono presenti in moltissime realtà pubbliche e private, e si coordinano con i CUG, pur nella reciproca indipendenza;
- continuare a monitorare i mass media per contrastare la pubblicazione di annunci di lavoro che siano discriminatori;
- monitorare i bandi di concorso pubblici per garantire che permettano la partecipazione dei lavoratori non comunitari nel rispetto dei principi europei;
- monitorare l'evoluzione del processo di "bancarizzazione" dei lavoratori subordinati e autonomi e delle aziende costituite da persone a rischio di discriminazione;
- effettuare un'indagine sugli ostacoli nell'accesso al credito per i lavoratori autonomi e per le aziende costituite da persone a rischio di discriminazione;
- studiare la diffusione e le *best practice* in riferimento alla micro-finanza, incluso il microcredito, per i lavoratori autonomi e le aziende costituite da persone a rischio di discriminazione;
- studiare gli effetti prodotti - in termini di risparmio, rimesse, conoscenze acquisite e comportamenti - dalla partecipazione a programmi di informazione e assistenza in materia finanziaria di persone a rischio di discriminazione ed, eventualmente, delle loro famiglie;
- monitorare gli effetti della nuova normativa sul lavoro (legge 183/2014).

Diversity Management

- Continuare a promuovere iniziative già realizzate dall'UNAR quali "DiversitaLavoro", "PariMerito", e Career Forum Territoriali per favorire l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, coinvolgendo un numero sempre maggiore di aziende – rivolgendosi alle multinazionali, ma anche ad aziende di grandi, medie e piccole dimensioni – ed incrementando il numero di *career day* e di città italiane coinvolte nell'iniziativa;
- favorire la valorizzazione delle diversità linguistiche, religiose e culturali e delle competenze in ambito aziendale, proponendo modelli di *team building* delle risorse umane in prospettiva interculturale, sia nel settore pubblico che privato;
- effettuare una campagna pubblicitaria rivolta alle aziende e volta a promuovere la *supplier diversity strategy*, ossia una politica aziendale che, nella scelta dei fornitori di beni e servizi, favorisca le imprese composte da una maggioranza di persone appartenenti a categorie soggette a discriminazione;

- promuovere la conoscenza ed il rispetto delle festività religiose, delle tradizioni storico-linguistiche, i precetti alimentari (mense), la predisposizione di spazi di preghiera delle persone soggette a discriminazione, anche attraverso gli istituti della contrattazione decentrata.

Formazione

- Promuovere la conoscenza della normativa antidiscriminatoria da parte dei datori di lavoro, delle associazioni datoriali, delle rappresentanze sindacali e dei lavoratori, ma anche presso i giudici e gli avvocati, attraverso percorsi di formazione specifici;
- promuovere corsi di formazione professionale, creazione di nuove professionalità e forme di apprendimento permanente rivolti alle persone a rischio di discriminazione, che favoriscano il loro inserimento o reinserimento professionale, tenendo in considerazione i livelli di occupazione, le necessità del mercato del lavoro a livello nazionale, regionale e locale;
- promuovere percorsi formativi specifici ed un sistema di valutazione e certificazione delle competenze al fine di favorire l'occupazione di persone a rischio di discriminazione (es. colf e assistenti familiari);
- realizzare corsi di formazione per operatori dei Centri per l'Impiego sul tema della discriminazione;
- promuovere la formazione in materia di discriminazione dei membri dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) nella Pubblica Amministrazione;
- favorire la formazione professionale volta all'inserimento lavorativo nel settore della *green economy* delle persone a rischio di discriminazione;
- promuovere corsi di formazione per formatori e l'elaborazione di materiali di supporto alla formazione nel settore dell'informazione e assistenza in materia finanziaria di persone a rischio di discriminazione;
- promuovere corsi di formazione per gli operatori sindacali, compresi gli operatori di patronati e centri autorizzati di assistenza fiscali;
- favorire l' "alfabetizzazione finanziaria" delle persone a rischio di discriminazione attraverso un processo di *mainstreaming* di elementi di educazione finanziaria in tutte le attività di formazione, incluse quelle legate alla qualificazione o riqualificazione professionale, o volte a favorire l'autoimprenditorialità.

Informazione e sensibilizzazione

- Continuare a disseminare informazioni sulla normativa anti-discriminazione ed a promuovere il dialogo con le Parti sociali;
- promuovere campagne di informazione volte a sensibilizzare i datori di lavoro e gli operatori sindacali sulle tematiche anti-razziste e sulla normativa anti-discriminazione;
- realizzare campagne di sensibilizzazione che mostrino come la diversità sul posto di lavoro possa essere un valore aggiunto per l'azienda;
- effettuare campagne di sensibilizzazione contro il mobbing sul luogo di lavoro fondato su motivi di discriminazione;
- promuovere la diffusione dei dati relativi alla discriminazione nel mondo del lavoro;

- effettuare attività di sensibilizzazione nei confronti del personale delle agenzie di lavoro temporaneo e dei datori di lavoro affinché garantiscano l'attuazione del principio di non-discriminazione, anche attraverso l'utilizzazione del *curriculum vitae* anonimo quale mezzo per porre il merito alla base della valutazione delle competenze e delle qualifiche del/la candidato/a;
- promuovere la conoscenza dei canali di finanziamento di iniziative e progetti nel settore dell'occupazione e del lavoro esistenti a livello dell'Unione europea, nazionale e locale;
- fornire informazioni attraverso un sito internet plurilingue sulle opportunità disponibili per le persone a rischio di discriminazione nel settore dell'autoimprenditorialità (es. possibilità di ottenere finanziamenti europei o nazionali, organizzazioni di supporto o *counselling* a cui rivolgersi in maniera gratuita per ricevere assistenza, ecc.);
- facilitare l'informazione sulle norme di sicurezza – anche garantendone l'accessibilità e una comprensione semplificata alle categorie potenzialmente escluse – in un'ottica di prevenzione di situazioni a rischio nei contesti lavorativi particolarmente esposti;
- promuovere la conoscenza ed il rispetto delle tradizioni storico-linguistiche e culturali e delle festività religiose delle persone a rischio di discriminazione;
- favorire la diffusione dell'informazione e assistenza in materia finanziaria delle persone a rischio di discriminazione al fine di promuovere la consapevolezza delle scelte economico-finanziarie e della gestione del risparmio attraverso la creazione di un sito internet e di guide plurilingue;
- sensibilizzare le agenzie interinali o altri soggetti che operano come intermediari di manodopera e che possono agire, e spesso agiscono, come tramite per le discriminazioni.

Azioni positive

- Promuovere il coordinamento tra le autorità nazionali – sia a livello centrale che locale – le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative e le parti sociali;
- incentivare la promozione dei principi della Carta delle Pari Opportunità e l'Uguaglianza sul Lavoro da parte delle aziende aderenti e favorire il processo di adesione da parte di altre imprese;
- promuovere il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali acquisiti presso istituti di formazione europei ed extraeuropei, al fine di favorire l'accesso al mercato del lavoro;
- favorire la formazione professionale, i servizi di *coaching* e di supporto nell'elaborazione di *business plan* e nell'individuazione di finanziamenti - sia pubblici che privati - per la costituzione di aziende start-up, incluse le società cooperative, da parte di persone a rischio di discriminazione;
- sviluppare un sistema di valutazione e riconoscimento delle competenze e dei titoli acquisiti all'estero, per favorire l'inserimento e la mobilità lavorativa sia a livello nazionale che transnazionale;
- promuovere la collaborazione tra l'UNAR ed i Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) nella Pubblica Amministrazione;
- promuovere l'imprenditoria femminile di donne a rischio di discriminazione, con finanziamenti a fondo perduto per la creazione di nuove imprese, incluse le società cooperative;
- promuovere il ruolo attivo dei Centri per l'Impiego nella lotta alle discriminazioni, favorendo il ruolo del mediatore interculturale e dei servizi di mediazione linguistico-culturale;

- promuovere premi e riconoscimenti per le aziende virtuose, attraverso la creazione di un *diversity index* quale strumento di *benchmarking* delle politiche e pratiche aziendali volte ad eliminare la discriminazione;
- promuovere l'utilizzazione dei fondi dell'Unione europea, delle autorità pubbliche nazionali e locali e dei privati (es. fondi paritetici interprofessionali) per attività di formazione nei settori del *diversity management*, della promozione delle pari opportunità e della non discriminazione e della sicurezza sul lavoro;
- realizzare programmi di reinserimento sociale e lavorativo rivolti alle vittime di grave sfruttamento lavorativo (es. contesto del lavoro agricolo);
- effettuare uno studio (qualitativo/quantitativo) che permetta di comprendere meglio il collegamento tra la discriminazione e lo sfruttamento lavorativo;
- promuovere l'educazione al consumo come strumento di inclusione e interazione tra le persone per ridurre il deficit informativo alla base di fenomeni di intolleranza e discriminazione;
- valorizzare il patrimonio culturale immateriale[10] di quelle comunità a rischio di discriminazione, al fine di favorire la valorizzazione di professionalità in via di estinzione, la creazione di imprese culturali e creative e di forme di auto-impiego nel settore dell'artigianato;
- favorire l'inserimento lavorativo di persone a rischio di discriminazione nel settore agricolo, promuovendo, da un lato, l'emersione del lavoro irregolare in agricoltura e, dall'altro, la creazione di imprese agricole;
- prendere in considerazione le differenze nell'organizzazione delle attività lavorative, nell'applicazione della disciplina dei permessi per ferie e lutto, e nella gestione delle attività di ristorazione aziendale;
- promuovere - attraverso azioni positive specifiche - il processo di inclusione finanziaria delle persone a rischio di discriminazione, con un'attenzione particolare all'accesso al credito ed alla micro-finanza, anche in forma di microcredito;
- favorire l'accesso a prodotti finanziari di base (es. il conto corrente di base), a programmi di incentivazione del risparmio o a sussidi legati a programmi di alfabetizzazione finanziaria delle persone a rischio di discriminazione.

[10] L'art. 2 della Convenzione UNESCO per la Promozione del Patrimonio Culturale Immateriale definisce il patrimonio culturale immateriale come "pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze e i saperi – così come gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi – che le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui riconoscono come facenti parte del loro patrimonio culturale. Tale patrimonio culturale intangibile, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi interessati in conformità al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia, e fornisce loro un senso di identità e continuità, promuovendo così il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana". L'articolo 2 della Convenzione indica a titolo esemplificativo alcuni settori in cui tale patrimonio si manifesta: "a) tradizioni e espressioni orali, incluso il linguaggio, intesi come veicolo del patrimonio culturale intangibile; b) arti dello spettacolo; c) pratiche sociali, riti e feste; d) conoscenza e pratiche concernenti la natura e l'universo; e) artigianato tradizionale."Alla Convenzione è stata data esecuzione con la legge n. 167 del *27 settembre 2007.*

2.2 ALLOGGIO

La situazione abitativa dei gruppi target del Piano è stata oggetto di studio di diverse ricerche a livello europeo e nazionale, che ne hanno evidenziato la marginalizzazione, l'esclusione e le difficoltà di accesso all'alloggio frutto di diversi fattori, tra i quali svolge un ruolo fondamentale la discriminazione. Strettamente correlata a quest'ultima è la dimensione socio-economica. La difficoltà nell'accesso o addirittura la mancanza di un alloggio e il disagio abitativo sono forse gli esempi più estremi di esclusione sociale. Sebbene l'accesso ad un alloggio adeguato sia un diritto fondamentale, la garanzia di questo diritto costituisce ancora oggi una sfida impegnativa in Italia. Particolarmente vulnerabili in materia abitativa sono le donne, le comunità Rom e in generale le "minoranze visibili". Va evidenziato che nonostante richiedenti asilo e rifugiati godano di uno status giuridico di regolarità, versano spesso nelle stesse condizioni abitative precarie degli immigrati irregolari, caratterizzate da servizi igienici precari, sovraffollamento, lontananza e isolamento rispetto ai luoghi di lavoro e ai servizi (scuola, ASL, ecc.).[11]

Dai dati giunti al Contact Center dell'UNAR nel 2013, per un totale di 39 casi, emerge la molteplicità delle problematiche che si incontrano in ambito alloggiativo. In molti casi si tratta di discriminazioni avvenute nelle relazioni di vicinato, seguiti da quelli che hanno riguardato l'accesso a immobili in locazione, anche per responsabilità di alcune agenzie immobiliari. A tal proposito si ricorda il Protocollo di intesa tra l'UNAR e la Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP) in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni, che prevede attività comune su sensibilizzazione, aggiornamento degli agenti immobiliari iscritti alla FIAIP, monitoraggio dei casi, nonché l'istituzione di un Tavolo tecnico dei coordinamento.

Di particolare rilevanza sono soprattutto i casi della cosiddetta "discriminazione istituzionale", ascritti a Regioni e Comuni.

CRITICITÀ

Le principali criticità riscontrate sono:

- difficoltà di accesso all'edilizia sociale dovute spesso alla presenza di pratiche discriminatorie, in particolare per ciò che riguarda le barriere per ottenere i sussidi per l'alloggio sociale e le difficoltà di accesso al credito;
- difficoltà di accesso alle locazioni immobiliari tra privati, dovute a discriminazioni;
- contrasti e conflitti tra condomini generati da comportamenti discriminatori;
- requisiti eccessivamente vincolanti relativi alle caratteristiche dell'alloggio richiesti per il ricongiungimento familiare (superficie per abitante, composizione della casa, ecc.);
- disparità di trattamento nei confronti dei cittadini stranieri per quanto riguarda le tariffe richieste dai comuni per il rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa.

OBIETTIVI

[11] CECODHAS – European Social Housing Observatory, L'edilizia sociale e l'integrazione degli immigrati nell'Unione europea: strument per i fornitori di alloggi sociali, Bozza di rapporto

In termini di obiettivi generali, occorre estendere concretamente le possibilità di accesso alle varie e possibili soluzioni abitative, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche transitorie e/o emergenziali, nel rispetto delle opportunità locali e rendere territorialmente omogenea l'erogazione di servizi, sviluppando degli standard minimi comuni in materia di accesso ai servizi abitativi. In termini di obiettivi misurabili concreti, occorre dunque:

- formare il personale anche nel settore privato, in materia antidiscriminatoria;
- assicurare la partecipazione ai processi di consultazione relativi alle politiche abitative delle potenziali vittime di discriminazione;
- assicurare un approccio olistico nelle risposte da fornire a chi sperimenta vari percorsi abitativi, quali per esempio i richiedenti asilo che poi acquistano lo status di rifugiati;
- favorire l'informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, nonché sulle opportunità immobiliari del settore privato;
- favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale e pubblico/privato per l'offerta abitativa;
- promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici attraverso la valorizzazione delle buone pratiche;
- favorire la "convivenza condominiale" laddove possono verificarsi situazioni di contrasto a base etnica e culturale;
- promuovere l'autocostruzione e l'auto-ristrutturazione di alloggi in carico agli enti locali, in cambio della concessione affittuaria degli stessi (così come sperimentato nella realtà torinese), anche in virtù del fatto che molti lavoratori migranti sono occupati nel settore edile.

MISURE

Vi è una pluralità di politiche, strumenti amministrativi e sperimentazioni territoriali di cui tener conto sulla base dei quali riflettere su percorsi comuni da sviluppare, mettendo in relazione diversi aspetti: la connessione tra disagio abitativo ed emarginazione sociale; la valorizzazione delle esperienze dei Comuni; l'assicurazione della partecipazione diretta dei beneficiari degli interventi sin dalle prime fasi, avvalendosi di mediatori adeguatamente formati; la considerazione del più ampio spettro di opzioni abitative (anche per favorire, ad esempio, l'uscita della popolazione Rom dai "campi"). Gli interventi dovranno essere fondati secondo una logica di flessibilità e personalizzazione delle azioni, con percorsi di accompagnamento all'abitazione basati su strategie integrate mediante la valorizzazione degli strumenti di inserimento sociale e l'adozione di un approccio integrato che consideri i diversi aspetti dell'inserimento individuale (lavorativo, scolastico, abitativo). Operativamente si dovrebbe procedere con:

- ricognizione delle strutture e realtà esistenti, avvalendosi dell'ANCI;
- promozione di interventi per facilitare l'accesso al Fondo di Locazione;
- raccolta delle *best practice* esistenti relative all'edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, il sostegno all'acquisto di abitazioni ordinarie private, l'autocostruzione accompagnata da progetti di convivenza e mutuo-aiuto, l'affitto di cascine/casolari di proprietà in disuso, la riconversione e l'affitto di beni confiscati alle organizzazioni criminali;
- sperimentazione di modelli abitativi inter-generazionali e inter-etnici non solo a scopo abitativo, ma anche di mutuo aiuto e di scambio culturale e sociale;

- definizione/individuazione di risposte minime comuni per evitare e/o ridurre le disparità da luogo a luogo, in termini di offerta e/o di sostegno nell'accesso all'alloggio;
- informazione e formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e comunque di settore (si pensi al personale delle agenzie immobiliari) che consentano di preparare e formare alla diversità culturale tutti gli addetti ai servizi di interesse;
- assistenza, anche attraverso mediatori culturali, e l'avviamento all'inserimento alloggiativo secondo un approccio di equa dislocazione;
- promozione della modifica delle leggi, delle politiche e delle prassi discriminatorie, o potenzialmente marginalizzanti, esistenti, anche ricordando per esempio la recente giurisprudenza della Corte Suprema, con particolare attenzione al tema dell'idoneità alloggiativa;
- promozione di attività volte alla riduzione delle tensioni condominiali attraverso l'utilizzo di specifici mediatori del conflitto;
- sensibilizzazione degli amministrazioni di condominio, che sono un potenziale agente di gestione dei conflitti o di attivazione di risposte di mediazione;
- promozione di modelli di insediamento diffuso della popolazione straniera nelle città e nei paesi, onde evitare la creazione di ghetti e per favorire l'incontro;
- sensibilizzazione delle redazioni dei giornali che si occupano di annunci di affitto o compravendita, che possono agire come canali di discriminazione;
- valorizzazione e/o promozione delle aree, spesso periferiche, dove risiedono in maniera significativa comunità di migranti.

Il Sole 24 ORE Sanità

2.3 EDUCAZIONE E ISTRUZIONE[12]

L'educazione formale, informale e non formale è un importante strumento per superare gli stereotipi e i pregiudizi che sono alla base dei comportamenti discriminatori, ma è anche un'area in cui la discriminazione e il razzismo possono manifestarsi con conseguenze negative per i bambini, i giovani e, nel complesso, per l'intera società. Di conseguenza, la scuola deve rappresentare il luogo privilegiato nel quale può attuarsi quel cambiamento culturale profondo che costituisce le fondamenta di una società aperta, inclusiva, coesa e pienamente democratica. È importante che la scuola svolga soprattutto un ruolo centrale nel dialogo interculturale e nel processo di integrazione sociale a partire dalle nuove generazioni. Le differenze culturali sono ormai divenute elementi tangibili della realtà sociale e proprio per questo motivo devono costituire per il modello culturale educativo italiano, che a volte utilizza ancora un approccio monoculturale, monoreligioso ed etnocentrico, una possibilità di arricchimento. Il confronto con altri modelli culturali ed educativi rappresenta, dunque, anche una occasione di crescita per il Paese. La scuola ha iniziato ad occuparsi dei temi di integrazione ed intercultura in modo sistematico già a partire dagli anni '90. Un processo portato avanti in modo coerente e tenace, espressione di una forte volontà di costruire, fin dall'inizio, una possibile via italiana alla scuola interculturale. Proprio per le suddette motivazioni, si è manifestata una maggiore attenzione nel contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza nei confronti di minoranze etniche, linguistiche e religiose, non solo affrontando il tema ma anche informando sulla tutela. Il sentimento anti-razzista è dunque molto percepito, ancor più tra i giovani che tra gli adulti, per questo risulta necessaria, a tutt'oggi, un'importante e continua campagna di sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, dove peraltro l'incontro diretto tra giovani italiani e giovani con cittadinanza non italiana che vivono in Italia è molto elevato. Una di queste campagne è stata promossa, nel 2013, dal MIUR, insieme al Dipartimento per le Pari Opportunità tramite l'UNAR: *"Tante diversità. Uguali diritti"* affrontando tra i tanti delicati temi, anche quello del razzismo su base etnica e religiosa, la discriminazione e il bullismo. Di recente, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha istituito, tramite un apposito decreto del settembre 2014, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e per l'intercultura. L'obiettivo è di individuare soluzioni per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione. L'Osservatorio nasce dall'esigenza di ricostituire e dare nuovo impulso alla prosecuzione delle attività dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e l'educazione interculturale costituito con decreto dell'allora Ministero della pubblica istruzione del 6 dicembre del 2006, "*al fine di individuare soluzioni operative e organizzative per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione alle reali esigenze della scuola multiculturale e in continua trasformazione*". L'Osservatorio avrà compiti consultivi e propositivi. Dovrà, in particolare, promuovere e "suggerire", politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e verificarne la loro attuazione, incoraggiare accordi interistituzionali e favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica, didattica e disciplinare. Tra i compiti dell'Osservatorio anche quello di esprimere pareri e formulare proposte su iniziative normative e amministrative di competenza del MIUR. I componenti, nominati nel decreto, sono rappresentanti di istituti di ricerca,

[12] In questo paragrafo, in conformità all'impostazione data recentemente dal MIUR, viene utilizzata la definizione di alunni o studenti con cittadinanza non italiana.

associazioni ed enti di rilievo nazionale impegnati nel settore dell'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e dell'intercultura, esperti del mondo accademico, culturale e sociale e dirigenti scolastici, che rimarranno in carica per tre anni.

Sempre lo stesso anno in cui è nato il sopraccitato Osservatorio, il 2006, con circolare ministeriale n. 24 del 1 marzo, il MIUR emanava le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" con l'obiettivo di presentare, sul piano educativo, orientamenti condivisi nonché elementi di carattere didattico al fine di favorire l'integrazione e la risuscita scolastica degli alunni stranieri. Tali linee guida, sono state aggiornate nel febbraio 2014, indicando e aggiornando misure e strumenti specifici affinché dirigenti scolastici, insegnanti, genitori, operatori delle associazioni possano affrontare al meglio qualsiasi situazione, nella consapevolezza che lo studente di origini straniere sia una risorsa, nonché un'occasione per ripensare, rinnovare ed arricchire l'azione didattica a vantaggio di tutti .

Inoltre, il 30 gennaio 2013 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) al fine di promuovere un piano pluriennale di attività comuni, di sensibilizzazione e formazione, volte a promuovere nei giovani, sulla base delle norme e dei valori della Costituzione italiana, la cultura del rispetto e dell'inclusione, nonché per la prevenzione e il contrasto di ogni tipo di violenza e discriminazione. Contrastare ogni tipo di discriminazione e promuovere la cultura del rispetto e dell'inclusione: questi gli obiettivi della "Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione", la cui ultima edizione si è tenuta dal 24 al 30 novembre 2014, promossa dal MIUR e dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Le scuole di ogni ordine e grado sono state invitate ad attivare dei percorsi di sensibilizzazione, informazione e contrasto verso tutte le forme di violenza e di razzismo. Così come sottoscritto nel Protocollo d'intesa, le istituzioni scolastiche sono state invitate a "*tematizzare, in particolare, almeno una settimana nel corso dell'anno scolastico alle predette iniziative, prevedendo, nel contempo, percorsi formativi stabili dedicati al tema del contrasto e della prevenzione di ogni forma di violenza e di discriminazione, nonché dell'educazione alla legalità*".

Ritornando all'analisi dei dati riferiti alle discriminazioni a base etnico/razziale, i casi segnalati all'UNAR nel 2013 riguardanti l'ambito "scuola e istruzione", sono stati 31 (pari al 4,1% del totale). Diversi i casi che hanno riguardato discriminazioni realizzate dal personale scolastico, seguiti dai casi avvenuti tra studenti. Da rilevare che un'alta percentuale dei casi presenti in questo ambito rientra nella categoria "altro"; ciò sembra evidenziare una forte varietà delle condotte discriminatorie. Dai risultati poi emersi dall'indagine, del biennio 2011/2012, sulla soddisfazione, la fiducia e la discriminazione tra i cittadini stranieri, derivanti da una convenzione stipulata tra l'Istat e il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato evidenziato come il 12,6% degli oltre 891 mila cittadini stranieri di 6 anni e più, che ha intrapreso un percorso di studi in Italia, dichiara di essere stato discriminato in questo ambito. I collettivi più svantaggiati sono le donne straniere (14,2%) e i giovani tra i 14 e i 19 anni (17,4%). La percezione discriminatoria si accentua, infatti, tra gli 11 e i 19 anni cui corrisponde, in genere, la tappa dell'istruzione secondaria superiore dell'intero percorso di studi italiano. Il comportamento discriminatorio è attuato più frequentemente da coetanei con cui si condivide il percorso di studi (78,4%), meno dai docenti (35%) e dal personale non docente (8,8%). Con riguardo al dato appena richiamato si evidenzia che investigando sulle relazioni tra compagni di scuola o tra coetanei emerge che il 5,5% degli stranieri di 6 anni e più dichiara di aver subito atti di sopraffazione da parte di compagni di scuola o di coetanei, senza alcuna differenziazione di genere. Il fenomeno è più frequente tra

i ragazzi con cittadinanza non italiana di età compresa tra i 14 e i 19 anni, tra i quali si raggiunge la percentuale più elevata (7,6%). Rispetto poi, in generale, alle principali collettività straniere presenti in Italia, i cittadini stranieri che dichiarano più frequentemente di aver subito eventi discriminatori durante un corso di studi sono i cinesi (17,8%), seguono ucraini (14,7%), rumeni (13,4%), albanesi (13,1%) e marocchini (9,1%).

Sempre con riguardo alla discriminazione, secondo i dati rilevati, nel 2012, dall'Eurobarometro, in un campione di 1026 intervistati, il quadro che emerge nel nostro Paese è piuttosto interessante: buona parte degli intervistati ritiene che in Italia sia "molto diffusa" la discriminazione basata sull'origine etnica (61%), l'orientamento sessuale (63%) e l'identità di genere (64%), meno diffusa invece quella basata sul credo religioso (45%). Nello specifico dell'ambito scolastico, però, si è rilevato che il 48% ritiene che i propri figli si sentirebbero a disagio ad avere un compagno di classe rom e la metà degli intervistati (51%) non crede che la società trarrebbe giovamento da una politica d'integrazione dei rom. Infine, un intervistato su tre (33%) ritiene che le politiche attuate per contrastare le discriminazioni sono inefficaci.

Nonostante gli episodi segnalati e le percezioni rilevate, emerge comunque il fatto che "Educazione e Istruzione" ha sempre rappresentato il settore dove maggiormente è stata sperimentata l'interazione positiva tra portatori di diversità, poiché vanta una lunga tradizione di strategie di integrazione e valorizzazione delle differenze. Sembra dunque dedursi, in Italia, uno stato di "avanzamento lavori" nel settore scuola rispetto a quanto ricavato da altre indagini condotte in precedenza. A tal fine, si vuole ricordare, l'indagine promossa, all'inizio del 2008, in nove Paesi membri dell'Unione europea, dal British Council dal titolo "Inclusion and Diversity in Education", che ha coinvolto 3 mila e 500 studenti tra i 13 e i 17 anni, il 44% dei quali stranieri di prima e seconda generazione. Il 63% del campione ha confermato che le discriminazioni a scuola sono diffuse, a causa soprattutto dell'origine etnica, dei tratti fisici e della lingua diversa. Nonostante questa rilevazione, l'80% ha espresso un giudizio positivo circa l'impegno delle istituzioni scolastiche sul fronte dell'integrazione. A tal proposito, gli studenti avrebbero individuato nel "confronto" la strada da percorrere per superare le barriere culturali: il 66% degli intervistati ritiene che avere tempo per parlare delle proprie differenze sia, infatti, fondamentale per offrire maggiori possibilità di inclusione. Entrando, invece, nel merito dello scenario italiano, secondo quanto riferito dai ricercatori britannici, il 24% degli immigrati di prima generazione, in pratica uno studente su quattro nato all'estero, sarebbe stato in qualche modo vessato o semplicemente deriso dai compagni almeno una volta. I motivi risalirebbero ad una serie di fattori, così riassunti: "colore della pelle, apparenza fisica, lingua, eventuali disabilità e il Paese di origine costituiscono per gli studenti in Italia i motivi principali per cui i ragazzi diventano oggetto di scherno a scuola". Sempre il British Council, insieme al Migration Policy Group, con la partnership strategica dell'Istituto per lo Studio della Multietnicità (ISMU) per quanto concerne l'Italia, ha realizzato nel 2011 il MIPEX III[13], la più vasta ricerca riguardante la legislazione dell'Unione europea sull'immigrazione, studio giunto alla sua terza edizione. Con inerenza all'ambito dell'istruzione, lo studio ha rilevato che le politiche in atto non rispondono, in generale, ai bisogni delle nuove generazioni di studenti con cittadinanza non italiana. L'Italia si colloca al 19º posto su 31 Paesi. Adattare i sistemi di istruzione alla diversità costituisce una sfida per l'Europa e soprattutto per i nuovi Paesi di immigrazione come l'Italia.

[13] MIPEX III è prodotto nel quadro del progetto " Outcomes for policy ch'ange", cofinanziate dal Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi.

A quanto appena evidenziato si aggiungono i dati del MIUR sulla situazione del settore scolastico con un approfondimento, nello specifico, sulle politiche di integrazione. Nell'ultimo rapporto sugli alunni con cittadinanza non italiana (Cni) 2012-2013, risulta che continuano a crescere di numero, anche se con aumenti più ridotti rispetto all'anno scolastico precedente: si parla infatti del +4,1%. Sono 786.630 e rappresentano l' 8,8% del totale degli iscritti. La maggiore incidenza si ha nelle scuole primarie dove rappresentano il 9,8% del totale degli alunni, mentre le scuole secondarie hanno un'incidenza del 9,6% (primo grado) e del 6,6% (secondo grado). Nelle fasce d'età inferiori si riscontrano poi le percentuali più elevate di stranieri di seconda generazione (nati in Italia): rispettivamente il 79,9% nella scuola d'infanzia e il 59,4% nella scuola primaria, dove si è assistito a un aumento significativo del +5,3%.

Relativamente agli esiti e ai percorsi scolastici è emerso un leggero miglioramento, rispetto ai precedenti anni, della regolarità dei percorsi scolastici e una diminuzione nel tasso relativo agli studenti ripetenti, ma in generale, i dati confermano ancora un andamento non positivo, maggiori ritardi, più elevati abbandoni, minor riuscita scolastica, come tra l'altro evidenziato dalla ricerca "*L'integrazione degli immigrati e dei loro figli in Italia*", del luglio 2014 curata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Osservazioni condotte di recente in alcune città, consentono di individuare un problema fino a poco tempo fa inesistente: una parte dei ragazzi con cittadinanza non italiana non viene inserita nella scuola, o viene inserita molto tempo dopo l'arrivo. In alcuni casi, possono essere le famiglie – che si sentono ancora provvisorie e in transito - ad avere aspettative ridotte verso la riuscita scolastica e a non promuovere l'inserimento del figlio o della figlia. In altri casi, sono le scuole a non accogliere la domanda di inserimento – o a non accoglierla subito - per varie ragioni: il momento dell'anno in cui i minori si presentano, la situazione di "saturazione" delle classi, la mancanza di risorse specifiche. Nonostante la normativa preveda "l'inserimento dell'alunno in qualunque momento dell'anno arrivi", nella realtà vi sono dunque ragazze e ragazzi che cercano a lungo un posto a scuola, prima di approdare a destinazione. Sono soprattutto i minori di età superiore ai 14 anni e coloro che arrivano in Italia dopo il mese di gennaio/febbraio a rischiare in misura maggiore fenomeni di marginalizzazione

Una parte consistente degli alunni con cittadinanza non italiana viene inserita al momento dell'arrivo in Italia in una classe non corrispondente, solitamente inferiore all'età anagrafica, cumulando così un ritardo scolastico, rispetto ai coetanei, di uno, due o più anni. La situazione di ritardo penalizza in maniera particolare gli alunni inseriti nella scuola media e superiore e pregiudica spesso la possibilità di prosecuzione nella carriera scolastica.

I dati del MIUR sull'inserimento scolastico degli alunni con cittadinanza non italiana nel 2012/2013 hanno rilevato uno scarto significativo negli esiti degli scrutini tra gli alunni italiani e gli alunni di altra nazionalità. Per la scuola elementare (ultimo anno di corso), il divario si attesta a un valore intorno all'1,3% (con un tasso medio di non ammissione dello 0,3% di ripetenti fra gli alunni italiani e 2,1% fra gli alunni con cittadinanza non italiana). Per la scuola secondaria di primo grado, il divario è molto consistente: 2,5% di ripetenti fra gli alunni italiani e 8,2% fra gli alunni di cittadinanza non italiana all'esame di terza media. Altro scarto importante vi è nella scuola secondaria di secondo grado all'ultimo anno con l'8,6% di ripetenti italiani e il 9,3% tra i non italiani; tutt'altra situazione invece per gli alunni di seconda generazione, per i quali i risultati scolastici sono allineati a quegli degli studenti italiani. Quanto alle scelte nella scuola secondaria di secondo grado, i dati continuano a confermare l'orientamento dei ragazzi di origine immigrata verso la formazione tecnica e professionale, mentre l'avvio al liceo o all'istruzione artistica interessa poco più del 20% degli studenti con cittadinanza non italiana. A confronto

con gli italiani, si registra ancora una canalizzazione delle scelte scolastiche degli studenti con cittadinanza non italiana, verso gli istituti tecnici-professionali, riconducibile a molte variabili, prevalentemente economiche, ma anche legate alla difficile progettazione familiare, ai risultati di apprendimento nei primi livelli di scuola e, non ultimo, ai giudizi di orientamento dei docenti e alla difficoltà dei licei ad attrezzarsi per una popolazione diversificata. Il Rapporto 2012/2013 si è occupato per la prima volta, di alunni con cittadinanza non italiana con disabilità certificata (visiva, uditiva, psico-fisica). La presenza di questa compagine, raddoppiata negli ultimi 5 anni, è calcolata al 3,1% tra gli alunni con cittadinanza non italiana. Altra componente meritevole di particolare attenzione, per la quale però si è verificata una difficoltà di monitoraggio, è costituita dagli appartenenti a gruppi Rom, Sinti e Caminanti.

Oltre a questi dati che si riferiscono, in generale, allo stato di cose nell'ambito istruzione, non sono da meno le rilevazioni, sul recente e dilagante fenomeno del cosiddetto "*cyber* bullismo" che, in tema di contrasto attivo ad ogni forma di discriminazione, deve investire, soprattutto con politiche rieducative e di contrasto, la Scuola italiana. Neologismo che ha faticato poco ad entrare nel linguaggio quotidiano, il "*cyber* bullismo" è cresciuto nella fertilità di un "non-luogo" fuori dalla portata e dal controllo dei ragazzi. Azzerate le distanze grazie alla tecnologia, i 2/3 dei minori italiani riconoscono nel *cyber* bullismo la principale minaccia che aleggia sui banchi di scuola, nella propria cameretta, nel campo di calcio, di giorno come di notte. Per tanti di loro, il *cyber* bullismo arriva a compromettere il rendimento scolastico (38%, che sale al 43% nel nord-ovest) erode la volontà di aggregazione della vittima (65%, con picchi del 70% nelle ragazzine tra i 12 e i 14 anni e al centro), e nei peggiori dei casi può comportare serie conseguenze psicologiche come la depressione (57%, percentuale che sale al 63% nelle ragazze tra i 15 e i 17 anni, mentre si abbassa al 51% nel nord-est).

Tra le pratiche di *cyber* bullismo più diffuse, emerge l'invio di messaggi violenti o volgari (*flamming*), commesso dal 17,8% dei maschi e l'8,7% di femmine; la denigrazione (*denigration*) coinvolge il 10,2% dei ragazzi e il 6,9% delle ragazze; il furto di identità (*impersonification*) il 6,2% dei ragazzi e 4,1% delle ragazze; mentre l'8,4% dei *cyber* bulli e il 3,8% delle *cyber* bulle, pratica, invece, l'esclusione della vittima (*exclusion*) dai gruppi di amici online. Rispetto al bullismo tradizionale nella vita reale, l'uso dei mezzi elettronici conferisce al *cyber* bullismo alcune caratteristiche proprie quali anonimato del molestatore. Dal 45° Rapporto Censis, sulla situazione sociale del Paese (2011), emerge un aumento dell'aggressività negli ultimi cinque anni, sia di minacce ingiurie (+35,3%) sia di lesioni e percosse (+26,5%). Questa tendenza che riflette il disagio che sta affrontando la società italiana, può essere interpretata in termini antropologici, come conseguenza dell'indebolimento dei riferimenti valoriali e normativi che guidano il comportamento. Nello specifico ambito scolastico, l'indagine del Censis del 2008 rileva che il 22,3% delle famiglie denuncia frequenti atti di bullismo nelle classi frequentate dai figli; il 27,6% episodi isolati, mentre il 50,1% non rileva il problema. I furti di oggetti personali si verificano nel 21,4% delle classi. Sempre secondo la ricerca, i *social network* sono la modalità d'attacco preferita dal *cyber* bullo (61%), che di solito colpisce la vittima attraverso la diffusione di foto e immagini denigratorie (59%) o tramite la creazione di gruppi "contro" (57%). Giovani sempre più connessi, sempre più prepotenti: 4 minori su 10 testimoni di atti di bullismo online verso coetanei, percepiti "diversi" per aspetto fisico (67%) per orientamento sessuale (56%) o perché stranieri (43%).

Per il contrasto al bullismo e al *cyber* bullismo sono stati messi a disposizione delle istituzioni scolastiche, delle famiglie e delle vittime del fenomeno una serie di strumenti, a cominciare dalla direttiva del Ministro

dell'istruzione n. 16/2007, contenente le *Linee di indirizzo generali ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo*.

Tra le iniziative già intraprese, sono state richiamate le seguenti:

- l'istituzione del numero verde 800.66.96.96 e l'indirizzo *e-mail* «*bullismo@istruzione.it*» riservato a genitori e studenti per segnalazioni di casi, richieste di informazioni e consigli;
- una campagna di informazione da diffondere nelle scuole e uno spot video da trasmettere sui canali RAI in fascia di garanzia al fine di raggiungere il maggior numero di ragazzi;
- una nuova versione aggiornata del sito internet *smontailbullo.it* che si occupa di inquadrare il fenomeno da un punto di vista psico-sociologico e culturale fornendo suggerimenti per fronteggiarlo;
- gli Osservatori regionali permanenti sul bullismo attivi presso gli Uffici scolastici regionali.

Rispetto al tema più specifico del *cyber* bullismo, il Ministero ha promosso e sostenuto azioni volte al contrasto di tale fenomeno nel Piano nazionale denominato «Più scuola meno mafia», realizzando, a partire dal 2010, una serie di iniziative a livello locale (es. Milano e Caserta) per informare e formare studenti, famiglie e scuole sull'uso e l'abuso della rete informatica e per la gestione dei casi di *stalking*, *cyber* bullismo, e, in generale, per il sostegno alle vittime di comportamenti persecutori, per il sostegno psicologico agli studenti e alle le vittime di reati di bullismo e *cyber* bullismo.

Il Ministero ha poi aderito nel 2010 al progetto europeo «*Tabby in internet*» (*Threat Assessment of Bullying Behaviour*: Valutazione della minaccia di *cyber* bullismo nei giovani), approvato nel quadro del programma Daphne III (2007-2013) e finalizzato a promuovere una cultura della rete "sana", ad accrescere la conoscenza delle minacce derivanti dall'uso di Internet e/o di altri mezzi di comunicazione informatizzata e ad attivare strategie e interventi mirati alla prevenzione di comportamenti devianti.

Per quanto riguarda le iniziative realizzate recentemente, il Ministero ha lanciato il progetto «*Safer Internet*-Generazioni Connesse» per un utilizzo consapevole di *internet* e dei *new media*.

Poiché le scuole, si è più volte detto, sono luoghi strategici e deputati a dare risposte adeguate al problema del *cyber* bullismo, il Ministero ha realizzato sia il portale «*smontailbullo.it*» che il portale «*URP Social*», primo *social* tematico che una pubblica amministrazione realizza, nei quali vengono offerte alle scuole opportunità di approfondimento e di orientamento rispetto a questo fenomeno sociale.

Nell'ottica del processo di rinnovazione della didattica educativa e della formazione segnato dall'interazione fra tecnologia mobile e concetto di rete, il Ministero ha poi realizzato due *social* tematici: *www.webimparoweb.eu* e *www.ilsocial.eu*, rivolti ai ragazzi *under* 13 e *over* 14, i quali sono espressione di una piazza virtuale dove poter comunicare e socializzare le proprie esperienze, emozioni nel rispetto delle regole sulla sicurezza informatica, della *netiquette* e delle norme sulla *privacy*. Nella fase di prima attivazione (9 settembre 2013-9 ottobre 2013) ha registrato 1.449 visite e 6.038 visualizzazioni di pagina.

Sono in fase di emanazione le nuove "*LINEE DI ORIENTAMENTO per azioni di prevenzione e di contrasto al bullismo e al cyberbullismo";* documento programmatico redatto con l'obiettivo di definire una strategia ottimale di prevenzione e di contrasto, contestualizzata alla luce dei cambiamenti che hanno profondamente modificato la società sul piano etico, sociale e culturale ma tenendo conto delle esperienze acquisite e delle conoscenze prodotte. Lo scopo è quello di dare continuità alle azioni avviate finora per riadattarle in ragione di nuove variabili, arricchendole di nuove riflessioni e assicurandone in tal modo l'efficacia. In questa prospettiva, è risultato fondamentale puntare proprio sull'innovazione, non per

creare *ex novo* e ripartire da zero tralasciando la grande esperienza e il *know-how* acquisito negli anni dalle scuole, bensì per rinnovare ovvero far evolvere i sistemi di intervento sperimentati in questi anni.

CRITICITÀ

- Difficoltà di inserimento in ambito scolastico per gli alunni con cittadinanza non italiana;
- elevati tassi di dispersione, insuccessi, abbandoni e ritardi di alunni con cittadinanza non italiana;
- mancata padronanza e/o di conoscenza della lingua italiana degli alunni con cittadinanza non italiana di recente immigrazione;
- disagio e marginalizzazione dei giovani con contesti familiari e sociali difficili;
- difficoltà di inserimento/integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana a causa della mobilità territoriale delle famiglie per motivi di lavoro e alloggio;
- bullismo a matrice razzista;
- discriminazioni per motivazioni etnico-razziali, linguistiche e religiose;
- difficoltà di dialogo e interazione diretta tra la scuola e le famiglie di alunni con cittadinanza non italiana;
- discontinuità e disomogeneità negli interventi volti all'implemento dell'intercultura nelle scuole;
- particolare situazioni da considerare e affrontare per quanto riguarda le scuole situate in territori a forte concentrazione migratoria (problema delle classi monoetniche);
- modesti risultati della strategia nazionale di comunicazione e sensibilizzazione contro la discriminazione nelle scuole, attuata finora dal MIUR;
- rilevanti conseguenze sulla vita scolastica delle seconde generazioni in rapporto all'attuale legge sulla cittadinanza;
- scarsa conoscenza da parte del personale scolastico e degli alunni delle altre culture e religioni.

OBIETTIVI

La presenza di alunne e alunni con cittadinanza non italiana è un fenomeno strutturale del nostro sistema scolastico. L'Italia ha scelto, fin dall'inizio, di agire per la piena integrazione nella scuola di tutti, promuovendo l'educazione interculturale come dimensione trasversale e come sfondo che accomuna tutte le discipline e tutti gli insegnanti. L'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana parte *in primis* dall'acquisizione delle capacità di capire ed essere capiti e dalla padronanza efficace e approfondita dell'italiano. Si tratta di dare risposte ai bisogni comunicativi e linguistici degli studenti con cittadinanza non italiana, con particolare riferimento a quelli di recente immigrazione.

Sono stati individuati i seguenti <u>obiettivi strategici</u>:

- favorire la dimensione inclusiva, il pluralismo, il rispetto delle differenze, il valore della libertà e il rispetto della dignità;
- contrastare il pregiudizio e lo stigma attraverso la promozione della conoscenza culturale reciproca;
- promuovere e sostenere nelle scuole la cultura antirazzista e antidiscriminatoria, anche mediante il coinvolgimento attivo della società civile;
- ampliare le conoscenze e le competenze dei diversi attori scolastici, in particolare insegnanti e dirigenti, sulle tematiche dell'antirazzismo e dell'intercultura;

- implementare il sostegno agli alunni con cittadinanza non italiana per il pieno inserimento nella vita e nel sistema scolastico italiano;
- promuovere e rafforzare un approccio interculturale complessivo che investa sia le relazioni scolastiche sia la metodologia e i contenuti didattici, in particolare, attraverso l'integrazione di fonti, modelli culturali ed estetici e nuovi linguaggi della comunicazione visiva;
- promuovere l'approfondimento di temi quali: storia dei paesi extra-europei, storia dello schiavismo; storia del colonialismo; storia delle migrazioni; storia delle religioni;
- garantire un ambiente scolastico sicuro, al riparo dalla violenza, dall'esclusione sociale o da altre forme di trattamenti discriminatori;
- conoscere le dimensioni del razzismo e della discriminazione etnico-razziale e dei conseguenti atti di bullismo nelle scuole, a livello nazionale e territoriale;
- prevenire e contrastare il disagio sociale dei giovani determinato dalle discriminazioni;
- favorire il dialogo tra scuola e famiglie di alunni con cittadinanza non italiana o appartenenti a minoranze linguistiche e religiose, per una migliore inclusione;
- prevenire e contrastare il fenomeno della dispersione scolastica degli studenti con cittadinanza non italiana;
- favorire l'integrazione dei minori Rom, Sinti e Camminanti;
- valorizzare e diffondere le buone pratiche di integrazione;
- promuovere e rafforzare i servizi di mediazione interculturale;
- promuovere un linguaggio rispettoso delle diversità attraverso l'utilizzo di una terminologia corretta nei confronti della popolazione target del Piano;
- rafforzare la dotazione di volumi, ricerche ed altro materiale, anche multimediale, delle biblioteche pubbliche o ubicate all'interno delle scuole, sui temi del presente Piano;
- predisporre adeguati strumenti per gli operatori del mondo dell'istruzione e dell'educazione per favorire l'integrazione.

MISURE

Raccolta dati e monitoraggio

- Realizzare indagini on-line sulla percezione del razzismo, della xenofobia e dell'intolleranza tra i giovani e tra gli studenti;
- effettuare una mappatura dei casi di discriminazione nelle scuole attraverso la raccolta sistematica di dati, sia a livello nazionale sia locale;
- effettuare il monitoraggio e l'analisi quanti/qualitativa sugli atti di bullismo a matrice razzista o religiosa nelle scuole;
- monitorare i processi di valutazione delle competenze degli alunni con cittadinanza non italiana finalizzati all'inserimento nella classi adeguata;
- effettuare un controllo continuo delle attività di enti pubblici e fondazioni private affinché bandi per concessione di borse e sussidi allo studio non contengano profili discriminatori.

Formazione

- Realizzare percorsi innovativi di formazione e di aggiornamento sulle materie antidiscriminatorie, con un particolare focus sui temi del bullismo, nonché sul cyber-bullismo, a matrice razziale rivolti a tutte le componenti scolastiche;
- realizzare specifici percorsi di formazione dei dirigenti scolastici, in particolare per le scuole situate in aree con forte percentuale di alunni con cittadinanza non italiana;
- realizzare percorsi di formazione/sensibilizzazione per i docenti sulla gestione dei conflitti, sulla competenza interculturale e sulle tecniche di mediazione tra pari;
- formalizzare e riconoscere legalmente la professione del mediatore interculturale;
- garantire pari opportunità di l'accesso alla professione di docenti di origine straniera o appartenenti a minoranze linguistiche e religiose;
- arricchire le offerte di formazione con la predisposizione di bibliografie sulle tematiche dell'antirazzismo e dell'intercultura e di un glossario che consenta un uso appropriato del linguaggio;
- favorire la mappatura, lo scambio e la diffusione a livello nazionale di buone prassi antidiscriminatorie;
- rafforzare l'approccio multiculturale e multireligioso dei programmi formativi;
- coinvolgere nella formazione anche l personale non docente.

Informazione e sensibilizzazione

- Informare e sensibilizzare i giovani sul riconoscimento di propagande politiche razziste, xenofobe e intolleranti su web e sugli altri media;
- implementare e aggiornare costantemente il sito istituzionale del MIUR "Noisiamopari" (www.noisiamopari.it) realizzato per supportare il lavoro dei docenti impegnati quotidianamente nella formazione dei propri alunni sulle problematiche relative a tutte le forme di discriminazione attraverso strumenti informativi, di scambio e di supporto;
- promuovere l'interscambio tra il mondo dell'associazionismo di settore e le istituzioni scolastiche per creare sinergie nella lotta contro il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia e promuovere la cultura della non discriminazione;
- promuovere e implementare le attività della "Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione" in tutte le scuole di ogni ordine e grado sul territorio nazionale, in attuazione del Protocollo d'Intesa tra il MIUR, il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'UNAR;
- potenziare i servizi degli osservatori o sportelli di ascolto, di prossimità a livello territoriale, per la prevenzione del bullismo, le dinamiche discriminatorie, l'emergenza di nuovi bisogni educativi collegati a situazioni di particolare disagio da parte di studenti, familiari, insegnanti e personale scolastico, valorizzando, a tal fine, gli sportelli on-line che garantiscono un aiuto costante e rispettoso della privacy;
- promuovere una rete tra agenzie formative diverse (scuole, associazioni, centri scout, parrocchie, associazioni sportive, centri di aggregazione giovanili, etc.) per la prevenzione e il contrasto delle diverse forme di razzismo, intolleranza e xenofobia e per la tutela delle vittime;
- organizzare eventi e attività in occasione della celebrazione delle Giornate commemorative coinvolgendo le scuole di ogni ordine e grado (27 gennaio: Giorno della memoria; 21 marzo:

Giornata contro il razzismo; 8 aprile: Giornata dei Rom e Sinti; 20 giugno: Giornata del rifugiato; 3 ottobre: Giornata delle vittime delle migrazioni; 10 dicembre: Giornata dei diritti umani; 18 dicembre: Giornata internazionale del migrante).

- promuovere concorsi, premi, iniziative per le scuole abbiano l'obiettivo di contrastare della discriminazione attraverso la "Rete delle scuole delle Pari Opportunità per tutti".

Didattica / politiche scolastiche / Organizzazione scolastica

- Integrare le tematiche dei diritti umani e della non discriminazione nei curricula scolastici (ad es. nei percorsi di Cittadinanza e Costituzione) con un particolare focus sui temi del razzismo, dell'intolleranza e della xenofobia;
- favorire la revisione dei testi scolastici per promuovere un approccio interculturale e pluralistico, anche mediante rappresentazioni multiculturali, l'utilizzo di libri plurilingue e nuove tecnologie;
- predisporre strategie educative finalizzate all'integrazione pluralistica e alle relazioni interculturali sulla base del rapporto tra locale e globale;
- favorire il dialogo tra la comunità scolastica e le comunità/associazioni di stranieri presenti sul territorio e delle minoranze religiose e linguistiche;
- rivedere, dal punto di vista epistemologico, i saperi scolastici superando l'ottica nazionale ed etnocentrica con particolare attenzione all'aspetto religioso e storico;
- favorire l'insegnamento/apprendimento della lingua italiana per studenti di recente immigrazione sulla base di quanto previsto dalla legge 128/2013, art.7 della (Apertura delle scuole e prevenzione della dispersione scolastica), con percorsi finalizzati all'integrazione scolastica degli studenti con cittadinanza non italiana relativamente alla didattica interculturale e al bilinguismo;
- implementare le competenze linguistiche, incentivando i corsi di lingua base di italiano (L2) prima dell'avvio dell'anno scolastico per studenti con cittadinanza non italiana e per adulti, comprese le competenze necessarie per l'ingresso nel mondo accademico dei giovani figli di immigrati;
- valorizzare il plurilinguismo;
- valorizzare l'educazione tra pari in contesti multiculturali;
- sulla base dei dati sull'abbandono scolastico degli alunni con cittadinanza non italiana, proporre percorsi formativi scolastici alternativi, anche finalizzati all'inclusione nel mondo del lavoro;
- implementare il materiale plurilingue per le famiglie e il personale amministrativo delle scuole già disponibile sul sito istituzionale del MIUR (progetto "Parlo la tua lingua" http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/parlo-la-tua-lingua);
- diffondere ulteriormente le nuove Linee Guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana emanate dal MIUR nel febbraio 2014 (http://www.istruzione.it/allegati/2014/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf. anche attraverso specifici seminari di formazione rivolti a tutto il personale scolastico;
- favorire l'inserimento scolastico e i percorsi di integrazione dei minori Rom, Sinti e Camminanti, al fine di prevenire l'abbandono e l'insuccesso;
- promuovere dei protocolli di intesa tra gli Uffici scolastici regionali e le Regioni/Osservatori-centri regionali della Rete nazionale antidiscriminazione (in raccordo con le risorse del territorio e della scuola per attività congiunte in materia di prevenzione del bullismo a matrice etnico-razziale e/o religiosa, educazione alle differenze, ecc.);

- identificare strategie adeguate e differenziate in base al contesto territoriale, familiare e sociale rafforzando le reti locali inclusive.

Il Sole 24 ORE Sanità

2.4 SALUTE

Un sistema sanitario inclusivo è reale garanzia dell'esigibilità del diritto fondamentale alla salute per tutti, ed espressione dell'avanzamento della civiltà verso una cultura che mette al centro la persona e i suoi bisogni di salute. Ogni cultura ha sviluppato un proprio "concetto" di salute e di malattia che si modifica nel tempo, anche attraverso il confronto tra le differenti culture. La percezione della malattia, del rapporto con il medico nonché di tutti gli aspetti legati alla salute pongono sfide relative al riconoscimento, alla comprensione, alla mediazione e all'inclusione di tutte le persone nel SSN in condizioni di effettiva parità. L'Italia di oggi attraversa profondi cambiamenti sociali, culturali e politici che suggeriscono nuovi ambiti di studio e di analisi, ma anche nuovi questioni a cui il paese dovrebbe fornire risposte tempestive e sistematiche. Nonostante una legislazione garantista e i progressi compiuti dall'Italia per promuovere una salute inclusiva, persistono difficoltà e disparità nell'accesso ai servizi che mettono ancor più in luce le fragilità di determinati gruppi di popolazione a rischio di emarginazione sociale. Come raccomanda l'European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) nel quarto rapporto sull'Italia (2012), le autorità nazionali devono "*proseguire e intensificare gli sforzi per migliorare l'erogazione delle prestazioni sanitarie e l'accesso all'assistenza medica per i gruppi di popolazione rientranti nella sua sfera di competenza, non solo per quanto riguarda l'accoglienza dei pazienti e l'accesso alle cure mediche, ma anche in materia di erogazione di cure appropriate alle loro situazioni specifiche*". Altre importanti indicazioni emergono dalla ricerca curata dall'Agency for Fundamental Rights (FRA) (2013) dal titolo "*Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*": la diffusione tra gli operatori socio-sanitari di stereotipi e pregiudizi nei confronti dei soggetti che rientrano nei gruppi target del presente Piano; la mancanza di un adeguato servizio di mediazione culturale che si ripercuote sulle difficoltà di comunicare; la riluttanza da parte delle persone che si rivolgono ai servizi nel denunciare i comportamenti ritenuti discriminatori; la reticenza dei medici e degli operatori sanitari nel riconoscere come possibili fattori di discriminazione gli elementi culturali e linguistici. Infine, è utile ricordare che, secondo i dati del Contact Center, nell'ambito salute, i contesti nei quali sono stati riscontrati i maggiori casi di discriminazione sono le ASL e gli ospedali, seguiti dal pronto soccorso e dagli specialisti.

Recentemente poi assistiamo attraverso i media ad un fenomeno di etnicizzazione delle malattie intorno al virus ebola che sta stigmatizzando tutte le persone provenienti dall'Africa. Ci preme sottolineare che ad oggi, nel nostro paese non sono stati registrati casi di ebola e che l'Italia dispone di un sistema sanitario adeguato ad affrontare i singoli casi qualora rilevati. Non basta provenire dall'Africa per essere necessariamente portatore di un virus epidemico che, è opportuno ricordarlo, detiene un elevato tasso di mortalità nei paesi coinvolti. Quello che invece ci preme contrastare è la disinformazione e l'intolleranza affinché tutti possano esprimere i propri bisogni di salute.

I bisogni di salute delle persone sono spesso legati, dunque, a una serie di fattori che non coinvolgono soltanto l'aspetto biologico. La storia della persona, la sua cultura, la lingua, le convinzioni religiose e le condizioni di vita del Paese di provenienza, il suo progetto migratorio, le sue condizioni di integrazione sociale, lavorativa, personale sono tutti fattori che intervengono nel determinare la richiesta e il bisogno di salute.

In alcuni casi, la richiesta di salute, se adeguatamente riconosciuta nelle sue radici culturali e antropologiche, potrebbe non richiedere sempre una soluzione di tipo medico-farmacologico. Un approccio di tipo "olistico" è indispensabile nella relazione di cura, anche al fine di evitare comportamenti e/o atteggiamenti discriminatori sia nei confronti dei gruppi di popolazione portatrici di culture diverse sia nel rapporto con la popolazione autoctona, tentando di superare quelle barriere che troppo spesso si frappongono tra bisogni inespressi e richieste verbali e, in ultima analisi, tra medicina e benessere.

In merito al tema della informazione e facilitazione dell'accesso ai servizi, vanno segnalati alcuni progetti finanziati dal Ministero della Salute- CCM che hanno previsto la promozione di una diffusa e capillare informazione per la popolazione immigrata, anche attraverso il coinvolgimento delle comunità di donne immigrate, con la consegna di materiale informativo multilingue in occasione degli incontri con la comunità o con gli operatori dei consultori. Per quello che riguarda la formazione degli operatori, sono stati predisposti pacchetti formativi per una formazione dei formatori, sul modello della formazione "a cascata". Ecco alcuni esempi del materiale informativo presente sul sito del Ministero della Salute: "*Salute: un diritto per tutti. L'assistenza sanitaria in Italia (pieghevole multilingue)*"; "*L'accesso alle cure della persona straniera: indicazioni operative*"; "*InformaSalute - Accesso al Servizio Sanitario Nazionale per i Cittadini Stranieri - opuscoli in nove lingue*". In tema di mediazione culturale, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha promosso, nell'ambito del Progetto Europeo Triennale EQUI Health DG Sanco, in collaborazione con il Ministero della Salute, il Programma di formazione formatori sulle competenze interculturali per operatori sanitari in Sicilia (http://ec.europa.eu/health/programme/docs/wp2012_en.pdf). Il Progetto prevede un'azione di formazione per operatori sanitari in Italia, a seguito dell'analisi della qualità dei servizi socio-sanitari in Sicilia. La metodologia avrà un effetto a cascata creando competenze trasferibili e permanenti dei servizi sanitari coinvolti. In particolare, il progetto intende rafforzare in Italia il ruolo degli operatori sanitari della Regione Sicilia, che rappresenta una regione chiave nella gestione del fenomeno migratorio per la sua posizione geografica e per una lunga tradizione di accoglienza di migranti e sarà esteso ad altre tre regioni italiane.

Per quello che riguarda la disponibilità di dati statistici attendibili si rimanda al progetto Ministero Salute ISTAT Cittadini stranieri: *Condizioni di salute, fattori di rischio, ricorso alle cure e accessibilità dei servizi sanitari* (disponibile sul sito del Ministero della Salute), che ha previsto un'indagine sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari degli stranieri residenti in Italia, attraverso circa 12 mila interviste a famiglie residenti nel nostro paese con almeno una persona di cittadinanza straniera, effettuate nel corso dell'indagine multiscopo sulle famiglie.

Un altro ambito fondamentale di contrasto delle discriminazioni è la corretta informazione sanitaria, soprattutto su malattie che vengono attribuite ad alcuni gruppi etnici, e che, proprio perché hanno a che fare con un tema sensibile quale la salute, finiscono, con troppa facilità, nel senso comune per stigmatizzare anche persone che con i potenziali soggetti a rischio condividono soltanto l'origine o il colore della pelle (come ha dimostrato anche il recente caso del "virus Ebola").

CRITICITÀ

Le aree di maggiore criticità riguardano:

- l'accesso e la fruizione ai servizi socio-sanitari;

- la difficoltà di informazione di una parte dei cittadini stranieri, che incide negativamente anche su altri servizi come il pronto soccorso;
- le difficoltà linguistiche e culturali nella relazione tra paziente e operatori socio-sanitari;
- disomogeneità territoriale e discrezionalità degli operatori nell'applicazione della normativa rilevante;
- la mancanza, nell'ambito socio-sanitario, di dati declinati per etnia e convinzioni religiose rende difficile svolgere indagini sulle potenziali discriminazioni etnico-razziali e religiose;
- la non corretta informazione sulla etnicizzazione delle malattie.

OBIETTIVI

- Favorire l'introduzione della prospettiva della diversità culturale e religiosa nelle normative e nei servizi sanitari;
- favorire la comunicazione linguistica e il dialogo interculturale;
- promuovere l'accesso ai servizi sanitari dei gruppi più vulnerabili;
- potenziare il ruolo dei mediatori interculturali come operatori socio sanitari pienamente integrati e messi a sistema nei servizi e nelle realtà ospedaliere;
- promuovere la raccolta e il monitoraggio di dati ufficiali attraverso indagini campionarie da effettuarsi a cura dell'ISTAT, su base etnica e religiosa così come richiesto dalle organizzazioni europee che si occupano del contrasto al razzismo e alla discriminazione;
- promuovere il recepimento dell'Accordo della Conferenza Stato Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sulla corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera, siglato il 20 dicembre 2012 (Accordo sul documento recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome");
- favorire l'attivazione di interventi preventivi specifici capaci di raggiungere la popolazione target e finalizzati a stimolare il cittadino straniero a tutelare la propria salute.

MISURE

Ascolto e assistenza

- Riservare spazi e tempi all'accoglienza e all'ascolto negli ambulatori ASL e nei Consultori familiari per rispondere ai bisogni specifici degli individui appartenenti ai gruppi target del Piano;
- Prevedere servizi di accoglienza con la presenza di materiale multilingue presso i presidi sanitari delle Asl ed il pronto soccorso per intercettare le esigenze informative e per l'orientamento dei gruppi vulnerabili relativamente all'accesso ai servizi socio sanitari quali l'iscrizione al SSN;
- prevedere la presenza di punti di ascolto all'interno delle strutture socio-sanitarie, come i consultori familiari, in cui operi personale specializzato per l'assistenza alle vittime di discriminazione, nei quali è possibile essere accolti, ascoltati, e accompagnati nella mediazione dei conflitti o informati sulle possibilità di tutela giurisdizionale;
- favorire campagne scientifico-informative per prevenire e contrastare l'etnicizzazione delle malattie che, a causa della scorretta o faziosa informazione veicolata dai principali media, ricade negativamente su determinati gruppi di individui.

Formazione

- Progettare percorsi di formazione specifica obbligatoria con accreditamento Educazione Continua in Medicina (ECM) destinati ai professionisti e agli operatori del settore sanitario sulla prevenzione e contrasto alla discriminazione, con particolare attenzione alla discriminazione multipla;
- elaborare un piano formativo che preveda l'educazione sanitaria nelle scuole ed in altri ambienti educativi utilizzando anche il crescente potenziale dei ragazzi di seconda generazione nell'educazione tra pari;
- prevedere una formazione specifica, nell'ambito sanitario, nei corsi di formazione e di laurea, e nei Master universitari sulla mediazione culturale che prevedono un'attestazione di qualifica;
- elaborare e attuare programmi di formazione professionale, di educazione e comunicazione sanitaria con riferimento agli ambiti istituzionali di attività, anche con accreditamento ECM;
- elaborare e condividere a livello nazionale un "*core curriculum*" della mediazione culturale in ambito sanitario, finalizzato, nel medio periodo, al riconoscimento di tale figura nel SSN.

Informazione e sensibilizzazione

- Raccogliere, sistematizzare e diffondere il materiale informativo in lingua esistente e prevedere, ove mancante, la traduzione e l'interpretariato riguardo le informazioni sanitarie in altre lingue;
- promuovere progetti sul campo per promuovere e facilitare l'accesso ai servizi sanitari dei gruppi fragili e a rischio di marginalizzazione, attraverso l'informazione, la sensibilizzazione, la prevenzione e l'orientamento ai servizi socio-sanitari;
- promuovere l'organizzazione a livello locale di azioni di sensibilizzazione e informazione sull'Accordo della Conferenza Stato Regioni sulla corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera, con particolare attenzione all'obbligo del rilascio a tutti gli stranieri irregolari, che ne facciano richiesta, il "tesserino STP" (Straniero Temporaneamente Presente);
- elaborare un piano di comunicazione e sensibilizzazione sui servizi sanitari, in collaborazione con le associazioni di medici stranieri, anche con lo scopo di superare stereotipi e pregiudizi;
- rafforzare la rete delle organizzazioni italiane pubbliche, private e del terzo settore che si occupano della promozione della salute delle popolazioni migranti e del contrasto delle malattie della povertà;
- favorire l'informazione sulle strutture che possono ospitare gratuitamente o a un costo contenuto i familiari che devono assistere i malati in una città diversa dalla loro abitazione (elenco di ostelli, alberghi economici, strutture religiose, ecc.).

Azioni positive

- Incoraggiare azioni positive per le persone a rischio di discriminazione multipla, rispondendo, ad esempio, alle esigenze di quelle donne appartenenti a minoranze etniche che desiderano essere curate da personale sanitario di sesso femminile, ed a quelle di minori maschi o femmine che potrebbero richiedere di essere visitati da operatori sanitari dello stesso sesso;
- particolare attenzione deve essere riservata alle criticità più diffuse tra i gruppi target del Piano, quali ad esempio mutilazioni genitali femminili (MGF), interruzione volontaria di gravidanza (IVG), salute dei minori, assistenza rivolta alle persone con disabilità;

- elaborare piani di ricerca clinica e modelli, anche sperimentali, di gestione dei servizi sanitari specificamente orientati alle problematiche assistenziali emergenti, anche in contesti di emergenza.

Raccolta dati statistici

- Rilevazione e raccolta dei dati statistici, sulle possibilità di discriminazione nell'accesso ai servizi sanitari, su base etnica, linguistica e religiosa, attraverso indagini campionarie a cura dell'ISTAT, tenendo in considerazione la volontarietà della scelta dell'individuo e informandolo sull'utilizzo dei dati e l'importanza ai fini della prevenzione e il contrasto della discriminazione, e che questi dati non possono essere rilevati attraverso i flussi sanitari perché non hanno finalità di cura;
- raccogliere periodicamente statistiche in ambito sanitario in grado di fornire un quadro esauriente dell'interazione di diverse caratteristiche del soggetto tutelate dalla normativa contro le discriminazioni, quali, ad esempio, l'origine etnica, le convinzioni religiose e la disabilità (tenendo conto dell'approccio dei diritti umani alla disabilità proprio della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, il cosiddetto 'modello sociale della disabilità').

Il Sole 24 ORE Sanità

2.5. RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il rapporto con la burocrazia è un ambito di potenziale discriminazione istituzionale a carattere trasversale, rispetto agli altri assi individuati nella bozza del Piano, anche se ad essi strettamente connessa. Se, per un verso, a subire le conseguenze di questo ritardo sono tutti i residenti, la burocrazia nei confronti dei cittadini stranieri può presentare aspetti di ulteriore criticità. L'esperienza rivela spesso incoerenze, difformità di interpretazioni e di prassi, veri e propri "corto-circuiti" che rendono difficile il rapporto del cittadino straniero con la pubblica amministrazione. Ciò è in parte dovuto alla complessità della normativa sulla immigrazione che si è stratificata nel tempo sedimentandosi su quella preesistente e integrandosi, per alcuni aspetti, con la giurisprudenza complicando il quadro della regolazione. È urgente, per tali ragioni, operare in due direzioni: da un lato, semplificare la regolazione sulla *governance* del fenomeno migratorio; dall'altro, promuovere un cambiamento di approccio che capovolga la tradizionale prospettiva dello schema *autorità-libertà*. La relazione di tutti i cittadini con la pubblica amministrazione dovrebbe diventare, infatti, occasione per costruire fiducia reciproca e individuare percorsi che consentano la rapida risoluzione delle problematiche che si presentano, con un indubbio vantaggio in termini di risparmio di tempo, di risorse e riduzione delle conflittualità e disguidi.

La discriminazione istituzionale può comprendere sia forme dirette che indirette, e si concretizza con pratiche e/o procedure che, pur non avendo l'intento esplicito di discriminare, si manifestano in maniera sistematica, escludendo alcuni gruppi da determinate opportunità. Si tratta di una discriminazione talmente radicata nei costumi e nelle pratiche operative delle istituzioni sociali da ostacolare, di fatto, l'azione e l'esercizio dei diritti da parte delle minoranze, confinandole in posizioni di subordinazione. Le discriminazioni istituzionali sono riconducibili ad alcune aree di intervento che coinvolgono non solo i soggetti a rischio discriminazioni ma tutti i cittadini. In conseguenza di ciò, le soluzioni ai problemi evidenziati devono tenere conto di due aspetti: la difficoltà di accesso al servizio e la convivenza tra diversi soggetti. Ci sono infine da ricordare i costi economici della discriminazione. Infatti sono molti gli enti locali che hanno dovuto sostenere costi rilevanti a seguito della necessaria ottemperanza alle decisioni giudiziarie scaturite dal contenzioso generato.

CRITICITÀ

Le aree di maggiore criticità riguardano:

- eccessivi oneri burocratici e amministrativi derivanti da un quadro di regolazione molto complesso: numerosi regolamenti e le procedure complesse obbligano i cittadini ad un dispendio di tempo e di risorse, spesso non disponibili. Talvolta dietro una esasperata burocratizzazione si nasconde una volontà, non palesata, di non consentire l'accesso a determinati servizi da parte di alcuni soggetti;
- scarsa rappresentanza politica dei soggetti a rischio di razzismo e discriminazione;
- difficoltà per i Comuni di piccole dimensioni di intercettare e gestire fondi europei, fondamentali per l'integrazione dei gruppi a rischio;
- diversità di approcci tra i vari territori, nonché estrema discrezionalità nell'applicazione delle norme, a cui si aggiunge la mancanza di coordinamento tra le discipline regionali e locali;
- presenza di numerosi bandi e regolamenti che contengono clausole discriminatorie;

- scarsità di informazioni, limitata connessione tra banche dati, monitoraggio carente;
- ritardi in materia di tutela delle vittime e debole servizio di difesa civica,
- ristrettezze finanziarie legate alla crisi che esasperano i rapporti tra cittadini nell'ambito dell'accesso ai servizi;
- costi economici della discriminazione relativi agli ingenti costi, sostenuti, in sede giudiziaria, dai Comuni, a causa dell'esercizio e dell'utilizzo di strumenti amministrativi discriminatori adottati dai funzionari.
- scarsità di informazioni, limitata connessione tra banche dati, monitoraggio carente.

OBIETTIVI

- Favorire l'inserimento della prospettiva anti-discriminatoria nell'ambito della PA e dei servizi sociali;
- favorire la semplificazione amministrativa, anche attraverso il sistema delle autocertificazioni, e migliorare l'informazione circa le procedure che maggiormente ostacolano le pari opportunità delle potenziali vittime di discriminazione;
- promuovere interventi omogenei in tutto il territorio nazionale mediante confronto e *networking* tra le diverse amministrazioni;
- rafforzare la tutela delle potenziali vittime di discriminazione;
- potenziare strumenti e modalità di sensibilizzazione ed informazione dei cittadini;
- potenziare tutte le azioni di tutela e promozione del patrimonio linguistico e culturale delle minoranze;
- favorire il dialogo interreligioso per la risoluzione di problematiche relative alla vita quotidiana (ad esempio spazi per la preghiera, sepolture, etc.);
- facilitare e favorire il rapporto tra amministrazione pubblica e categorie di popolazione a rischio di discriminazione;
- promuovere un percorso volto a rafforzare nell'opinione pubblica l'importanza di favorire l'accesso alla cittadinanza.

MISURE

Formazione

- Coinvolgimento di professionisti, ricercatori stranieri o di origine straniera nei corsi di mediazione culturale, nei master sull'immigrazione e la mediazione culturale;
- formazione e aggiornamento degli operatori pubblici a contatto con la popolazione a rischio di discriminazione;
- formazione e aggiornamento della figura del difensore civico sulle pari opportunità e la non discriminazione;
- formazione dei tecnici e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni sulle pari opportunità e non discriminazione;
- formalizzazione della figura del mediatore culturale e creazione di un albo.

Comunicazione e sensibilizzazione

- Sensibilizzazione, informazione e formazione dei tecnici, funzionari delle PA e degli operatori del Terzo settore sia sul tema delle discriminazioni che, in particolare, sulle discriminazioni istituzionali;
- stesura di un vademecum operativo sul tema delle discriminazioni istituzionali da diffondere ad amministrazioni centrali ed enti locali;
- rimozione, dal linguaggio utilizzato nella modulistica istituzionale e negli atti amministrativi, di termini che siano discriminanti (ad esempio "nomadi" e "zingari");
- promuovere ed incentivare l'adesione dei comuni alla "Coalizione europea delle città contro il razzismo" (ECCAR) promossa dall'UNESCO (www.eccar.info);
- creazione di spazi di discussione pubblica, mediante l'assistenza dei mediatori di comunità, con la partecipazione degli amministratori, delle forze di polizia, delle potenziali vittime di discriminazione e della popolazione, per confrontarsi e apprendere, in maniera interattiva, le modalità adeguate per aiutare le potenziali vittime di discriminazione;
- adozione, da parte degli amministratori locali, di codici di condotta antidiscriminatoria nelle campagne elettorali e nella successiva organizzazione delle *policies*.

Raccolta dati e monitoraggio

- Monitoraggio della normativa nazionale rilevante per la erogazione di servizi e contributi a cittadini di paesi terzi per favorire la emersione di incongruenze della legislazione vigente e promuovere proposte di modifiche della relativa regolazione;
- Monitoraggio e analisi delle discriminazioni istituzionali degli enti locali;
- attivazione di una *task force* per la verifica dei bandi;
- certificazione di Pari Opportunità dei bandi;
- coordinamento con rappresentanti e manager pubblici;
- unificazione di banche dati e di ricerche sul territorio nazionale;
- monitoraggio dei servizi amministrativi offerti, sia attraverso schede di rilevazione pre e post formazione indirizzate al personale operativo e/o dirigenziale, sia tramite schede di gradimento indirizzate all'utenza;
- monitoraggio del rispetto dei tempi di avvio e conclusione degli atti amministrativi come previsto dalla legge.

Mediazione dei conflitti e tutela delle vittime

- Rafforzamento o inserimento della figura del difensore civico o di figure terze quali: il mediatore dei conflitti e mediatore culturale per l'accoglienza, l'assistenza e la tutela delle vittime di discriminazione;
- diffusione nell'utilizzo di tali figure nel disbrigo delle pratiche burocratiche così come nell'intervento dei servizi sociali;
- supporto psicosociale all'integrazione rivolto ad operatori, stranieri e popolazione;
- monitoraggio dell'attività degli operatori dei servizi pubblici che sono a contatto con il pubblico affinché siano formati e motivati.

Attività di rete

- Rafforzare e potenziare la Rete Nazionale Antidiscriminazioni dell'UNAR, individuando strumenti utilizzabili e processi attivabili;
- creazione di una rete di punti di ascolto che rilevino le problematiche sul territorio;
- consolidamento della rete di tutela dei cittadini per l'accesso ai servizi attraverso la valorizzazione dei circuiti esistenti.

Raccolta buone prassi

- Promozione di accordi Stato–Regioni o circolari ministeriali con indicazioni sulla materia anti-discriminatoria per gli enti preposti;
- *benchmarking* in materia di antidiscriminazione e tutela della pubblica amministrazione partendo da esperienze virtuose trasferibili in ambiti e contesti territoriali diversi;
- raccolta e diffusione delle buone prassi antidiscriminazione;
- promozione e diffusione di ricerche e indagini sui costi della discriminazione.

Azioni positive

- Formazione di funzionari pubblici e del privato sociale, con l'obiettivo di creare una rete operativa e di investire risorse per potenziare e diffondere una maggiore conoscenza sulle problematiche relative ad alcuni gruppi vulnerabili del target oggetto del Piano, allo scopo di meglio calibrare interventi, azioni, politiche locali di inclusione e di non discriminazione, prendendo spunto dal progetto "Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno Rom" realizzato dal Ministero dell'Interno in 14 province, e co-finanziato con il FSRE nell'ambito del PON,

2.6. FORZE DI POLIZIA

Il ruolo delle Forze di polizia (qui intese come comprendenti: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato, nonché le Polizie locali) nella prevenzione e nel contrasto alle discriminazioni riveste un'importanza cruciale nell'ambito del presente Piano, sia per ciò che riguarda la repressione dei crimini a sfondo razziale e l'emersione del fenomeno della violenza razzista, sia per il compito di garantire la sicurezza delle vittime di discriminazione e delle loro comunità di appartenenza, anche attraverso l'instaurazione di un clima di cooperazione tra società civile ed istituzioni basato sulla reciproca fiducia. Le Forze di polizia possono inoltre contribuire in modo strategico alla diffusione della cultura della legalità e dell'antidiscriminazione, come istituzione a contatto quotidiano con l'utenza target del Piano, in virtù di quanto previsto dalla nostra legislazione.

Proprio per questo ruolo particolarmente delicato, sia la guida sul "*Discriminatory Ethnic Profiling*" sia il rapporto "*Police stops and Minorities*" del 2010 promossi dall'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) della Commissione Europea, hanno posto particolare attenzione ad evitare il cosiddetto *racial* o *ethnic profiling,* che l'ECRI ha definito come "*l'uso, privo di giustificazione oggettiva e ragionevole, da parte della polizia, di forme di controllo, sorveglianza o indagine motivate dalla razza, dal colore, dalla lingua, dalla religione, dalla nazionalità o dall'origine etnica*".

L'Italia ha compiuto già alcuni importanti passi in questa direzione con l'istituzione, nel 2010, dell'OSCAD, con la funzione di ricevere le segnalazioni di atti discriminatori attinenti la sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, accelerando gli interventi degli uffici territoriali di polizia e carabinieri in seguito alle denunce. Più in generale appare centrale il ruolo della formazione e della sensibilizzazione delle forze di polizia, su cui le istituzioni italiane hanno avviato significative iniziative rivolte a tutto il personale, appartenente alle varie qualifiche/gradi, in conformità con quanto previsto dal Protocollo d'Intesa firmato da OSCAD e UNAR.

Tra le esperienze positive già adottate in tal senso, va ricordato che la materia della lotta alla discriminazione è stata inserita tra quelle di interesse generale nell'aggiornamento professionale per la Polizia di Stato dell'anno 2012, e che negli ultimi anni ulteriori momenti di sensibilizzazione si sono tenuti presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia e presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno. Inoltre, nell'ambito del progetto comunitario "MuTAVi (*Multimedia Tools Against Violence*) – Daphne III", finalizzato alla predisposizione di strumenti di formazione multimediale destinati anche alle Forze di polizia europee, è stato predisposto un modulo formativo di e-learning sull'OSCAD. Tale modulo, il 18 giugno 2013, è stato proposto – presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di polizia – ad un uditorio di Funzionari ed Ufficiali delle Forze di Polizia italiane. Altro progetto d'interesse è stato quello elaborato a partire dal protocollo di intesa con l'Ufficio ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) dell'OSCE, per l'adesione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza al programma formativo "TAHCLE" ("*Training Against Hate Crimes for Law Enforcement*"), finalizzato alla formazione del personale delle Forze di polizia in tema di prevenzione e contrasto dei "crimini d'odio"; in tale contesto, sono stati formati 30 tra funzionari e ufficiali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. Va anche ricordato il progetto "Promozione del dialogo interreligioso", curato dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti, che si è concluso con l'elaborazione di un vademecum/linee

guida dal titolo "*Religioni, dialogo, integrazione*", distribuito a tutte le Prefetture quale utile strumento di ausilio per sviluppare le azioni di dialogo interreligioso a sostegno dei processi di integrazione.
Un ultimo profilo meritevole di particolare attenzione è quello relativo alle condizioni di detenzione ed al comportamento della Polizia penitenziaria che, pur non interessando esclusivamente le potenziali vittime di razzismo, non può non essere preso in considerazione nel presente Piano, anche in considerazione dell'alta percentuale di detenuti stranieri presenti nei penitenziari italiani.

CRITICITA'

- Poca conoscenza degli strumenti per la rilevazione della componente razzista dei reati denunciati dalle vittime o rilevati d'ufficio;
- carenza delle competenze linguistiche necessarie ad una adeguata capacità di accoglienza e interazione con l'utenza straniera.

OBIETTIVI

- Rafforzare il ruolo delle forze di polizia nella prevenzione, nell'emersione e nel monitoraggio dei reati con motivazione discriminatoria razziale, etnica e religiosa;
- incentivare la denuncia degli episodi di discriminazione da parte delle vittime, inclusi gli eventuali casi di discriminazioni e molestie ad opera delle forze di polizia;
- valorizzare ulteriormente l'inclusività delle forze di polizia verso i gruppi target del Piano;
- prevenire e combattere ogni forma di condotta discriminatoria basata su motivi etnico-razziali e religiosi da parte delle forze di polizia, incluso l'*ethnic profiling*, anche al fine di elevare ulteriormente i livelli di fiducia nelle Forze di polizia da parte dei gruppi target del Piano.

MISURE

- Promuovere l'adozione da parte delle forze di polizia di strumenti per la rilevazione e la registrazione degli elementi utili a identificare gli aspetti discriminatori di natura etnico-razziale nei reati e negli episodi trattati;
- incrementare percorsi di formazione e aggiornamento strutturati per le forze di polizia a tutti i livelli, finalizzati alla diffusione di una cultura antidiscriminatoria;
- migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi offerti dagli uffici di polizia attraverso il miglioramento della comunicazione istituzionale, lo sviluppo delle competenze specifiche degli operatori di front-office e l'inserimento di mediatori culturali negli uffici ad alta frequentazione di utenza straniera;
- promuovere la partecipazione dei rappresentanti delle comunità straniere e religiose, nonché delle organizzazioni della società civile operanti nel campo dell'antidiscriminazione nelle attività di formazione e aggiornamento delle Forze di polizia;
- valorizzare la diversità culturale già interna alle Forze di polizia;
- realizzare ulteriori campagne di informazione e sensibilizzazione per la promozione degli strumenti di denuncia dei reati e degli episodi di discriminazione da parte delle vittime;
- promuovere l'adozione di strumenti di dialogo, consultazione e cooperazione tra le Forze di polizia e le comunità rappresentative dei gruppi target del Piano;

- attivare programmi di informazione, accompagnamento ed adeguamento organizzativo per facilitare l'ingresso dei giovani italiani di origine straniera nelle Forze di polizia;
- attivare programmi di mobilità interna, mentoring, valorizzazione delle competenze specifiche e valorizzazione della diversità degli agenti delle forze di polizia appartenenti a minoranze etniche e religiose;
- realizzare programmi di formazione sul diversity management e sull'antidiscriminazione nei rapporti di lavoro destinati agli aspiranti dirigenti delle Forze di polizia.

Il Sole 24 ORE Sanità

2.7 SPORT

Lo sport è diventato, già da diversi anni, un ambito di particolare attenzione da parte dell'UNAR, in concomitanza con l'aumentata consapevolezza, da parte delle istituzioni centrali e locali, nonché della società stessa, che esso costituisca un fenomeno sociale al pari di altri, e, forse più di altri, a rischio di essere un settore dove vengono perpetrate molteplici discriminazioni. Si tratta per molti versi di un paradosso, perché, come forse nella scuola, nello sport le differenze del colore della pelle, dell'origine, delle convinzioni religiose, della lingua, dovrebbero contare meno, in nome di una condivisione della cultura sportiva che non può che essere di integrazione. Esso, in quanto primariamente luogo educativo, dovrebbe costituire uno spazio privilegiato di incontro e di dialogo interculturale tra le persone. In particolare, il mondo dello sport dovrebbe essere un luogo nel quale ridurre i rischi di emarginazione dei ragazzi, italiani ed immigrati, e attivare interventi per la prevenzione e il superamento delle difficoltà incontrate nell'inserimento scolastico, sociale, amicale, nel gruppo dei pari, in senso interculturale. Proprio per questo, come evidenziato nel *Libro Bianco sullo Sport* (2007) elaborato dall'Unione Europea, lo sport è stato riconosciuto come strumento di inclusione sociale, di educazione e di socializzazione per tutti, così come evidenziato da molte altre ricerche sia italiane che europee (come ad esempio gli studi della FRA, i progetti promossi dalla Unità Sport dell'Unione Europea, ecc.). Inoltre, lo sport è stato riconosciuto dall'OMS come uno strumento per abbattere i costi sanitari, combattendo malattie cardiovascolari e diminuendo i fattori di rischio, aspetto importante e da non sottovalutare anche, e soprattutto, quando si intende lavorare con fasce spesso a rischio di emarginazione come i rifugiati e i Rom.

Nel corso degli ultimi anni, invece, sono stati numerosi gli episodi di discriminazioni rilevati dall'UNAR. Per quanto riguarda il *razzismo negli stadi*, limitandosi al caso del calcio, si ha una situazione preoccupante: tenendo conto delle sentenze emesse dal giudice sportivo e delle notizie riportate della stampa, l'Osservatorio su Razzismo e Antirazzismo nel Calcio (ORAC) ha censito, negli ultimi cinque anni, ben 249 episodi. L'impressione è che la sanzione economica, in genere adottata dal giudice sportivo per punire detti comportamenti, è di fatto poco efficiente. Proprio per questo, le misure adottate dalla FIGC per la stagione 2013/14, basate sulla cosiddetta "tolleranza zero", hanno rappresentato una prima risposta a questa situazione, che però, per dare i suoi frutti, deve essere necessariamente accompagnata da una maggiore attenzione alla valorizzazione della cultura sportiva. D'altra parte, le recenti modifiche all'istituto del DASPO, introdotte con legge 17 ottobre 2014, n.146, hanno ulteriormente rafforzato l'efficacia di questo strumento di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza nelle competizioni sportive, rispetto agli episodi di discriminazione, prevedendo la possibilità di applicare l'"arresto differito" entro le 48 ore dal fatto, anche nelle fattispecie di reato contemplate dalla "legge Mancino". Per quanto riguarda invece la discriminazione relativa all'accesso alla pratica sportiva, l'Ufficio è dovuto intervenire in diverse occasioni, contestando ad alcune federazioni il perdurare di una discriminazione indiretta, specie nei confronti delle seconde generazioni, dei migranti e dei rifugiati.

CRITICITA'

Sono state individuate le seguenti criticità:

- diffusione della discriminazione nelle manifestazioni sportive;

- discriminazione nell'accesso alla pratica sportiva;
- non completa rispondenza alle esigenze delle misure sanzionatorie adottate nei confronti dei tifosi che hanno comportamenti razzisti.

OBIETTIVI

- valorizzare lo sport come ambito specifico di inclusione sociale e di contrasto alle discriminazioni;
- arginare il fenomeno della discriminazione nelle manifestazioni sportive ed in particolare nel calcio, con un'attenzione anche al ruolo svolto dai mass media;
- facilitare l'accesso alla pratica sportiva dei soggetti target del Piano, in particolare le seconde generazioni e le donne straniere;
- arginare il fenomeno della discriminazione "istituzionale", che si esplicita attraverso norme contenute nei regolamenti federali che regolamentano l'accesso nello sport dilettantistico e professionistico;
- arginare il fenomeno della tratta sportiva;
- implementare l'accesso al mondo del lavoro sportivo (arbitri, allenatori, preparatori atletici, cariche dirigenziali) nelle associazioni/federazioni sportive, contrastando sia gli stereotipi e i pregiudizi ancora radicati, sia gli impedimenti dovuti ai regolamenti di accesso alla formazione;
- facilitare l'incontro tra le minoranze e il mondo dello sport, e promuovere l'immagine di uno sport inclusivo attraverso l'azione più incisiva dell'associazionismo di promozione sociale;

MISURE

- Implementare la raccolta dati e monitoraggio degli episodi di discriminazione nelle manifestazioni sportive, raccordando i diversi osservatori già esistenti;
- implementare l'applicazione del Codice media e sport;
- avviare iniziative tese alla piena applicazione delle indicazioni presenti a livello europeo, ed in particolare del *Libro bianco sullo sport* del 2007;
- inserire l'antidiscriminazione nella formazione agli steward negli stadi e nelle attività delle scuole calcio;
- predisporre linee guida e/o manuali antirazzisti per facilitare l'identificazione di simboli e "pratiche" discriminatorie;
- favorire il "tifo positivo", attraverso campagne proposte dalle società sportive e dagli sportivi stessi che rappresentano spesso degli *opinion leader* soprattutto nel mondo giovanile;
- valorizzare le iniziative antirazziste già esistenti nel mondo dello sport non agonistico;
- monitorare la normativa adottata dalle singole federazioni sportive che possa contenere elementi discriminatori, in particolare per quanto riguarda il primo tesseramento di atleti non cittadini dell'UE;
- rendere più accessibile il tesseramento delle seconde generazioni, anche con l'applicazione dello *ius soli* sportivo;
- valorizzare le seconde generazioni presenti nei vivai giovanili nazionali, anche attraverso l'adozione di misure specifiche volte al contrasto della tratta sportiva;
- valorizzare la pratica sportiva delle donne straniere;

- implementare l'impiantistica pubblica sportiva sulla fruibilità della stessa, anche valorizzando la presenza delle organizzazioni sportive sul territorio, affinché si riducano i costi e si estendano le possibilità di accesso;
- promuovere la realizzazione di strutture aperte al pubblico per il tempo libero, con particolare riferimenti alle aree periferiche;
- favorire l'accesso al mondo del lavoro sportivo dei gruppi target del Piano;
- incrementare la consulenza sulle norme di tesseramento degli stranieri;
- adeguare gli statuti delle singole federazioni alla lotta contro le discriminazioni;
- incentivare nei giornali sportivi che oggi contano una vasta platea di lettori, la diffusione di contenuti antidiscriminatori e antirazzisti;
- valorizzare le attività sportive, sociali, culturali presenti all'interno dei luoghi pubblici di aggregazione giovanile.

Il Sole 24 ORE Sanità

2.8. MASS MEDIA E COMUNICAZIONE

Nella costruzione di un immaginario comune e condiviso, i *mass media* giocano un ruolo fondamentale: una notizia può essere recepita in modi completamente diversi, a seconda della modalità in cui viene trasmessa. Sono purtroppo ancora abbastanza frequenti i casi in cui i *media* veicolano un'immagine generalizzante e stigmatizzante delle persone target del Piano, attraverso l'utilizzo di un linguaggio improprio e di rappresentazioni che non tengono conto della complessità del reale. Succede così, che spesso, anche inconsapevolmente, i mezzi di informazione e i mass media contribuiscono alla crescita di una cultura razzista e xenofoba, soprattutto quando, nella ricerca del sensazionalismo, solleticano i pregiudizi diffusi nella società e li orientano, a discapito di un'analisi attenta e di una descrizione puntuale degli avvenimenti. Come ha evidenziato il Rapporto annuale 2011 *Mister Media. L'immagine delle minoranze sulle reti televisive e radiofoniche nazionali italiane*[14], la rappresentazione delle minoranze in questi *media* è caratterizzata da un'implicita marginalità e da processi di eccessiva semplificazione che contribuiscono, globalmente, a produrre effetti di distorsione e di stereotipizzazione rispetto a uno scenario sociale ben più complesso e articolato. Emerge poi un'attenzione prevalente per la categoria dei migranti, descritti spesso attraverso un unico profilo – quello del migrante economico – che lascia in ombra i molteplici volti dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale che vivono nella società attuale. È significativa la presenza delle notizie riguardanti le categorie etnico-culturali e religiose, spesso oggetto della trattazione mediale in occasione di avvenimenti accaduti in altri paesi (ad esempio le violenze contro i cristiani avvenute in diversi paesi a maggioranza musulmana). La ricerca rileva, inoltre, come le rappresentazioni diffuse dai media vengano incorniciate nella cronaca nera e descritte, da troppo tempo, attraverso medesimi stilemi narrativi, promotori di stereotipi e pregiudizi. Il fenomeno migratorio spesso fa notizia quando diventa problema o emergenza: così i migranti si trasformano in una minaccia costante alla sicurezza e alla cultura degli italiani. Lo stesso trattamento viene riservato anche a molte altre minoranze, producendo in ambito informativo una generale coincidenza semantica tra devianza e minoranza, i cui effetti deleteri innegabilmente influenzano la percezione del pubblico. Per contrastare questo tipo di giornalismo, l'Ordine dei giornalisti su sollecitazione dell'UNHCR e dell'UNAR, ha elaborato un codice deontologico "Carta di Roma" e le *Linee guida* per la sua applicazione, secondo le quali, ad esempio, "informazioni quali l'origine, la religione, lo status giuridico […] non dovrebbero essere utilizzate per qualificare i protagonisti se non sono rilevanti e pertinenti per la comprensione della notizia". E' anche vero che la comunicazione di massa è uno strumento imprescindibile per veicolare modelli e contenuti. Campagne di comunicazione ben costruite, prodotti culturali innovativi, *opinion leader* attenti e sensibili possono concorrere in maniera decisiva alla formazione di una coscienza consapevole, informata e aperta alle differenze. Diventa perciò fondamentale la modalità di intervento per ogni singolo mezzo, partendo dalla consapevolezza che i linguaggi della comunicazione sono molto diversi tra di loro, in continua evoluzione e che richiedono la costruzione di narrative fortemente mirate. Per questo, nella prevenzione e nel contrasto della discriminazione entra in gioco anche la responsabilità dei giornalisti come "custodi del

[14] Il Rapporto Mister Media è il frutto del progetto di ricerca MInorities STERotypes on MEDIA, nato dalla collaborazione tra il Centro d'Ascolto dell'Informazione Radiotelevisiva e il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma.

linguaggio" e "filtri" tra la realtà e la percezione che di essa hanno le persone. Una realtà difficile da raccontare, ma che non per questo va semplificata assecondando i luoghi comuni e gli stereotipi.

Al tema dei *mass media* si è aggiunto anche quello dei *social media*, dove vi è un indebolimento delle remore etiche. Non è un caso se al primo posto tra gli ambiti di discriminazione registrati dal Contact Center dell'UNAR figuri proprio quello dei mezzi di comunicazione di massa. Numero che è in continua crescita negli ultimi anni, anche e soprattutto per il diffondersi dei casi di discriminazione sul web, in particolare su alcuni blog, gruppi Facebook o social network. Infatti, se le conversazioni sulla rete Internet, nei blog come nei social network rappresentano una straordinaria opportunità per lo sviluppo della comunicazione e dello scambio culturale tra persone, spesso a migliaia di km di distanza, sono tuttavia occasione per forme sempre nuove di *hate speech*. È questo un tema che alimenta un dibattito molto attuale e ancora più controverso in relazione alla ***libertà di espressione su Internet***, dove non esistono specifiche normative internazionali condivise. Nel marzo 2014, il **Consiglio d'Europa** ha lanciato la ***Campagna di sensibilizzazione per il contrasto del fenomeno dell'incitamento all'odio online***, alla quale partecipa anche l'Italia, che mira a promuovere un monitoraggio partecipativo della rete con lo scopo di individuare e limitare i contenuti di siti, commenti, immagini o video che diffondono messaggi discriminatori. In particolare, la campagna si ripromette di coinvolgere i giovani cittadini europei ed il mondo dell'associazionismo giovanile (target del progetto specifico *Young People Combating Hate Speech Online*[15]), fornendo loro le competenze per riconoscere e svolgere azioni contro le violazioni dei diritti umani che trovano spazio online. L'*hate speech on line* sempre più spesso prende le forme del cyber-bullismo, la cui incidenza è stata recentemente indagata[16] in sei diversi paesi europei tra i quali l'Italia. Per quanto riguarda i dati italiani, tra le pratiche di cyberbullismo più diffuse, emerge l'invio di messaggi violenti o volgari (flamming), commesso dal 17,8% dei maschi e l'8,7% di femmine; la denigrazione (denigration) coinvolge il 10,2% dei ragazzi e il 6,9% delle ragazze; il furto di identità (impersonification) il 6,2% dei ragazzi e 4,1% delle ragazze; mentre l'8,4% dei cyberbulli e il 3,8% delle cyberbulle, pratica, invece, l'esclusione della vittima (exclusion) dai gruppi di amici online. Circa le tecnologie utilizzate, emerge la presenza di diverse modalità (sms, messaggi istantanei, chiamate, chat room, blog) che l'aggressore può utilizzare per compiere atti di bullismo elettronico, il che indica la complessità e le numerose sfaccettature del fenomeno rispetto al bullismo tradizionale nella vita reale. Spesso la gente fa e dice on line cose che non farebbe o direbbe nella vita reale e inoltre mentre il bullismo tradizionale avviene di solito in luoghi e momenti specifici (ad esempio in contesto scolastico), il bullismo informatico investe la vittima ogni volta che si collega al mezzo elettronico utilizzato dal bullo informatico. Caratteristiche proprie quali l'anonimato del molestatore, pur se in realtà è un anonimato illusorio (dato che ogni comunicazione elettronica lascia delle tracce), rendono spesso impossibile o difficoltoso per la vittima risalire da sola al proprio molestatore e la facilità di comunicazione consente che ciò che il cyberbullo scrive sul conto della vittima possa essere inoltrato a un ampio numero di persone.

Secondo i dati di Eurispes/Telefono Azzurro, nel 2012 in Italia un bambino su quattro è stato vittima di cyber-bullismo, e un'indagine realizzata nel 2013 da Ipsos per **Save the Children** (I ragazzi e il cyber bullismo, 2013), mostra che sono i social network la modalità d'attacco preferita dai cyber-bulli (61%),

[15] Nell'ambito del "No hate speech Movement" del Consiglio d'Europa, l'Italia è partner della campagna 2012-2014 per la piena affermazione dei diritti umani on-line, attraverso campagne di prevenzione e lotta efficace al razzismo e all'odio on-line.

[16] Servizio Studi - Dipartimento giustizia, Commissione di studio per la redazione di principi e linee guida in tema di garanzie, diritti e doveri per l'uso di Internet - Elementi di documentazione, 25 luglio 2014

che tendono a colpire attraverso la diffusione di foto e immagini denigratorie (59%) o tramite la creazione di pagine apposite (57%). Le vittime sono prese di mira innanzitutto per il diverso aspetto fisico (67%), il supposto orientamento sessuale (56%), l'essere straniero (43%). Per tanti di loro, il cyber bullismo arriva a compromettere il rendimento scolastico (38%, che sale al 43% nel nord-ovest), erode la volontà di aggregazione della vittima (65%, con picchi del 70% nelle ragazzine tra i 12 e i 14 anni e al centro), e nei peggiori dei casi può comportare serie conseguenze psicologiche come la depressione (57%, percentuale che sale al 63% nelle ragazze tra i 15 e i 17 anni, mentre si abbassa al 51% nel nord-est). Per il 72% dei ragazzi intervistati (percentuale che sale all'85% per i maschi tra i 12 e i 14 anni e al 77% nel sud e nelle isole), è il più pericoloso tra le minacce tangibili della nostra. In Italia manca tuttora un inquadramento normativo specifico in materia di bullismo e cyberbullismo, espressione che indica genericamente atti di bullismo e di molestia effettuati tramite mezzi elettronici come l'e-mail, la messaggistica istantanea, i blog, i telefoni cellulari, i cercapersone o i siti web.

Per meglio combattere il cyber-bullismo, l'Italia ha aderito alla campagna *Young People Combating Hate Speech Online*, progetto che fa parte del "*No hate speech Movement"* del Consiglio d'Europa attivo per gli anni 2012-2014 per la piena affermazione dei diritti umani on-line, attraverso campagne di prevenzione e lotta efficace al razzismo e all'odio on-line. il progetto ha come parole-chiave l'uguaglianza, la dignità, i diritti umani e la diversità. Si tratta di un progetto, appunto, contro le espressioni di odio, contro il razzismo e la discriminazione nella loro declinazione *on-line*.

Ma l'hate speech non riguarda solo i giovani e i social network. I politici fanno sempre più uso del web per fare dichiarazioni xenofobe e razziste. Nel corso delle Elezioni Europee del 25 maggio 2014, l'Associazione ENAR (European Network Against Racism) ha monitorato le dichiarazioni discriminatorie segnalate dai cittadini: su 30 episodi segnalati di discorsi d'odio contro le minoranze, i due terzi (21 segnalazioni) riguardavano l'incitamento implicito all'odio, pregiudizi o discriminazioni. I candidati, o altri politici non candidati, hanno attaccato migranti, stranieri e richiedenti asilo (da 5 a 10 volte), persone LGBTI (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender e Intersexual) (3 volte su 10), musulmani (2 su 10). L'Italia ha fatto registrare il maggior numero di dichiarazioni discriminatorie (verso migranti, richiedenti asilo e musulmani), prevalentemente sulle pagine facebook dei candidati o in interviste alla TV. Questo è frutto di strategie elettorali che creano confusione sulla differenza tra clandestini e rifugiati politici nonostante il diritto di asilo sia tra i diritti fondamentali dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione[17]. In termini di strumenti di indirizzo e di azione a livello internazionale in materia di contrasto contro gli *Hate Speech* è utile fare riferimento al "*Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*"[18] che contiene, infatti, una serie di conclusioni e raccomandazioni nell'ampio contesto della libertà di espressione rivolte a tutti i cosiddetti *relevant stakeholder* a livello internazionale, nazionale ed anche locale. Il comitato di esperti, autori del Piano in oggetto, si è mosso nella consapevolezza che in un villaggio globale sempre più interconnesso e interculturale gli standard internazionali dei diritti umani contro l'incitamento all'odio nazionale, razziale e religioso necessitano ancora di essere integrati compiutamente nel corpo di norme e nell'ambito delle politiche pubbliche di molte regioni del mondo.

[17] http://www.enar-eu.org/NoHateEP2014-campaign-second-hate.

[18] Adottato in seguito ad una serie di workshop organizzati dall'Ufficio *United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) nell'ottobre del 2012 a Rabat in Marocco.

CRITICITÀ

- Eccessiva semplificazione della realtà attraverso il linguaggio mediatico che comporta il rafforzamento di stereotipi e pregiudizi sulle potenziali vittime di discriminazione;
- ricerca della notizia sensazionale che induce "sentimenti di terrore, paura o caos nell'opinione pubblica" e tralascia notizie positive e di successo delle potenziali vittime di discriminazione;
- utilizzo scorretto di parole e di immagini relativi alle potenziali vittime di discriminazione;
- diffusione dell'hate speech online e sui mass media;
- diffusione del cyber bullismo sui social network;
- scarsa rappresentatività nei mass media del punto di vista delle potenziali vittime di discriminazione;

OBIETTIVI

- Veicolare una narrazione della realtà che offra un'immagine articolata senza limitarsi ad un messaggio genericamente antirazzista;
- promuovere un uso consapevole delle parole e delle immagini;
- sollecitare i mass media ad evitare narrazioni semplificate e, involontariamente, edulcorate: l'immigrazione e il razzismo vanno raccontati in modo dettagliato avendo cura di portare in superficie le storie delle persone;
- puntare su un messaggio positivo che contrasti le rappresentazioni criminalizzanti dell'immigrazione, proponendo una visione centrata sull'integrazione, la convivenza e il rispetto;
- scardinare la retorica dell'immigrato come soggetto bisognoso esclusivamente di assistenza, enfatizzando le capacità di auto-promozione e di attivazione degli individui;
- portare in primo piano le storie delle persone, ossia dare la parola a chi il razzismo l'ha vissuto o lo vive in modo diretto;
- avviare una riflessione e un piano di interventi per i discorsi di odio *on-line*;
- monitorare l'incitamento all'odio on-line e sviluppare strumenti per risposte costruttive;
- sostenere e dimostrare solidarietà verso persone e gruppi colpiti dai discorsi di odio on-line;
- impegnarsi a sostenere lo sviluppo e il consenso sugli strumenti della politica europea di lotta contro l'incitamento all'odio;
- promuovere l'inclusione dei giornalisti di origine straniera che lavorano nel settore dei media;
- promuovere l'interculturalità e le competenze specifiche in materia di antidiscriminazione, come elemento qualificante del giornalismo italiano;
- promuovere all'interno della categoria dei giornalisti l'aggiornamento tecnico-professionale sui temi dell'interculturalità e dell'immigrazione;
- contribuire all'elaborazione e all'attuazione di politiche e pratiche per la promozione della diversità culturale all'interno dei media.

MISURE

Formazione

- Organizzare seminari di formazione e sensibilizzazione sulla modalità di raccontare la diversità rivolti ai principali attori della comunicazione: direttori di testate, case di produzione, scuole di cinema e tv, giornalisti, blogger etc.;

- promuovere nelle più ampie sedi l'alfabetizzazione informatica e degli altri mezzi di comunicazione;
- supportare le nuove generazioni sulla valenza e il significato dei diritti umani riconosciuti;
- rendere obbligatorio all'interno di scuole di comunicazione e giornalismo un modulo formativo dedicato all'antidiscriminazione e alla tolleranza religiosa;
- promuovere l'applicazione della Carta di Roma e ampliare la sua efficacia anche all'ambito delle discriminazioni etnico-razzziali e religiose;
- valorizzare le buone prassi in ambito di corretto uso del linguaggio riguardante le potenziali vittime di discriminazione, come ad esempio il progetto "Parlare civile"[19]
- rafforzare la professionalità dei giornalisti relativamente alla diversità, le migrazioni e la società multiculturale;
- contribuire ad elaborare ed implementare la diversità nei mass media sia nei contenuti che nei modelli di reclutamento del personale;
- inserire un modulo sull'antidiscriminazione nei master universitari di giornalismo e di comunicazione.

Sensibilizzazione

- Promuovere iniziative di valorizzazione della diversità e di contrasto al razzismo in tutti gli ambiti della comunicazione: cinema, teatro, pubblicità, carta stampata, televisione, musica;
- realizzare eventi di comunicazione cross-mediali in grado di combinare due o più mezzi e linguaggi (ad esempio radio ed internet, video gioco e web art etc.);
- realizzare iniziative sul territorio, in collaborazione con l'associazionismo, volte a promuovere la conoscenza e l'informazione su usi, tradizioni e culture di Paesi di immigrazione e sulle differenti realtà italiane (culture regionali e locali);
- promuovere un uso consapevole della rete e dei social network approfondendo il nesso tra libertà d'espressione e rischio di offesa;
- promuovere un uso consapevole della pubblicità sia sui canali di comunicazione primari che su quelli secondari (esempio, affissioni sui muri della città);
- proporre modelli di comportamento e di linguaggio che ristabiliscano con chiarezza il limite tra lecito e illecito, tra libertà di espressione e ingiuria o diffamazione, anche in riferimento alle forme meno evidenti e più banali di "razzismo quotidiano" ;
- diffondere una rappresentazione delle diversità basata sui fatti e non sui pregiudizi, volta a rendere le persone consapevoli dei benefici concreti apportati dalle diversità alla vita comune;
- costruire una narrazione dell'immigrazione che superi gli stereotipi anche attraverso la documentazione del contributo economico, culturale, sociale e civile delle comunità migranti e minoritarie.

Comunicazione

- Promuovere una campagna di comunicazione integrata che combini interventi sui media ad ampiezza nazionale con iniziative su scala locale;

[19] "Parlare civile" è un progetto promosso da Redattore Sociale, in collaborazione con l'associazione Parsec

- promuovere una specifica campagna di comunicazione sul web che coinvolga tutti i principali player della comunicazione on-line;
- intervenire sul sistema della comunicazione andando a sollecitare quel segmento che spesso contribuisce a diffondere stereotipi e pregiudizi di tipo razzista;
- diffondere prodotti culturali capaci di rappresentare la realtà multietnica, muiltireligiosa e multilinguistica dell'Italia in modo più articolato e profondo;
- promuovere un messaggio consapevole e antirazzista su tutti i mezzi di comunicazione di massa ma anche utilizzando gli strumenti di comunicazione e le diverse espressioni artistiche;
- avviare tavoli tematici di discussione con tutti gli attori principali della comunicazione;
- elaborare linee guida per un uso corretto e consapevole del linguaggio dei media;
- produrre e finanziare prodotti audiovisivi ad hoc in grado di elaborare in maniera consapevole ed articolata il fenomeno;
- sollecitare case di produzione, mass media generalisti, pubblicitari, agenzie di comunicazione a sviluppare storie, sceneggiature, spot con la presenza di stranieri e persone immigrate al di fuori dei comuni stereotipi, rappresentando così la normalità della società italiana contemporanea;
- monitorare i media locali, sollecitare le segnalazioni non solo per punire i colpevoli di *hate speech* ma anche per programmare un'azione efficace di prevenzione;
- promuovere la segnalazione (individuazione responsabili) e successiva cancellazione di video su canali mediatici quali youtube e condivisi su facebook ove si manifestano omicidi a sfondo razziale o senza alcun riferimento tematico (che avvengono per il puro piacere di farlo);

Azioni positive

Minoranze storico-linguistiche

- Il diritto alla libertà di espressione trova fondamento nell'art. 21 della Costituzione. Affinché tale diritto diventi operativo per gli appartenenti alle minoranze è necessario che queste persone possano ricevere e comunicare informazioni o idee nella lingua minoritaria attraverso l'accesso ai mezzi di comunicazione anche con la possibilità di creare e di utilizzare propri mezzi di d'informazione. La normativa appare variegata perché alcune minoranze quali quelle parlanti il francese, il tedesco e lo sloveno sono da tempo salvaguardate anche grazie ad accordi internazionali. La legge di tutela delle minoranze linguistiche storiche riconosce il diritto alle minoranze riconosciute di accedere al servizio pubblico radiotelevisivo attraverso apposite convenzioni; la normativa prevede altresì provvidenze a favore dell'editoria, ad organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzano le lingue ammesse a tutela. Nell'ultimo quinquennio sono stati attribuiti 13 diritti d'uso di frequenze ad operatori di rete che trasmettono in lingua minoritaria e circa 20 soggetti sono stati autorizzati a trasmettere programmi televisivi in qualità di fornitori di servizi media audiovisivi in ambito locale. Recentemente è stata stipulata una convenzione per la realizzazione di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina ed avviata una serie di trasmissioni televisive di approfondimento di alcune tematiche caratterizzanti le lingue minoritarie delle popolazioni mòchena e cimbra in Trentino Alto Adige. Attualmente 9 radio trasmettono programmi in lingua sarda nella regione Sardegna, 1 emittente radiofonica in lingua friulana, 3 emittenti in occitano nella regione Piemonte, 2 radio in lingua albanese nella regione Calabria. Anche se il romeno non

è una lingua minoritaria riconosciuta dalla legge 482/1999, di recente è stata autorizzata, quale fornitore di servizi media audiovisivi in ambito nazionale, l'Associazione culturale ROMIT TV con programmazione in lingua romena. In Piemonte vi è un'analoga iniziativa attraverso la tivù locale CASA MIA TV.

Minoranze senza territorio

- Sollecitare i media ad informare sulla situazione reale dei Rom e Sinti, ed utilizzare i fondi europei per finanziare documentari e programmi TV Radio sulle tradizioni, la cultura e la storia Rom e dei Sinti;
- promuovere eventi culturali di valorizzazione delle comunità Rom e Sinti, anche in occasioni non specificatamente dedicate alle due comunità.

Minoranze religiose

- sollecitare i media ad utilizzare un linguaggio più approfondito e corretto di religioni e ad valorizzare il dialogo.

Il Sole 24 ORE Sanità

3. LA *GOVERNANCE* DEL PIANO: INDIRIZZO, VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

3.1. Indirizzo, valutazione e monitoraggio del Piano nazionale d'Azione

Le attività di indirizzo strategico, valutazione e monitoraggio del Piano sono attività fondamentali per garantire l'effettività e l'efficacia dello stesso.

Tali attività saranno svolte da 10 tavoli di lavoro corrispondenti agli 8 assi del Piano più un tavolo sui dati statistici e un tavolo sulla normativa. E' prevista anche una sessione plenaria dei componenti di tutti i Tavoli al fine di permettere il confronto nell'ambito di un coordinamento generale (a regia UNAR) fra sistema territoriale, nazionale e regionale, parti sociali e terzo settore.

Tale coordinamento sarà assicurato anche attraverso il riferimento alla Rete dei centri regionali che si sta continuando a sviluppare in forma sperimentale mediante la realizzazione del progetto interregionale (Lazio, Puglia, Liguria ed Emilia Romagna) finanziato in ambito FEI (annualità 2013) e coordinato dalla Regione Piemonte.

A ciascun tavolo parteciperanno i rappresentanti degli *stakeholder* coinvolti nell'elaborazione del Piano: amministrazioni centrali, enti territoriali, parti sociali ed associazioni. I tavoli saranno coordinati da un **comitato di monitoraggio**, costituito da rappresentanti scelti tra i componenti dei tavoli di lavoro. Il comitato di monitoraggio verificherà ogni 6 mesi l'andamento del Piano e presenterà il relativo rapporto di monitoraggio; predisporrà la metodologia e gli strumenti di monitoraggio; favorirà infine la raccolta, la valutazione, la selezione e la diffusione di buone prassi in un'ottica di *benchmarking*.

I **10 tavoli di lavoro** dovranno presentare un piano di lavoro semestrale definendo, la tempistica, gli obiettivi, gli attori, i beneficiari, le azioni e i risultati attesi e gli indicatori di realizzazione, risultato e impatto. Dovranno altresì sollecitare la firma e l'attivazione di protocolli di intesa interministeriali, tra enti territoriali e associazioni, tra gli *stakeholder* e l'UNAR. Dovranno ricercare e proporre risorse da mettere a disposizione per l'implementazione del Piano e condividere informazioni, normative e giurisprudenza sulla materia ognuno secondo le proprie competenze. Sarà opportuno, inoltre, stabilire le risorse umane, organizzative e finanziarie assegnate alla messa in opera del Piano. Altrettanto importante è l'analisi, sotto il profilo dell'impatto sui gruppi a rischio di discriminazione, delle più rilevanti normative vigenti nei campi considerati dal Piano, e la segnalazione di ogni norma che sia in contrasto con i principi di uguaglianza e non-discriminazione, anche attraverso una procedura di screening preventivo. Il comitato si riunirà trimestralmente, mentre i tavoli di lavoro saranno indetti semestralmente. Il lavoro dei tavoli sarà per la maggior parte del tempo svolto tramite posta elettronica.

3.2. Selezione e valutazione delle buone pratiche antidiscriminatorie

L'Agenzia di ricerca sociale CODICI ha realizzato nel 2011 il progetto "*Le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere*" finanziato dall'UNAR, finalizzato alla ricognizione, all'analisi, alla valutazione, alla selezione e alla diffusione di buone prassi in materia di non discriminazione per l'inclusione sociale delle comunità straniere sviluppate da soggetti pubblici, privati e di terzo settore, a livello nazionale e con particolare riferimento alle Regioni Obiettivo Convergenza, nonché di contribuire all'accrescimento delle competenze degli attori sociali coinvolti nella loro realizzazione in un'ottica di *mainstreaming* istituzionale e di maggiore sensibilizzazione e consapevolezza tra i cittadini dei diversi territori coinvolti. Si è lasciata aperta la definizione di "buone pratiche

antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere": espressione di specifiche politiche d'inclusione e di lotta alla discriminazione a livello nazionale o locale, oppure sperimentazioni che incarnassero efficacemente le indicazioni dell'Asse D Pari Opportunità e non discriminazione e per questo stimolo per raffinare ulteriormente efficacia ed impatto della programmazione delle politiche tese a rimuovere ogni tipo di discriminazione e promuovere una cultura delle pari opportunità per tutti.

La ricognizione delle buone pratiche, basata su dati secondari, letteratura di riferimento e su contatti mirati con promotori di progetti e prassi particolarmente interessanti, ha riguardato l'intero territorio nazionale, ma il lavoro sul campo per il reperimento, l'analisi e la valutazione delle buone pratiche attivate a livello locale si è svolto principalmente nelle quattro Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), dove per mezzo dei referenti regionali del gruppo di lavoro si è operata una ricognizione approfondita, accompagnata da un denso lavoro di networking e di coinvolgimento degli attori politico-amministrativi, del privato sociale e del terzo settore locali, compresi quelli espressi dall'associazionismo dei cittadini stranieri.

Il protocollo di selezione e valutazione delle buone pratiche antidiscriminatorie (Allegato C) rappresenta uno degli output di una delle azioni del progetto (n. 6 – "Impostazione di un protocollo di valutazione delle buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità straniere") e prevede l'utilizzo di una serie di criteri utili tanto per la redazione di progetti mirati alla lotta alle discriminazioni etnico-razziali, quanto per la loro valutazione. Alcuni dei criteri individuati sono stati impiegati in via preliminare nelle altre azioni del progetto per identificare quali progetti, iniziative e pratiche potessero effettivamente configurarsi come "buone pratiche antidiscriminatorie". L'obiettivo finale era quello di pervenire a degli indici pesati e standardizzati che possano permettere non solo una più accurata valutazione soggettiva ex ante – in termini di punteggio attribuibile al progetto, ma anche una valutazione ex post – basata sulla rilevazione di indicatori in grado di rendere conto della variazione prodotta dall'iniziativa valutata nel contesto di riferimento rispetto alle dimensioni del fenomeno prese in considerazione dai criteri di valutazione stessi.

4. RACCOMANDAZIONI

Qui di seguito si propongono alcune azioni trasversali a tutti gli assi e che hanno la finalità di cambiare la struttura e di favorire il *mainstreaming* dell'antidiscriminazioni nel sistema Paese.

4.1. La formazione degli adulti

La diffusione di una cultura antidiscriminazione e la prevenzione dei comportamenti discriminanti costituiscono uno degli strumenti più efficaci per attivare processi di cambiamento culturale che negli adulti incontrano maggiori rigidità ed ostacoli. Proprio per queste ragioni la formazione degli adulti in materia antidiscriminatoria, in tutti gli ambiti ed in particolare nei servizi sociali, si pone come esigenza non più eludibile in un contesto ad alto rischio sociale come quello attuale, caratterizzato da una profonda crisi economica e sociale, foriera di potenziali conflitti anche a base etnica e razziale.

4.2. La pedagogia antirazzista

Accanto ad un approccio pedagogico di tipo interculturale, è opportuno anche un approccio più apertamente antirazzista, che ha come obiettivo quello di promuovere attività educative per approfondire la consapevolezza di ognuno, in modo da saper identificare prima ed eliminare poi le pratiche razziste, implicite ed esplicite, attuate a livello personale e dalle istituzioni. L'educazione antirazzista agisce quindi su due livelli, strutturale e culturale, sia all'interno della scuola che all'esterno.

4.3. Il potenziamento della presenza dei mediatori culturali nei servizi

La figura del mediatore culturale è fondamentale soprattutto riguardo all'accoglienza e all'avvio del processo di integrazione, in quanto si occupa del processo di decodifica della comunicazione interculturale che si svolge su tre livelli: pratico-orientativo-informativo; linguistico-comunicativo; psico-sociale, relazionale e culturale.

4.4. La mediazione come strumento antidiscriminazione

La tutela giurisdizionale per molti casi di discriminazione che non ricadono nell'azione penale, è scarsamente utilizzata per un basso livello di conoscenza del sistema processuale e legislativo italiano; per gli elevati costi della procedura; per la non idoneità del rimedio offerto a risolvere il conflitto discriminatorio; per l'ottica individualistica che la anima e che esclude un approccio di mediazione sociale e culturale al problema. La mediazione sociale è "finalizzata a costituire relazioni sociali in contesti dove maggiormente è percepito il declino del concetto di comunità e dei suoi strumenti di regolazione onde gestire situazioni conflittuali e ricostruire valori comuni e punti di riferimento condivisi all'interno della comunità stessa[20]. Essa consente: l'attuazione di un'equilibrata strategia di integrazione socioculturale, base per l'attuazione del principio di parità di trattamento proprio di un paese democratico; la risoluzione del conflitto discriminatorio, sia sul piano dell'attuazione che su quello più generale della prevenzione; la salvaguardia dell'interesse generale e sovraindividuale del principio di non discriminazione; la tutela della necessaria mediazione culturale tra gli individui da cui parte il conflitto ovvero di un'efficace azione di prevenzione della c.d. discriminazione indiretta.

[20] https://aresitalia.wordpress.com/aree-di-ricerca/mediazione-e-formazione-di-mediatori/

4.5. La definizione di una figura chiave per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione

L'UNAR ha la finalità ultima di sollecitare un cambiamento culturale nella società e diffondere una cultura delle pari opportunità e della non discriminazione. La figura **dell'agente/operatore antidiscriminazioni** dovrebbe innanzitutto conoscere a fondo la tutela giurisdizionale contro le discriminazioni per orientare e assistere le vittime, dovrebbe poi conoscere le modalità di comunicazione interculturale rispettose delle potenziali vittime del razzismo e della discriminazione ma anche competenze nella gestione alternativa dei conflitti ed in particolare nella mediazione "di comunità" o "civica". Dovrebbe possedere quindi competenze in ambito politico, legale, psicologico, pedagogico e culturale. Dato il ruolo specifico di questa figura chiave nella prevenzione e nel contrasto della discriminazione, si auspica la promozione di un Master universitario per la formazione dell'agente/operatore antidiscriminazione con diverse specializzazioni corrispondenti agli assi individuati (lavoro e occupazione, alloggio, educazione e istruzione, ecc.). Il Master consentirebbe di sistematizzare tutte le competenze, le conoscenze e le esperienze maturate, anche dall'UNAR, dalla sua nascita fino ad oggi per metterle a disposizione di coloro che desiderano contribuire alla diffusione di una cultura della non discriminazione e della coesione sociale. La formazione è infatti uno strumento fondamentale per la prevenzione e la rimozione delle discriminazioni.

4.6. Il potenziamento e l'ampliamento della Rete nazionale antidiscriminazioni

L'obiettivo dell'UNAR è contribuire a creare un contesto di vita nel quale le relazioni tra persone e di esse con le istituzioni tendano al principio di non discriminazione. Le problematiche che oggi spingono verso l'emarginazione costituiscono delle fragilità, degli insuccessi o dei fallimenti della convivenza sociale entro un dato ambito territoriale. L'UNAR ha necessità di essere incisivo ed efficace rispetto al suo mandato e di porsi come interlocutore istituzionale e competente in un processo di cambiamento culturale orientato al principio di non discriminazione. Il tema delle discriminazioni, nelle sue varie forme e gravità, è un tema sociale che necessita delle integrazioni di visioni, letture, ipotesi, competenze, interventi messi in atto in modo sinergico da diversi attori, ciascuno nel rispetto della propria funzione: il ruolo dell'UNAR può essere un ruolo di raccordo e di rafforzamento di una capillare cultura sociale contro le discriminazioni.

La prevenzione e il contrasto delle discriminazioni si riempie di significato concreto se si traduce in una vicinanza reale, fisica, ai luoghi e alle persone che subiscono e vedono messe in atto le discriminazioni.

In questo scenario, a partire dal 2009, l'UNAR ha promosso la progressiva costituzione di una Rete Nazionale antidiscriminazioni per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione, istituite sulla base di protocolli d'intesa e accordi operativi con Regioni ed Enti locali, in una ottica di condivisione e coprogettazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà (comma 12 dell'art. 44 del T.U. sull'Immigrazione. Inoltre, si ritiene importante implementare punti di ascolto nei luoghi sensibili quali gli ospedali, le scuole, le carceri, ecc. intesi come luoghi per un "primo soccorso antidiscriminazione", con l'obiettivo di accogliere le presunte vittime in un ambiente protetto e fornire loro orientamento in rete con le antenne territoriali. Ciò consente di rendere l'antidiscriminazione un aspetto fondamentale nei luoghi deputati.

4.7. Un'azione di *Capacity building* per le associazioni e le comunità straniere

Nell'elaborazione del Piano, è emersa la difficoltà di trovare interlocutori rappresentativi delle comunità di stranieri in Italia. Le associazioni di cittadini stranieri e/o immigrati, sono snodo importante delle reti sociali etniche e spesso agiscono da ponte e facilitatrici dei processi di integrazione. Le associazioni possono svolgere un ruolo di primaria importanza nel monitorare, raccogliere e veicolare le segnalazioni inerenti pratiche discriminatorie negli 8 ambiti considerati dal presente Piano di azione. Possono inoltre svolgere un ruolo di primaria importanza nella sensibilizzazione, la formazione e l'informazione presso le comunità di appartenenza e in generale i contesti di riferimento in cui promuovono i propri interventi. Perché tale potenziale sia esplicitabile, è tuttavia necessario sostenere e consolidare le capacità di intervento delle associazioni, in termini di professionalizzazione, maggiore conoscenza normativa, qualitativa e quantitativa delle diverse forme di discriminazione ed un maggior coordinamento con altre realtà associative/istituzionali attive nel campo della lotta alle discriminazioni. Per dare voce ai cittadini stranieri occorre quindi promuovere il loro associazionismo partecipativo attraverso azioni di sensibilizzazione ma anche attraverso meccanismi di certificazione della rappresentatività e delle competenze. Altrettanto necessario e prioritario è creare le condizioni per l'effettiva partecipazione delle organizzazioni della società civile, incluse quelle che rappresentano le comunità di migranti e le minoranze etniche e religiose. Occorre, pertanto, prevedere ed attuare sia un meccanismo permanente ed efficiente di consultazione e confronto, sia un'infrastruttura di sostegno che facili l'accesso delle piccole e medie organizzazioni alle fonti di finanziamento sia pubbliche che private.

4.8. Un network giovanile contro il razzismo

Il coinvolgimento dei giovani nella prevenzione e nel contrasto al razzismo e alla discriminazione che ha contribuito all'attività dell'UNAR in questi anni, rappresenta una azione trasversale a tutte le azioni e di importanza fondamentale per una strategia contro il razzismo e la discriminazione, al passo con i tempi e innovativa. I giovani italiani e stranieri sono contemporaneamente beneficiari ma anche attori di un'azione di cambiamento sociale. In particolar modo i giovani di seconda generazione dovrebbero diventare protagonisti della strategia di cambiamento.

4.9. La tutela psicoterapeutica e socio-sanitaria delle vittime di discriminazione

Dall'accoglienza e dall'analisi delle difficoltà che presenta una parte dei segnalanti del Contact Center dell'UNAR, si è potuto osservare che emergono delle configurazioni di aspetti traumatici e carenziali importanti, che causano in loro sofferenza, disorientamento e impoverimento delle capacità adattive.
A tal proposito si ritiene importante la progettazione e l'implementazione di spazi di sostegno psicologico dedicati alle vittime di discriminazione all'interno del sistema socio-sanitario.

4.10. Una campagna di comunicazione antidiscriminazione

Una campagna di comunicazione antidiscriminazione efficace dovrebbe: favorire lo sviluppo dell'empatia attraverso l'approccio "Cosa faresti se fossi al suo posto?"; mettere in evidenza le cose in comune tra le persone e la comune umanità; diffondere informazione corrette che cambino gli stereotipi relativi alle potenziali vittime di discriminazione; aumentare la consapevolezza sull'utilizzo di stereotipi e pregiudizi personali, dei politici e dei media; modificare la percezione del razzismo visto nelle sue modalità estreme e mostrare l'ampio spettro delle attitudini e dei comportamenti discriminanti e razzisti; comunicare storie

di persone e comunità che hanno affrontato con successo il razzismo enfatizzando che è bene essere diversi; diffondere informazioni sugli effetti del razzismo sulle potenziali vittime di discriminazione e insegnare al contempo come reagire adeguatamente alla situazione piuttosto che con l'ostilità, la negazione o l'indifferenza; educare le persone ad essere testimoni attivi e a valutare ciò che può evitare o aumentare la violenza; tenere in considerazione i principi del marketing sociale quali capacità, opportunità e motivazione; individuare le incongruenze tra le attitudini positive e il comportamento razzista; incoraggiare gli italiani ad incontrare persone di diversa origine o diversa religioni.

4.11. Le proposte di modifiche legislative

I contributi degli *stakeholder* coinvolti nella consultazione sono stati definiti a legislazione vigente. Sono state comunque raccolte una serie di proposte di modifiche legislative sia parte degli *stakeholder* sia del gruppo di esperti che ha lavorato sul quadro normativo:

- rafforzamento istituzionale ed operativo dell'UNAR;
- riforma della legislazione sui crimini d'odio, in particolare per ciò che concerne le formule di matrice razzista, antisemitica e xenofobica nel discorso politico;
- riforma della legislazione vigente in materia di repressione degli atti di matrice razzista, attraverso l'introduzione di specifiche misure di contrasto dei reati ivi contemplati commessi attraverso l'utilizzo della rete internet (inclusi i *social network*) per la diffusione di contenuti a carattere xenofobo e/o razzista;
- necessità di una adeguata regolamentazione legislativa in funzione anti-discriminatoria del settore dell'informazione e della comunicazione;
- riforma della legislazione sulla "cittadinanza" ed armonizzazione delle politiche e degli interventi a sostegno dei processi di integrazione scolastica, sociale, lavorativa e sanitaria (diritti economici, sociali e culturali);
- firma e successiva ratifica del *Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici*, del Comitato sulla Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, firmato nel 2003 ed entrato in vigore nel 2006;
- modifica in senso estensivo della tutela della salute prevista dall'art. 32 della Costituzione, relativamente alla discriminazione multipla;
- revisione dell'articolo 11 comma 13 della legge 133/2008 che prevede requisiti discriminatori per l'accesso al fondo sociale per l'affitto;
- riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali e regionali, a partire dalla ratifica della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, anche quanto al Capitolo C.

ALLEGATO - QUADRO NORMATIVO

Il presente Piano è stato predisposto sulla base della normativa vigente, sia a livello internazionale, sia europeo sia nazionale. Sono state inoltre raccolte una serie di proposte di modifiche legislative, sollecitate dai vari soggetti coinvolti nell'elaborazione del Piano.

a) L'Organizzazione delle Nazioni Unite

L'art. 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo – in maniera non dissimile dal nostro dettato costituzionale (art. 3) – prevede che: "Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene […]". Il successivo art. 7 dettaglia l'enunciato di cui sopra, come segue: "Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione".

Dalle mosse del dettato di cui sopra, e successivamente, in osservanza degli obblighi giuridici internazionali assunti dall'Italia con la ratifica dei principali Trattati onusiani in materia di diritti umani, il nostro Paese – negli anni – ha non solo ribadito il pieno rispetto per i due principi di uguaglianza e non discriminazione, ma ha cercato di darne piena attuazione in osservanza delle indicazioni promananti sia dagli organi di controllo dei Trattati di cui sopra – i c.d. *Treaty Bodies* - sia dalle Procedure Speciali dell'ONU in visita in Italia. Entrambe queste categorie di meccanismi sono note in quanto volte a monitorare l'effettiva osservanza degli obblighi ed impegni internazionali in materia di diritti umani, assunti dal Paese a livello internazionale.

Tra i *Treaty Bodies*, si ricorda, in particolare, che il Comitato di controllo *ad hoc* dell'ONU (CERD), relativo alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (acronimo in inglese, ICERD) ha sottolineato, nel corso dell'ultimo esame-Paese (marzo 2012[21]), l'importanza della creazione di un Gruppo di Lavoro per la elaborazione di un nuovo Piano di Azione Nazionale contro tutte le forme di discriminazione razziale[22]. Il Comitato ha raccomandato, altresì, che l'Italia modifichi l'art. 61 del c.p. affinché la motivazione razzista sia prevista tra le "circostanze aggravanti"[23]. Di detto Comitato, si ricordano inoltre alcune delle Raccomandazioni Generali più significative – la c.d. quasi-giurisprudenza onusiana in materia di diritti umani –, quali la Raccomandazione Generale N. 25 (2000) sulla dimensione di genere della discriminazione razziale e la Raccomandazione Generale N. 30 (2004) sulla discriminazione contro i non-cittadini, volte a sottolineare, rispettivamente, le c.d. forme multiple di

[21] Vedi Doc. CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 March 2012.

[22] Vedi: "[..] *creation of a working group tasked to prepare by September 2012 a new National Plan of Action against all forms of racial discrimination and to implement the Durban Declaration and Programme of Action at the national level (para.7. CERD/C/ITA/CO/16-18)".*

[23] Vedi: "*The Committee recommends that the State party amend article 61 of the Criminal Code so as to establish that an offence with racist motivation constitutes an aggravating circumstance, including in cases where there are mixed motives. It also recommends that the State party take the necessary measures to prosecute and punish cases of dissemination of ideas of racial superiority and of incitement to racist violence or crime, in accordance with the provisions of the law and with article 4 of the Convention* (Ibidem, para.16)".

discriminazione a cui sono sottoposte le donne e la necessità di adottare delle azioni positive nei confronti degli stranieri[24].

Pare rilevante, nel quadro dell'azione di monitoraggio effettuata periodicamente dal Comitato CERD, ricordare altresì alcuni rilievi che lo stesso organismo ha fatto propri, su indicazione della componente della società civile, che agisce mediante la presentazione di rapporti c.d. ombra, i quali sono stati trasmessi a Ginevra preventivamente alla discussione del XVI-XVIII Rapporto governativo consolidato, discusso dall'Italia il 5 marzo 2012.

Le Organizzazioni Non-Governative, in forma individuale o sotto forma di *network*, hanno evidenziato – *inter alia* – la necessità che l'Italia: elabori un Piano d'azione nazionale in materia di discriminazione; si adoperi in via legislativa per limitare il ricorso ad un linguaggio di matrice razzista e xenofoba nel mondo politico e per contrastare in modo efficace l'incitamento di matrice razziale, etnica, nazionale, religiosa, impedendo il finanziamento pubblico a partiti e movimenti che presentano caratteri discriminatori e razzisti; intervenga nel settore dell'informazione e della comunicazione, inclusi i *social networks*, incrementando il monitoraggio e l'attività di *reporting* finalizzati all'adozione di misure sanzionatorie in ossequio alla legislazione vigente, favorendo pertanto la piena applicazione della Carta di Roma - anche mediante il contributo operativo dell'UNAR, o promuovendo la codifica legislativa per una definizione del reato se commesso per via informatica e per la correlata regolamentazione dell'informazione *on line*; garantisca la tutela delle vittime – soprattutto migranti – che si trovino in condizioni di evidente compressione nell'esercizio dei diritti e delle libertà e che subiscono, proprio perché in tali condizioni, un trattamento palesemente discriminatorio e non conforme agli standard internazionali (si veda l'accesso ai servizi sanitari di base, o anche l'assenza di misure di protezione previdenziale per i lavoratori stranieri)[25].

Tra le Procedure Speciali si ricorda che l'allora Relatore Speciale delle Nazioni Unite, D. Diene, in visita in Italia nell'ottobre 2006, a conclusione della sua missione-Paese, pubblicò, il 15 febbraio 2007, un Rapporto[26], con il quale raccomandava all'Italia di ridefinire il suo primo Piano d'azione contro il Razzismo, prevedendo "una strategia programmatica" per affrontare ogni forma di discriminazione razziale che si possa rilevare in tutte le sfere di vita[27].

Sempre nel quadro onusiano, l'Italia ha preso parte, in qualità di Stato-membro esaminato, al primo Ciclo della c.d. Revisione Periodica Universale 2008-2011 (*Universal Periodic Review*), meccanismo attraverso il quale il Consiglio dei Diritti Umani effettua una ricognizione circa la situazione-Paese quanto al grado e lo stato di protezione e promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

---

[24] Per un approfondimento, si rinvia a http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm

[25] I rapporti ombra sono stati presentati dalle seguenti associazioni: Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani; Associazione Antigone; Associazione Articolo 21 Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI; Open Society Justice Initiative - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI; Unione Forense per la tutela dei diritti umani.

[26] Vedi Doc A/HRC/4/19/Add.4.
Raccomandazioni nn. 72, 73, 81 Porre in essere misure legislative appropriate per decriminalizzare l'entrata e permanenza irregolare in Italia (Brasile); eliminare i provvedimenti che criminalizzano l'entrata e la permanenza irregolare sul territorio italiano contenuti nella legge No. 94 del 2009, e anche i provvedimenti che concernono lo status di non documentato quale aggravante nella commissione di un reato e la creazione di gruppi di vigilanti (le ronde) come indicato nella legge No. 125 del 2008 (Messico)Adottare misure legislative appropriate per escludere la permanenza non documentata in Italia come aggravante nella sentenza di condanna (Brasile)Revocare tutte le leggi discriminatorie nei riguardi dei migranti irregolari e intraprendere azioni per investigare e condannare atti discriminatori di pubblici ufficiali e forze dell'ordine, in particolare laddove motivi razziali e religiosi sono fattori aggravanti (Pakistan) L'Italia non accetta le Raccomandazioni.

[27] Per un approfondimento, si rinvia al Rapporto in questione (Doc. A/HRC/4/19/Add.4), per il quale si rinvia a http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/CountryVisits.aspx

Richiamando in questo esame anche i principi ed i contenuti materiali della Dichiarazione e del Programma d'Azione della Conferenza mondiale di Durban e dei successivi seguiti condotti sempre nella cornice onusiana, nella discussione del Rapporto nazionale, tenutasi a Ginevra il 9 febbraio 2010, e nella successiva fase di analisi, accettazione totale o parziale o anche respingimento delle Raccomandazioni formulate all'indirizzo del nostro Paese in quella sede[28], tra i numerosi aspetti oggetto d'attenzione rileva anche la materia del contrasto alla discriminazione in tutte le sue forme.

A quanto ricordato, si deve aggiungere che l'Italia, già membro del predetto Consiglio nel suo primo mandato (2007-2010), è stata nuovamente eletta (2011-2014) e affronterà il secondo Ciclo UPR nel quadro della 20^ sessione (ottobre-novembre 2014), dovendo presentare un documento di aggiornamento nazionale nel mese di luglio 2014, che contenga – *inter alia* – informazioni precise e dettagliate sul tema della discriminazione in senso ampio.

Per quanto riguarda le raccomandazioni accettate dall'Italia, sembra opportuno citare: *in primis* la richiesta di rafforzamento istituzionale ed operativo dell'UNAR, in termini di esercizio di garanzia indipendente a tutela delle vittime di discriminazioni (n. 16), seguita dalla elaborazione di un Piano di Azione nazionale contro il razzismo, sulla base di un idoneo processo di consultazione con tutti gli attori potenzialmente interessati (nn. 18, 19, 20)[29]. A tal proposito, si ricorda altresì con riguardo al ruolo ed al mandato dell'UNAR, che, accanto all'opportunità di rafforzare i meccanismi operativi – talora smentita con particolare riferimento alla gestione ed alle attività inerenti il Registro delle Associazioni ed alla correlata *introduzione di un meccanismo di sostegno pubblico per promuovere un ruolo attivo delle organizzazioni nel quadro processuale* – sussiste anche l'esigenza di assicurare un adeguato indennizzo in favore delle vittime di discriminazione.

Viene poi richiesto al nostro Paese di adottare tutte le misure necessarie per prevenire e reprimere comportamenti ed atti di matrice discriminatoria e razzista, diretti in particolare nei confronti di determinate categorie di soggetti c.d. vulnerabili (migranti, donne, minoranze religiose), talora agevolati mediante piattaforme di natura politica e nuovi strumenti di comunicazione tecnologica, in funzione di processi di dialogo ed integrazione educativa, culturale, religiosa, nella vita personale e professionale (nn. 21-36)[30]. Anche la tematica di genere è oggetto di specifiche raccomandazioni, legate soprattutto

---

[28] Raccomandazioni nn. 72, 73, 81 Porre in essere misure legislative appropriate per decriminalizzare l'entrata e permanenza irregolare in Italia (Brasile); eliminare i provvedimenti che criminalizzano l'entrata e la permanenza irregolare sul territorio italiano contenuti nella legge No. 94 del 2009, e anche i provvedimenti che concernono lo status di non documentato quale aggravante nella commissione di un reato e la creazione di gruppi di vigilanti (le ronde) come indicato nella legge No. 125 del 2008 (Messico)Adottare misure legislative appropriate per escludere la permanenza non documentata in Italia come aggravante nella sentenza di condanna (Brasile)Revocare tutte le leggi discriminatorie nei riguardi dei migranti irregolari e intraprendere azioni per investigare e condannare atti discriminatori di pubblici ufficiali e forze dell'ordine, in particolare laddove motivi razziali e religiosi sono fattori aggravanti (Pakistan) L'Italia non accetta le Raccomandazioni.

[29] Raccomandazione n. 16 *Rafforzare l'Ufficio Nazionale contro la Discriminazione Razziale per quanto concerne la sua capacità di fornire assistenza alle vittime e aumentare la consapevolezza (Filippine); rafforzare il mandato dell'Ufficio Nazionale contro la Discriminazione Razziale (Bosnia e Erzegovina); rafforzare il mandato e l'indipendenza dell'Ufficio Nazionale contro la Discriminazione Razziale in linea con i Principi di Parigi (Pakistan);); rafforzare l'azione dell'Ufficio Nazionale contro la Discriminazione Razziale per garantire la migliore protezione concreta alle vittime di atti di discriminazione ed intolleranza (Algeria)* L'Italia accetta la Raccomandazione.
Raccomandazioni nn. 18-19-20 *Aggiornare e rendere più ampio il suo Piano di Azione Nazionale contro il Razzismo in consultazione con la società civile e le comunità coinvolte (Canada) Pubblicizzare ampiamente il proprio Piano di Azione Nazionale contro il Razzismo e promuoverne la più completa realizzazione (Canada)Aggiornare il Piano di azione nazionale e mettere in atto ulteriori misure concrete per stimolare tolleranza e prevenire discriminazione e xenofobia, con particolare riguardo alla situazione dei Rom e Sinti (Olanda)*L'Italia accetta le Raccomandazioni.

[30] Raccomandazione n. 21 *Adottare misure per eliminare la discriminazione nei confronti dei segmenti vulnerabili della popolazione tenendo conto di quanto indicato nella Dichiarazione di Durban e del suo Piano di Azione del 2001 e del documento emerso dalla Conferenza di Revisione di Durban nel 2009 (Belgio); continuare i propri sforzi per rafforzare*

all'aspetto discriminatorio di natura professionale ed al dibattito attuale riferito alla discriminazione in base all'orientamento sessuale ed all'identità di genere[31]. Detta trattazione viene poi completata da

---

una cultura di tolleranza per eliminare tutte le forme di discriminazione nei confronti dei gruppi vulnerabili (India) L'Italia accetta in parte la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 22 *Proseguire nei propri sforzi nella lotta contro i comportamenti e le tendenze discriminatorie e razziste (Yemen); proseguire nella sua politica per combattere la discriminazione in modo speciale alla luce dell'aumentato numero di atti di razzismo (Libano)*L'Italia accetta la raccomandazione.

Raccomandazione n. 23 *Porre in essere una ampia serie di misure per contrastare razzismo e discriminazione razziale e combattere in maniera più risoluta tutte le sue forme e manifestazioni, con particolare attenzione a piattaforme politiche razziste e xenofobiche (Repubblica Islamica dell'Iran)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 24*Porre in essere misure più efficaci per combattere la discriminazione razziale, in particolare contro gruppi vulnerabili di donne, in modo particolare Rom e migranti, e anche misure per rafforzare il rispetto dei loro diritti umani con tutti i mezzi possibili (Cile)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 25 *Eliminare tutte le forme di discriminazione contro la comunità Rom, le minoranze religiose ed i migranti e garantire loro pari opportunità per il godimento dei diritti economici, sociali e culturali, compresa la educazione, la salute e la casa (Bangladesh)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 26 *Adottare le misure necessarie per prevenire la discriminazione nei confronti delle minoranze e contribuire ad una immagine positiva dei migranti nel paese (Uzbekistan)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 27 *Adottare misure più efficaci per eliminare la discriminazione nei confronti dei non-cittadini rispetto alle condizioni di lavoro ed ai requisiti per lavorare, adottare una legislazione che vieti la discriminazione nell'impiego e adottare ulteriori misure per ridurre la disoccupazione fra i migranti (Egitto)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 28 *Adottare misure amministrative e legali contro coloro i quali perpetrino atti di natura razzista nei confronti di Rom, Sinti, migranti e musulmani (Bangladesh); condannare fortemente gli attacchi a migranti, Rom e altre minoranze etniche, garantendo che tali attacchi siano indagati a fondo dalla polizia e che i responsabili siano consegnati alla giustizia (Norvegia); assicurare che attacchi a migranti, Rom e altre minoranze etniche siano investigate a fondo e i responsabili consegnati alla giustizia (Pakistan); garantire che gli attacchi a sfondo xenofobico o razzista siano immediatamente investigati dalla polizia e che i responsabili siano consegnati alla giustizia (Austria)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 29 *Rafforzare ulteriormente gli sforzi delle autorità nel combattere il razzismo nel campo dello sport anche attraverso misure legislative (Austria)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 30 *Adottare le misure necessarie comprese campagne pubbliche e formazione degli insegnanti e del corpo insegnante per sensibilizzare sul valore della integrazione culturale e combattere tutte le forme di razzismo e xenofobia (Uruguay); continuare nelle buone pratiche in materia di educazione ai diritti umani e promuovere programmi di educazione ai diritti umani per il pubblico in generale e per i dipendenti pubblici con l'obbiettivo di combattere il razzismo, la discriminazione e la xenofobia (Filippine); ulteriormente rafforzare le sue misure, incluse la educazione ai diritti umani e la formazione a scuola e dei dipendenti pubblici, per promuovere tolleranza, rispetto della diversità, uguaglianza e combattere la discriminazione (Vietnam); porre in essere sforzi per rafforzare l'educazione pubblica, programmi di sensibilizzazione e formazione a tutti i livelli, in particolare modo con l'obbiettivo di prevenire comportamenti e atteggiamenti negativi e promuovere tolleranza e rispetto per la diversità (Malesia)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 32 *Rafforzare iniziative che mirano al dialogo interculturale e inter-religioso che promuovano la comprensione reciproca fra le diverse comunità e adottare progetti che contribuiscano alla integrazione (Libano); garantire un clima di interazione costruttiva e trasparente fra le diverse culture e religioni (Yemen)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 33 *Adottare misure per aumentare la conoscenza dei provvedimenti legali esistenti contro discorsi che incitino all'odio e intraprendere azioni tempestive per condurre davanti alla legge i responsabili (Canada); condannare tutte le dichiarazioni razziste e xenofobe, in modo particolare quelle fatte da dipendenti pubblici o politici e evidenziare in modo chiaro che discorsi razzisti non hanno posto nella società italiana (Norvegia); denunciare discorsi che incitino all'odio e perseguire attivamente attraverso il sistema della giustizia i responsabili di atti razzisti e violenti (Belgio); portare avanti una azione continuativa di prevenzione dei discorsi che incitino all'odio e adottare misure legali appropriate e tempestive contro coloro i quali incitino alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici o religiosi (Brasile); continuare gli sforzi per assicurare che discorsi e commenti fatti dai media che incitino alla discriminazione non rimangano impuniti (Spagna); applicare rigide sanzioni penali per discorsi o atti che incitino all'odio e effettuare campagne di sensibilizzazione pubbliche per promuovere la tolleranza (Repubblica Ceca); condannare con la forza ed in maniera consistente al livello più alto tutte le dichiarazioni razziste e xenofobiche con particolare attenzione a quelle fatte da dipendenti pubblici o dai politici (Pakistan); intensificare gli sforzi per combattere la discriminazione razziale e l'intolleranza nei confronti di stranieri o minoranze anche attraverso la tempestiva investigazione e azione contro coloro i quali siano responsabili di discorsi e di dichiarazioni pubbliche razzisti e xenofobi (Malesia)*L'Italia accetta la Raccomandazione.

[31] Raccomandazione n. 34 *Garantire reale pari opportunità per le donne nel mercato del lavoro e consolidare il principio di pari retribuzione per pari lavoro (Cuba)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 35 *Promuovere iniziative per proteggere le donne dalla violenza, come la rete nazionale contro la violenza alle donne e l'osservatorio nazionale contro la violenza sessuale o di genere ed elaborare un piano nazionale per combattere tutte le forme di violenza inclusa quella domestica (Israele)* L'Italia accetta la Raccomandazione.

Raccomandazione n. 36 *Rafforzare le misure per vietare la discriminazione in base all'orientamento sessuale ed alla identità di genere e combattere i crimini causati da odio istigato su tali basi (Olanda); intraprendere ulteriori campagne*

puntuali osservazioni sulla libertà di opinione ed espressione, sulla libertà di religione e sulla tutela dei diritti delle minoranze.

In termini di guida ed attuazione delle indicazioni internazionali, si ritiene opportuno citare, anche alcuni degli strumenti operativi più recenti, introdotti a livello onusiano, tra cui emerge in particolare il "*Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*"[32] dell'ottobre 2012, quale valida guida per tutti i c.d. *relevant stakeholders*, sia a livello internazionale che regionale, nazionale e locale - consapevoli degli effetti di un villaggio globale sempre più interconnesso e delle realtà prodotte da società caratterizzate, *inter alia*, da un naturale interculturalismo.

Parimenti, si ricordano (ed anticipano) strumenti di portata regionale, quali il "*No hate speech movement* (2012-2014), noto anche come *Young People Combating Hate Speech Ondine*"[33] del Consiglio d'Europa, in corso di sviluppo anche in Italia, per la piena affermazione dei diritti umani online, attraverso campagne di prevenzione e lotta efficace al razzismo e all'odio online, e dunque con un focus specifico soprattutto in materia di cyber-bullismo e di lotta all'incitamento all'odio *online*.

b) Il Consiglio d'Europa

Nel quadro sistemico del Consiglio d'Europa, l'Italia assume una posizione particolarmente rilevante, in quanto Stato membro fondatore e promotore, dal 1953 ad oggi, di una serie di interventi di adeguamento progressivo e costante della propria legislazione agli standard normativi elaborati in seno all'Organizzazione in materia di diritti umani e libertà fondamentali.

Sotto il profilo generale, appare opportuno ricordare che il nostro Paese ha ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con Legge n. 848 del 4 agosto 1955, nella quale il tema della discriminazione è oggetto di una apposita disposizione: l'art. 14 ("*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*").

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, le pronunce di merito inerenti cause che hanno direttamente interessato l'Italia sono numericamente esigue se paragonate al macro-dato delle cause per lungaggini processuali[34].

In via settoriale, la compressione dei diritti per motivazioni di matrice discriminatoria è stata oggetto d'attenzione di due organismi operanti nell'Organizzazione: il Commissario per i diritti umani (carica attualmente ricoperta da Nils Muižnieks); e la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).

---

contro l'omofobia (Norvegia); garantire sufficiente protezione alle persone LGBT, non solo attraverso le forze dell'ordine sulle strade ma anche legalmente per mezzo di provvedimenti legislativi anti-discriminatori (Norvegia); prestare particolare attenzione ai casi di possibile discriminazione per motivi di identità o orientamento sessuale e garantire che casi di violenza contro tali persone siano appropriatamente investigati e perseguiti (Spagna) L'Italia accetta la Raccomandazione.

[32] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

[33] http://act4hre.coe.int/no_hate/No-hate-speech-movement/National-Campaigns/Campaign-Coordinators

[34] Vedi: Caso Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia, n. 26740/02, 31 maggio 2007; caso G.N. et al. c. Italia, n. 43134/05, del 1 dicembre 2009; caso Taddeucci c. Italia, n. 51362/09, trasmesso al Governo italiano nel settembre 2009, ancora pendente.

Nella più recente attività di *reporting* del primo, condotta, da ultimo, nel 2012, successivamente a pregresse fasi di monitoraggio che si sono articolate in una visita nel territorio italiano e nella successiva elaborazione di un documento che è stato oggetto di contro-deduzioni da parte delle Autorità italiane, il Commissario europeo ha concentrato la sua attenzione su alcuni elementi settoriali ritenuti preoccupanti in riferimento alla garanzia del principio di non discriminazione[35].

In merito all'assetto istituzionale ed al mandato dell'UNAR, ne sottolinea la centralità nell'importante esercizio di monitoraggio nazionale del fenomeno discriminatorio in tutte le sue articolazioni e nella raccolta costante di dati aggiornati, e ne auspica il rafforzamento in termini di efficienza e di indipendenza, a fronte di possibili tagli alle risorse in conseguenza della crisi finanziaria che ha colpito, tra gli altri, anche il nostro Paese.

Due aspetti settoriali specifici, a suo avviso, meritano di essere affrontati: l'uso di formule di matrice razzista, antisemita e xenofoba nel discorso politico e l'incitamento alla discriminazione e all'odio razziale, che si traducono nella commissione di crimini d'odio, in un assetto legislativo nazionale depotenziato che limita il peso delle circostanze aggravanti ed il conseguente impatto sanzionatorio a carico dei responsabili di tali atti e comportamenti; il processo di integrazione degli stranieri nella comunità italiana, qualora si trovino in condizioni di emergenza o già risiedano regolarmente nel nostro Paese sebbene incontrino grandi difficoltà nell'accesso ai servizi di base, all'alloggio, al mondo del lavoro.

In relazione, invece, alla funzione di analisi condotta dall'ECRI sulla situazione italiana, a conclusione del quarto ciclo di monitoraggio, la Commissione ha pubblicato il suo ultimo rapporto il 21 febbraio 2012, corredato da un documento che contiene le controdeduzioni formulate dall'Italia. A seguito dell'analisi che copre il periodo temporale ricompreso tra il 2006 ed il 2011, la Commissione esprime il suo apprezzamento per i progressi conseguiti in termini di assetto istituzionale ed operativo, richiamando espressamente il ruolo dell'UNAR nella ricognizione del fenomeno a livello nazionale e nell'approntare adeguate misure di assistenza alle vittime di discriminazione. Risultati positivi sono stati raggiunti anche in alcuni settori-chiave: il contrasto alla discriminazione in occasione di eventi sportivi, come anche le modalità di accoglienza e di assistenza degli immigrati per favorirne una adeguata integrazione locale di natura scolastica, sociale, abitativa e lavorativa. Al contempo, tuttavia, l'ECRI rileva la persistenza di preoccupanti elementi di matrice discriminatoria sia nel quadro della legislazione italiana, con specifico riferimento ai reati di incitamento all'odio razziale in termini limitativi delle sanzioni a carico di coloro che li commettono, sia per il frequente ricorso al discorso razzista, xenofobo ed antisemita nella politica, alimentato anche attraverso sia i mezzi di stampa e di comunicazione tradizionali che attraverso i nuovi *social media*.

Simili criticità sono state rilevate in ordine alle misure legislative ed alle modalità di prima accoglienza ed assistenza dei cittadini stranieri, in condizione regolare o irregolare (c.d. pacchetto sicurezza), che si ripercuotono nella difficoltà concreta di accedere ad una professione e ad un alloggio adeguato.

La Commissione ha concentrato dunque le proprie raccomandazioni finali su tutti gli aspetti sopra ricordati (modifica della legislazione vigente in materia sia civile che penale e formazione degli operatori della giustizia; rafforzamento strutturale, finanziario ed operativo dell'UNAR; contrasto a fenomeni di

[35] Vedi Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Italy, from 3 to 6 July 2012 (Doc. CommDH(2012)26) ed i due successivi documenti di contro-deduzione trasmessi dal Governo italiano il 18 settembre e l'8 novembre 2012.

incitamento all'odio razziale nel discorso politico e nella comunicazione; miglioramento della gestione straordinaria ed ordinaria del contingente di stranieri presenti sul territorio italiano in conformità agli standard internazionali; intensificazione dell'impegno nel combattere l'antisemitismo e l'islamofobia; creazione di un meccanismo di raccolta ed aggiornamento dei dati, nel rispetto della protezione di quelli sensibili, in funzione dell'adozione di soddisfacenti politiche anti-discriminatorie nel campo dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e della salute).

A conclusione della ricostruzione del tema nel sistema Consiglio d'Europa, con specifico riguardo all'esercizio di monitoraggio dell'ECRI, sembra opportuno evidenziare che, tra le raccomandazioni oggetto di una verifica intermedia, ovvero entro i due anni successivi alla pubblicazione del relativo Rapporto, una ha ad oggetto l'UNAR ed è stata formulata nei seguenti termini: "L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per rafforzare il ruolo dell'UNAR, estendendone in particolare formalmente le competenze, in modo che le disposizioni legislative pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscere a tale organismo il diritto di agire in giudizio e di vigilare affinché la sua completa indipendenza sia garantita *de jure* e *de facto*.

L'ECRI sottolinea al riguardo che l'UNAR deve inoltre essere dotato delle risorse umane e finanziarie necessarie, in considerazione del suo carico di lavoro".

c) L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

Sin dal 2004, l'OSCE si è impegnata nello sviluppo di strategie, politiche ed attività contro il Razzismo.

Nel corso di varie Conferenze internazionali ed in base alle Decisioni sia Ministeriali che del Consiglio Permanente,[36] è stato "identificato il bisogno di affrontare la violenza razzista: con un'appropriata normativa in materia di crimini determinati dall'odio razziale ed attraverso adeguate forme di sensibilizzazione ed educazione".

A tale scopo, si ritiene essenziale che gli Stati membri dell'OSCE adottino una legislazione adeguata, unitamente a strategie e strutture ad hoc.

Con l'aiuto dell'ODIHR, dell'ECRI e della FRA, nel corso delle ultime Conferenze in materia di settore, le c.d. *Human Rights Dimensions Conferences*, si è intensificato e maggiormente strutturato il messaggio anti-razzista, invitando i *leader* politici e le strutture governative a pronunciarsi contro tutte le forme di violenza motivate dall'odio razziale.

In tali occasioni, l'OSCE ha presentato molteplici raccomandazioni volte soprattutto a sviluppare un approccio incentrato sulla condizione della vittima (vittimo-centrico), vero focus di qualsiasi azione sistemica efficace[37].

Con riguardo all'Italia, il focus afferisce all'uso politico del discorso razzista ed al razzismo nello sport[38]: due questioni, sulle quali l'OSCE ha più volte richiesto alle Autorità italiane di intervenire con modifiche del dettato normativo e con adeguate misure di monitoraggio.

d) L'Unione Europea

[36] Vedi *MC Decision 10/05, MC Decision 4/03, PC Decision 621*.

[37] Per un approfondimento, si rinvia ai risultati dell'ultima Conferenza di settore dell'aprile 2012 (*Supplementary Human Dimension Meeting on Combating Racism, Intolerance and Discrimination in Society through Sport*), disponibile su: http://www.osce.org/event/shdm_apr2012.

[38] Per un approfondimento, si rinvia a: http://www.osce.org/search/apachesolr_search/italy%20racism.

Nel quadro ordinamentale dell'Unione europea, il principio di non discriminazione per motivi legati alla razza ed etnia trova il suo compiuto e formale riconoscimento con il Trattato di Amsterdam[39], nell'art. 13 del Trattato sulla Comunità europea (TCE), oggi trasfuso nell'art. 19 del Trattato sul Funzionamento dell' Unione europea (TFUE).

È ad opera del Trattato di Amsterdam che i contenuti della tutela antidiscriminatoria si ampliano significativamente. L'art. 13 del Trattato CE, secondo la nuova versione, recita infatti: "*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 adottare 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".*

Attraverso una lettura congiunta di tale articolo con altri dello stesso Trattato (artt.3, par. 2, 136, 137, 141, in oggi artt.8, 151, 153, 157 del TFUE) miranti ad eliminare le disuguaglianze fra donne e uomini e a combattere l'emarginazione, emerge il convincimento da parte delle Istituzioni comunitarie che la lotta alle discriminazioni rappresenta uno degli strumenti essenziali per addivenire ad un miglioramento del tenore e della qualità di vita dei cittadini, ad una maggiore coesione in campo economico, sociale, culturale ed al raggiungimento di un più alto livello di occupazione e protezione sociale.

Il Trattato di Nizza[40] poi, nell'ottica di rafforzamento della tutela antidiscriminatoria, ha introdotto la previsione di un dispositivo di avviso preventivo che va a completare la procedura di accertamento, di cui all'art. 7 TUE per "*violazione grave e persistente da parte di uno stato membro", ".. dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali",* come sancito all'art. 6 TUE.

Si giunge infine alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,[41] che raccogliendo in un testo organico, in particolare i diritti umani ed i principi di uguaglianza e non discriminazione, quali risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati-membri e dagli obblighi e dagli impegni da questi assunti, a livello internazionale e nella cornice dei Trattati comunitari, della CEDU,[42] nonché della giurisprudenza delle due Corti (Strasburgo e Lussemburgo), sancisce che la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona costituisce il principio fondante dell'Unione europea ed il presupposto indispensabile della propria legittimità.

In particolare, all'art.21, la Carta statuisce espressamente "[…] *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 ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, le disabilità, l'*

---

[39] Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999 e ratificato dall'Italia con legge 16 giugno 1998, n. 209, ha ulteriormente modificato il Trattato sull'Unione europea ed i Trattati che istituiscono le Comunità europee. Esso delinea le basi e gli obiettivi della politica sociale europea, con particolare riferimento alla promozione dell'occupazione, al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, alla lotta contro qualsiasi forma di discriminazione, definendo altresì che l'Unione europea si basa sui principi di libertà, di democrazia e di rispetto dei diritti e libertà fondamentali della persona, principi comuni a tutti gli Stati membri. In tal senso il Trattato prevede vieppiù, l'ipotesi di accertamento di violazione di tali principi da parte di uno Stato membro.

[40] Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e ratificato dall'Italia con legge 11 maggio 2002, n.102, apporta modifiche di carattere soprattutto istituzionale in vista del futuro allargamento dell'Unione europea, ai Paesi dell'Europa orientale e meridionale.

[41] La Carta dei diritti fondamentali è stata adottata il 7 dicembre 2000 a Nizza ed una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, 1° dicembre 2009, la Carta di Nizza ha assurto il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea.

[42] La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, è entrata in vigore il 3 settembre 1953 e ratificata dall' Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

età o l'orientamento sessuale […] *Nell'ambito d'applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi"*, nonché all'art. 22, statuisce che: *"L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".*

E' da rilevarsi inoltre che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[43] (1° dicembre 2009) ha reso la Carta giuridicamente vincolante per le Istituzioni e gli Stati membri. Ai sensi, infatti, dell'art. 6 del TUE, così come riformato dal suddetto Trattato, "*L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati…".* Vieppiù l'art. 6 al par. 2 e 3, dispone che "*L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali… I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali"*, corroborando per tale via l'insieme di princìpi a garanzia dei diritti e della libertà fondamentali.

E' di tutta evidenza, dunque, come l'Unione europea si sia dotata nel corso della propria storia di un solido basamento giuridico, quale strumento di azione nella lotta contro ogni forma di discriminazione, ivi compresa pertanto quella per motivi di razza ed etnia. In tale prospettiva, Il Consiglio dell'Unione Europea - allo scopo di rendere effettivo il principio di non discriminazione - è pervenuto all'emanazione di due Direttive specifiche.

Con la Direttiva 2000/43/CE "che attua il principio della parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica", si vieta ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza o all'origine etnica, in qualsiasi ambito o settore, sia pubblico che privato. E con la Direttiva 2000/78/CE "che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", si disciplina il divieto di discriminazione per fattori legati alla "religione o alle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro".[44]

Ai fini che qui interessano, è importante rilevare come la Direttiva 2000/43/CE miri ad istituire un quadro normativo generale, nel quale gli Stati nell'ambito dei propri ordinamenti, possano agire fattivamente nella lotta alle discriminazioni su base razziale ed etnica, al fine di garantire piena effettività al principio di parità di trattamento ed assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti. La Direttiva, nell'ambito delle proprie disposizioni, prevede anche l'istituzione, all'interno degli Stati membri, di uno o più organismi che rappresentino presidio di garanzia contro tutte le forme di discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica.

Sulla base dei principi direttivi contenuti nell'art. 29 della Legge comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano pertanto, ha prontamente recepito il contenuto di detta Direttiva, con l'adozione del Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215. Attraverso tale Decreto, si è dotato l'ordinamento nazionale di

[43] Il Trattato di Lisbona o Trattato di Riforma, firmato il 13 dicembre 2007, entrato formalmente in vigore il 1° dicembre 2009 e ratificato dall'Italia con Legge 2 agosto 2008, n. 130, modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), quest'ultimo rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

[44] Sul punto, in generale, cfr. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica,* in *Lavoro e diritto,* a. XVII, n. 1, 2003

precipui dispositivi normativi ed amministrativi che assicurano l'applicazione di efficaci strumenti di garanzia e tutela contro ogni forma di discriminazione per motivi legati alla razza e all'origine etnica.
Per tale via, dunque, è stato costituito presso l'allora Ministero delle Pari Opportunità, un apposito Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, più brevemente denominato UNAR.
In condizioni di autonomia ed imparzialità, l'Ufficio ha il compito di promuovere l'effettiva parità di trattamento e rimuovere qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica, considerando il diverso impatto che le stesse possono avere su uomini e donne, nonché il diverso rapporto con altre discriminazioni a carattere culturale e religioso. Il disposto di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 215/2003 stabilisce specificamente i compiti che lo stesso deve svolgere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. E' infine opportuno rilevare, che il recepimento della Direttiva 2000/43 ed in particolar modo, del disposto di cui all'art. 13, con il quale la Comunità europea invitava ad istituire: *"uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica",* ha favorito in numerosi Stati membri la creazione di appositi organismi istituzionali a garanzia e tutela della parità di trattamento e dell'integrazione culturale. Tali organismi tra cui l'UNAR, definiti a livello comunitario E*quality Bodies,* operano efficacemente attraverso una rete appositamente costituita, cosiddetta *European Network of Specialised Equality Bodies (Equinet),* al fine di addivenire ad una effettiva ed omogenea tutela e applicazione della disciplina antidiscriminatoria.

IL QUADRO LEGISLATIVO NAZIONALE

a) Il principio costituzionale di eguaglianza

La solenne proclamazione del principio di eguaglianza di tutti gli individui, già contenuta nelle Dichiarazioni dei diritti del Settecento[45], trova il suo formale e compiuto riconoscimento in seno alle società occidentali, nelle Carte costituzionali del secondo Novecento.
A seguito della Seconda guerra mondiale, invero, dopo che le più efferate barbarie contro la libertà e dignità della persona furono consumate, l'idea sublime dei diritti fondamentali ed inalienabili della persona iniziò ad affermarsi con vigore crescente, inducendo il Legislatore costituente ad elaborare valide garanzie a presidio di quei diritti, affinché gli stessi non restassero - e non siano - solo l'espressione di nobili princìpi, bensì il paradigma fondante degli ordinamenti giuridici delle moderne società democratiche.
Così, la Carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica, entrata in vigore il 1^ gennaio del 1948 (circa 11 mesi prima della stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo – dicembre 1948), all'art.2 sancisce che *"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale",* riconoscendo pertanto l'assoluto valore della persona umana e l'intangibilità dei propri diritti.

[45] Con riferimento alle Dichiarazioni dei diritti del Settecento in seno alle società occidentali, la prima ad essere emanata fu la Dichiarazione dei diritti della Virginia del 1776, a cui seguì pochi mesi dopo la Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America e successivamente quella della Pennsylvania (1776), Maryland (1776), Vermont (1777), Massachuttes (1780), New Hampshire (1780), sino alla Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 1787 e alla Dichiarazione francese dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

La stessa Carta, all'art. 3 dispone che: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, religione, lingua [uguaglianza formale]. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del paese [uguaglianza sostanziale]".*

Per tale via, quindi, il Legislatore costituente ha positivizzato, in maniera inequivoca, il principio di eguaglianza, che costituisce criterio (di ragionevolezza) e misura delle azioni istituzionali, ma è soprattutto il parametro fondamentale nell'interpretazione dell'intera normativa in tema di tutela dei diritti inviolabili dell'individuo.

Particolare rilievo assume, peraltro, la circostanza per cui il Costituente abbia previsto l'intervento dello Stato nel "rimuovere (art.3, comma 2)" tutte quelle situazioni e comportamenti di fatto lesivi della pari dignità e del pieno sviluppo della persona umana, assicurando pertanto il passaggio dal principio di eguaglianza formale al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3 comma 2, Cost. Italiana), nell'ottica di "trattare in modo uguale, ciò che è uguale ed in modo diverso ciò che è diverso" - per parafrasare i professori Amato e Barbera[46].

La lettura congiunta di detti articoli, dunque, fortifica ed amplia vieppiù la portata del principio di eguaglianza e della sua specifica previsione di non discriminazione, assicurando il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali.

Siffatti princìpi sono poi, ulteriormente corroborati dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio, nonché da quelle di ambito regionale e sovranazionale in materia di tutela dei diritti e della libertà fondamentali della persona, che hanno avuto - ed hanno - ingresso nel nostro ordinamento, in virtù del dettato costituzionale (Cfr. artt. 10, 11, 81 e 117).

Parimenti, la giurisprudenza della Corte costituzionale[47] ha nel corso del tempo vivificato ed esteso la valenza dei princìpi di cui sopra, compiendo via, via quella complessa e delicata opera di bilanciamento tra i princìpi, le libertà fondamentali e l'art.3 della Carta costituzionale, vero criterio, guida e misura dell'azione tanto giurisdizionale che politica ed amministrativa del sistema-Paese.

Ne consegue, con evidenza, un quadro ordinamentale particolarmente cospicuo e composito, in cui i diritti inviolabili della persona (art.2 Cost.) assurgono a principio, qualificando la stessa struttura democratica dello Stato (art.1, 2, 3 e ss, Cost).

La *persona*, peraltro, nella nostra Carta costituzionale è riguardata non solo come soggetto singolo ma anche come soggetto-agente all'interno di formazioni sociali, politiche ed economiche, che ne sostanziano la personalità. Ne deriva pertanto un complesso normativo in continuo sviluppo, siccome costituzionalmente orientato ad enucleare e formalizzare i diritti emergenti e ad individuare altresì i soggetti che ne sono titolari.

In tale ottica pertanto, l'interesse del Legislatore è in oggi volto a riconoscere e garantire a pieno i diritti di tutti, prestando specifica attenzione a quelle categorie di soggetti, tra cui donne, stranieri, disabili, minori, che con maggior facilità, possono essere esposti, anche a forme di discriminazione multipla.

La *persona,* dunque, nel suo più lato patrimonio identificativo, rappresenta nella nostra Carta costituzionale il soggetto fondante attorno al quale si incentrano diritti e doveri, in questo evidenziandosi

[46] Manuale di diritto pubblico, ed. il Mulino 1994

[47] Cfr. alle sentenze della Corte Costituzionale, per i fini che qui rilevano: sent. 12/1967, 104/1969, 267/1998, 309/1999, 509/2000, 225/2001, 252/2001.

peraltro quell'intimo e complesso rapporto che, da sempre, lega indissolubilmente diritto naturale e diritto positivo. Non v'è dubbio pertanto che la nostra Costituzione, come del resto qualsivoglia ordinamento giuridico, debba essere esaminata anche in un'ottica storicistica ed evolutiva, nella consapevolezza che le regole ordinatrici ivi contemplate, non sono un prodotto statico ma la momentanea espressione di un divenire che non conosce sosta.

b) Gli strumenti di carattere civilistico, a tutela delle vittime di discriminazione

Nella cornice del presente Piano, si ricorda che il principio di non discriminazione, corollario del principio di uguaglianza, trova applicazione, in ambito civilistico, dapprima con la Legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e poi con il Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che, nel riprendere quanto sancito dalla Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966[48], ha introdotto nel nostro ordinamento, una compiuta definizione di discriminazione razziale, intesa come "*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 che 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*" (art. 43 TU immigrazione), accompagnando tale definizione con la previsione di una specifica azione a tutela del diritto a non essere discriminati (44 TU immigrazione).

Tale quadro è stato successivamente ampliato dalle disposizioni contenute nel Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 recante "*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*" e nel Decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 216[49] recante "*Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*" che, per quanto attiene al nostro ambito di interesse, vieta, tra le altre, le discriminazioni fondate sulla religione o sulle convinzioni personali per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro.

Occorre sottolineare che i citati Decreti contengono non solo una puntuale definizione delle discriminazioni siano esse dirette (quando una persona, per la razza o l'origine etnica, per la religione, o le convinzioni personali è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe tratta un'altra in una situazione analoga) o indirette (quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza, origine etnica, religione o convinzioni personali in una posizione particolare di svantaggio rispetto ad altre persone) ma dettano anche norme volte a tutelare le vittime di discriminazioni attraverso il rinvio ad un particolare procedimento giurisdizionale attualmente disciplinato dall'art. 28 del decreto legislativo 1°

[48] Vd. infra par. II, lett. b).

[49] Il decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 216 recante **"**Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro" secondo quanto stabilito dall'art. 1, "*reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, disponendo le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, in un'ottica che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini*".

settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione) e dall'art. 44, comma 11, del Testo unico immigrazione.

Secondo quanto stabilito dall'art. 28, comma 1, le controversie in materia di discriminazioni, tra le quali occorre citare quelle di cui all'art. 44 del TU immigrazione (discriminazioni per motivi etnici, razziali, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi), quelle di cui all'art. 4 del d.lgs. 215/2003 (discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica) e, per la parte che interessa la presente trattazione, quelle di cui all'art. 4 del d.lgs. 216/2003 (discriminazioni fondate sulla religione o sulle convinzioni personali per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro), sono regolate dal rito civile sommario di cognizione di cui agli artt. 702-bis e ss. c.p.c.., un rito speciale che, per le sue caratteristiche, consente di arrivare ad una rapida conclusione del giudizio nei casi in cui il Tribunale giudica in composizione monocratica grazie all'emanazione di un provvedimento immediatamente esecutivo su cui, in mancanza di appello, si forma il giudicato.

I procedimenti in materia di discriminazione sono stati ricondotti dal procedimento ordinari[50] a quello sommario in quanto già caratterizzati da una cognizione ridotta dei fatti dedotti a fondamento della domanda suscettibile di concludersi con un provvedimento idoneo alla formazione del giudicato. Tale caratteristica aveva, del resto, indotto la giurisprudenza di legittimità ad inquadrarli nell'ambito degli strumenti di tutela cautelare posti a favore delle vittime di discriminazione[51].

Il Decreto citato, per quanto attiene alla nostra analisi, ha anche ampliato il catalogo dei possibili fattori di discriminazione di cui all'articolo 44 del TU immigrazione, aggiungendo alle altre le discriminazioni per motivi linguistici e di provenienza geografica.

Da un punto di vista meramente procedurale, si sottolinea che competente a giudicare è il giudice monocratico del luogo in cui l'istante ha eletto il proprio domicilio (art. 28.2) e che nel giudizio di primo grado viene attribuita alle parti la possibilità di stare in giudizio personalmente (art. 28.3). Spetta poi al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori (art. 28.4). In tal modo viene ampliata la casistica relativa all'onere probatorio dal momento che il ricorrente non è più obbligato a fornire elementi in grado di fondare "in termini gravi, precisi e concordanti" la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori.

Nel caso in cui il giudice accerti il carattere discriminatorio del comportamento, dell'atto o della condotta, con l'ordinanza che definisce il giudizio può condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, e ordinare la cessazione del comportamento, dell'atto o della condotta, adottando ogni provvedimento idoneo alla rimozione degli effetti della discriminazione e ad impedirne la ripetizione (art. 28.5)[52].

---

[50] Nella precedente formulazione dell'art. 44 il procedimento consentiva alle parti di avviare il giudizio con rito civile ordinario solo dopo la conclusione del procedimento cautelare con la decisione del Tribunale in ordine al reclamo contro il provvedimento emesso dal giudice monocratico quale giudice di prima istanza.

[51] Secondo la Corte di Cassazione (Cass. Civ. sent. 28 marzo 2011, n. 7086), infatti, la "*speciale azione*" di cui all'art. 44 TU immigrazione sarebbe stata creata dal legislatore come un "*procedimento cautelare con funzione anticipatoria*" attribuito al giudice ordinario competente. Vd anche Cass. civ. sent. nn. 27187/2007, 6172/2008 e 9740/2012.

[52] Sono previste, altresì, misure sanzionatorie di carattere accessorio quali, ad esempio, la pubblicazione del provvedimento a spese del convenuto su un quotidiano di tiratura nazionale (art. 28.7).

Secondo quanto stabilito dall'art. 44, comma 10, del TU immigrazione, qualora il datore di lavoro ponga in essere un atto o un comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il ricorso può essere presentato dalle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

L'art. 5 del D.lgs. 215/2003 e del d.lgs. 216/2003 attribuisce, invece, alle associazioni e agli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro delegato alle pari opportunità[53] la legittimazione ad agire in giudizio in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione o la legittimazione diretta nei casi di discriminazione collettiva.

È stato, inoltre, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità - il Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e della promozione della parità di trattamento e che rispondano ai requisiti di cui all'art. 6 del D.lgs. 215/2003[54].

c) Le misure di repressione degli atti di matrice razzista

Oltre agli strumenti di carattere civilistico posti a tutela delle vittime di discriminazione la legislazione italiana contiene disposizioni volte a sanzionare penalmente i comportamenti discriminatori posti in essere, in particolare, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Le prime disposizioni adottate in materia vanno individuate nella legge n. 645/1952 (Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione) che vieta e sanziona penalmente la riorganizzazione del disciolto partito fascista (art. 1) e qualifica i reati di apologia di fascismo, di istigazione e reiterazione delle pratiche tipiche e proprie del partito e del regime cessati (art. 4) e nella Legge n. 962/1967 (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio) che, accanto ad una serie di disposizioni che puniscono la distruzione parziale o totale di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso (art. 1), l'imposizione di marchi o segni distintivi (art. 6), sanziona l'apologia o l'istigazione a commettere lesioni o atti di violenza per ragioni di etnia o di religione (art. 8).

Ma è solo nel 1975, con l'approvazione della Legge 13 ottobre 1975, n. 654, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, che lo Stato italiano si è dotato di una normativa diretta, in modo specifico, a combattere la discriminazione razziale, intesa come "*ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico,*

[53] Vd. da ultimo il D.M. del 12 ottobre 2011 recante "Attuazione della *direttiva 2000/43/CE* per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica".

[54] L'iscrizione nel registro e' subordinata al possesso dei seguenti requisiti: *a)* avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno un anno e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione della parità di trattamento, senza fine di lucro; *b)* tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari; *c)* elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute; *d)* svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente; *e)* non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica" (art. 1, Parte I della Convenzione di New York).

In particolare, l'art. 3 della citata legge, come modificato dal decreto legge n. 122 del 1993 recante "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa", convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 1993, n. 205 (c.d. Legge Mancino) e, successivamente, dall'art. 13 della Legge 24 febbraio 2006, n. 85, sanziona le seguenti fattispecie:

- la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, l'istigazione a commettere o la commissione di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (reclusione fino ad un anno e 6 mesi e multa fino a 6.000 euro) (1° comma, lett. a));
- l'istigazione a commettere e la commissione, o la provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (reclusione da 6 mesi a 4 anni) (1° comma, lett. b));
- la partecipazione o l'assistenza ad ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo che abbia tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (reclusione da 6 mesi a 4 anni) (3° comma, secondo capoverso);
- la promozione o la direzione di tali forme associative (reclusione da uno a sei anni) (3° comma, ultimo capoverso).

Alla condanna per uno di questi reati possono seguire una serie di pene accessorie di carattere temporaneo aventi funzione disincentivante rispetto alla ripetizione dei fatti per cui è stata disposta la condanna quali, ad esempio, l'obbligo di prestare attività non retribuita a favore della collettività, l'obbligo di dimora, la sospensione dei documenti validi per l'espatrio, il divieto di detenere armi o di partecipare, per un dato periodo, ad attività di propaganda elettorale (art. 1, comma 1-bis, decreto legge n. 122/1993[55]).

Giova sottolineare che, ad oggi, la Legge n. 654/1975 ed il Decreto Legge n. 122/1993 rappresentano il nucleo fondamentale delle disposizioni volte a sanzionare penalmente gli atti di matrice razzista, tenuto conto, altresì, che le stesse trovano applicazione anche in altri ambiti, quali, ad esempio, le azioni poste a tutela delle minoranze linguistiche storiche di cui alla Legge 15 dicembre 1999, n. 482 (art. 18-bis)[56].

Non si rinvengono invece specifiche misure sanzionatorie concernenti gli altri fattori di discriminazione (colore, ascendenza) che, tuttavia, risultano ricompresi nell'ambito della definizione di discriminazioni razziali utilizzata dalla Convenzione di New York del 1966 e dall'art. 43 del D.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione).

d) L'aggravante specifica contemplata dalla Legge n. 205/1993 ("Legge Mancino")

Dopo aver delineato il quadro normativo nazionale in materia di repressione degli atti di matrice razzista, appare opportuno analizzare in modo dettagliato una delle misure introdotte dal decreto legge n. 122/1993, convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 1993, n. 205 (c.d. Legge Mancino) quale ulteriore deterrente alla commissione di atti aventi finalità discriminatorie.

Il menzionato Decreto, emanato al fine di affrontare efficacemente le spinte xenofobe e antisemite provenienti da diversi Stati dell'Unione Europea, nel dare attuazione all'art. 4 della Convenzione di New

[55] Sulla circostanza aggravante di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 122/1993 vd. *infra* par. II, lett. c).
[56] In ordine alle minoranze linguistiche v. anche la Legge 28 agosto 1997, n. 302 recante "*Ratifica ed esecuzione della convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995*".

York del 1966[57], ha ampliato la gamma delle condotte fino ad allora punibili modificando la Legge n. 654/1975, ed ha introdotto all'art. 3, comma 1, una particolare "*circostanza aggravante (ad effetto speciale, e quasi completamente sottratta alla comparazione con eventuali attenuanti*)"[58] applicabile a tutti i reati puniti con pena temporanea o pecuniaria commessi "*per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità*".

Al fine di evitare il rischio di pene troppo severe e non proporzionate alla gravità del fatto contestato a seguito dell'applicazione di tale circostanza aggravante, la Corte di Cassazione[59] ha tentato, in un primo momento, di restringerne l'ambito di applicazione ritenendo insufficiente per l'integrazione dell'aggravante che "*l'odio etnico, nazionale razziale o religioso sia stato, più o meno riconoscibilmente, il sentimento che ha ispirato dall'interno l'azione delittuosa"* occorrendo, invece, che questa sia diretta in modo intenzionale o sia potenzialmente idonea a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altre persone il sentimento di odio di cui all'art. 3, comma 1, inteso come "*un sentimento estremo di avversione implicante il desiderio del maggior male possibile per chi ne forma oggetto*", o a dar luogo, per il futuro o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori per ragioni di razza, nazionalità, etnia o religione[60].

Tale orientamento è, tuttavia, destinato a mutare già a partire dal 2006 quando la Corte ha affermato che il disvalore sanzionato dall'aggravante di cui trattasi "*consiste nella discriminazione o nell'odio nazionale, etnico, razziale o religioso, quando non nell'agevolare gruppi o organizzazioni, che hanno tra i loro scopi tali finalità. Ed è esattamente antitetico a quello che ispira i principi fondamentali di uguaglianza affermati dalla Costituzione* (…)[61]".

La diffusione dell'odio o l'incitamento ad esso, ossia la percepibilità all'esterno della manifestazione di odio razziale o etnico o religioso, non dovrebbe rappresentare, secondo la Corte, un elemento caratterizzante ai fini dell'applicazione della aggravante di cui trattasi, dal momento che una simile interpretazione - oltre ad essere superflua tutte le volte in cui la diffusione o l'incitamento costituirebbero in sé reato – renderebbe l'aggravante inapplicabile a tutti quei reati che si svolgono in assenza di persone diverse dall'agente e dalla persona offesa. Peraltro, una simile volontà legislativa non sarebbe desumibile dalla norma tenuto conto, altresì, che l'odio e la discriminazione razziale possono connotare azioni anche gravissime che si svolgono in un contesto privato.

In sintesi, la Corte di Cassazione ha più volte affermato che *"la circostanza aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso è configurabile non solo quando l'azione, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio e comunque a dar luogo, in futuro*

[57] Tale articolo impegna gli Stati contraenti a dichiarare come crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza o incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di diverso colore o di diversa origine etnica.

[58] Espressione utilizzata da Leo Guglielmo, *Osservatorio dei contrasti giurisprudenziali*, in *Dir. Pen. e Processo*, 11/2006.

[59] Vd. Cass. Pen., Sez. 5, sent. n. 44295/2005. Nel caso di specie, in applicazione di tali principi, la Corte aveva annullato con rinvio, per difetto di motivazione, la sentenza di merito con la quale era stata ritenuta la sussistenza dell'aggravante in questione relativamente al reato di ingiurie addebitato all'imputato per avere questi, in occasione di una rissa rivolto ad alcune straniere di origine colombiana l'espressione "sporche negre".

[60] Vd. in proposito il commento di S. Corbetta, *Caratteri dell'aggravante della discriminazione razziale*, in *Dir. Pen. e Processo,* 2/2006.

[61] Vd. Cass. Pen., Sez. 5, sent. n. 9381/2006. In questo caso la Corte ha ritenuto che l'espressione ingiuriosa "va via di qua, sporca negra", rivolta a persona di pelle scura integra gli estremi per l'applicazione dell'aggravante di cui trattasi.

o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, al pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente"[62].

e) I crimini d'odio e la propaganda di matrice razzista

Nella sua originaria formulazione, l'articolo 3, comma 1, lett. a) e b), della Legge 13 ottobre 1975, n. 654, al fine di dare attuazione all'articolo 4 della Convenzione di New York del 1966[63], puniva con la reclusione da uno a quattro anni la condotta di chi: a) diffonde idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale; b) incita alla discriminazione o alla commissione di atti di violenza o di provocazione alla violenza nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale.

La Legge 25 giugno 1993, n. 205, nel convertire in legge con modificazioni il decreto legge n. 122 del 1993, pur mantenendo inalterata la tipologia di reati perseguibili, ovvero la diffusione e l'incitamento alla violenza per motivi di discriminazione razziale, ha modificato l'articolo citato sanzionando con la reclusione sino a tre anni la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico e l'incitamento a commettere o la commissione di atti di discriminazione per motivi etnici, razziali, nazionali o religiosi (fattispecie prima non previste) e, con la reclusione da sei mesi a 4 anni, l'incitamento a commettere o la commissione di atti di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

L'articolo 13 della Legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione) ha ulteriormente modificato l'articolo 3, comma 1, lett. a) e b), mutando le condotte in precedenza sanzionate della "diffusione in qualsiasi modo" e dell'"incitamento" in "propaganda" e "istigazione", e introducendo il criterio dell'alternatività fra le sanzioni pecuniarie e la pena detentiva prevista, pena peraltro sensibilmente ridotta.

Ai sensi di quanto attualmente stabilito dall'articolo citato è, infatti, punito con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, mentre è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette atti di violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi[64].

In ordine alle modifiche terminologiche introdotte dal legislatore nel 2006 si osserva, in primo luogo, che la sostituzione della parola "diffusione" con "propaganda" sembra aver determinato un restringimento dello spazio di tutela offerto dal legislatore dal momento che "diffondere" significa semplicemente

[62] Cass. Pen., Sez. 5, sent. n. 38597 del 9 luglio 2009. In questo caso specifico, in cui la Corte ha annullato con rinvio la sentenza di merito ritenendo applicabile l'aggravante in questione, si faceva riferimento sempre al reato di ingiuria aggravato dal fatto che l'autore aveva rivolto all'indirizzo della persona offesa le parole "sporco arabo". Vd. in senso conforme anche Corte di Cassazione penale, Sez. 5, sent. n. 37609 dell'11 luglio 2006; Sez. 5, sent. n. 38591 del 23 settembre 2008; Sez. 5, sent. n. 49694 del 29 ottobre 2009; Sez. 5, sent. n. 563 del 19 ottobre 2011. Il contributo giurisprudenziale sembra peraltro rispondere alla richiesta formulata dagli organismi di controllo operanti nei sistemi istituzionalizzati internazionali e regionali in ordine alla valutazione dell'efficacia della legislazione vigente in Italia strumentale al contrasto alla diffusione di idee razziste ed all'incitamento a commettere atti o ad adottare comportamenti con finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, anche quando meramente verbali.

[63] Vd. supra par. II, lett. b).

[64] L'articolo 3, comma 2, mantiene invece inalterato il riferimento all' "incitamento" alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, quale elemento idoneo a qualificare come illecita ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo che abbia tra i propri scopi tale condotta.

"comunicare" in un certo ambito una determinata idea, mentre la "propaganda" in quanto tale porta con sé un tentativo di convincere il prossimo.

Ciò premesso, proprio partendo dall'assunto che secondo il comune significato delle parole il verbo "diffondere" indica la condotta di chi divulga, fa conoscere al pubblico un'idea, mentre "propagandare" indica l'attività di chi diffonde tale idea con un'opera diretta a influenzare l'opinione pubblica ovvero a modificare le idee e i comportamenti dei destinatari, la Corte di Cassazione[65] ha avuto modo di precisare che la norma introdotta nel 2006 si qualifica come speciale rispetto alla norma del 1993, avendo specificato la condotta di "diffusione" attraverso la particolare modalità della "propaganda" (cd. specialità per specificazione) che, intesa in tal senso, non sarebbe diversa dalla diffusione già prevista dalla legge Mancino.

In particolare, la propaganda discriminatoria deve essere intesa come la diffusione di un'idea di avversione tutt'altro che superficiale, indirizzata non già verso un gruppo di determinati soggetti ma avverso la collettività di appartenenza degli stessi e, dunque, verso il loro modo di essere, verso la loro etnia, con un'avversione apertamente argomentata sulla ritenuta diversità e inferiorità degli stessi[66].

Allo stesso modo la Corte[67] non ha ravvisato mutamenti sostanziali della disciplina di cui all'articolo 3, comma 1, lett. b), nella sostituzione dell' "incitamento" con l' "istigazione" anche se, ad una prima lettura, tale scelta sembra comportare una minore estensione ed efficacia dell'intervento repressivo dal momento che "istigare" significa spingere o stimolare intenzionalmente qualcuno a fare qualcosa, mentre "incitare" vuol dire solo cercare di influenzare il pensiero altrui.

Nonostante il dato letterale, secondo l'orientamento assunto dalla Corte di Cassazione, non sussisterebbe alcun dubbio circa la continuità sussistente tra l'ipotesi di incitamento e quella di istigazione a commettere atti di discriminazione per motivi razziali. L'istigazione, infatti, altro non sarebbe che l'incitamento a commettere atti riprovevoli, compreso l'incitamento a commettere atti di discriminazione per motivi razziali.

[65] Vd. Cass. pen. Sez. III, sent. 7 maggio 2008 n. 37581.

[66] Vd. Cass. pen. sez. I, sent. 22 novembre 2012 n. 47894. In ordine alla configurabilità del reato di propaganda di idee discriminatorie vd. anche Cass. pen. sez. III sent. 13 dicembre 2007 n. 13234 e Cass. pen., sez. IV, sent. 10 luglio 2009, 41819 (caso Tosi) ove si afferma che presupposto della configurabilità del reato previsto dall'art. 3, primo comma, lett. a), è l'effettiva sussistenza di un'idea discriminatoria fondata sulla diversità determinata da pretesa superiorità razziale e odio etnico per cui è configurabile il reato di propaganda di idee discriminatorie nell'affissione di manifesti sui muri della città dal seguente tenore "No ai campi nomadi. Firma anche tu per mandare via gli zingari".

[67] Vd. Cass. pen. sez. III, sent. 7 maggio 2008 n. 37581.