

## RELAZIONE

SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO  
DI PARITÀ DI TRATTAMENTO  
TRA LE PERSONE INDIPENDENTEMENTE  
DALLA RAZZA E DALL'ORIGINE ETNICA  
E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA,  
NONCHÉ SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO  
PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO  
E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE  
SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA

(Anno 2021)

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

**Presentata dal Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità**

(ROCCELLA)

---

**Comunicata alla Presidenza il 16 gennaio 2023**

---



PAGINA BIANCA



## **RELAZIONE**

### **AL PARLAMENTO**

#### **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

**E**

#### **SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO**

#### **E SULL'EFFICACIA DEI MECCANISMI DI TUTELA**

(IN OTTEMPERANZA A QUANTO PREVISTO DAL DECRETO LEGISLATIVO 9

LUGLIO 2003, N. 215, ARTICOLO 7, COMMA 2, LETT. F)

#### **A CURA DELL'UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO**

#### **E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE**

#### **SULLA RAZZA O SULL'ORIGINE ETNICA**

**ANNO 2021**



***Credits***

La Relazione è stata curata collettivamente dalle diverse unità operative dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, con il coordinamento del direttore Mattia Peradotto e della dirigente Agnese Canevari.

In particolare, la redazione dei paragrafi è stata svolta da: Roberto Berardi, Roberto Bortone, Agnese Canevari, Monica Carletti, Ada Ferrara, Fabio Palumbo, Paola Pietrosanti, Elena Sarnacchiaro.

L'elaborazione dei dati è stata predisposta dagli operatori del Contact Center dell'Ufficio.

Gli esperti dell'UNAR hanno contribuito alla stesura della Seconda parte del testo: Bianca Bellucci, Stefania Boccale, Elisabetta Cecchi, Maria Stella Ciarletta, Patrizia Ferrari, Giuseppe Mezzapesa, Massimiliano Nocelli, Nadan Petrovic, Alessandro Pistecchia, Pietro Vulpiani, Benedetto Zacchioli.

Si ringraziano le Istituzioni centrali e locali, le Istituzioni europee e internazionali, gli Enti e le Associazioni del settore, i gestori di alcuni dei principali Social network e tutte le persone che collaborano con continuità con l'UNAR e che contribuiscono a rendere ancora più efficace l'azione di prevenzione e contrasto delle discriminazioni.

**INDICE**

<b>PREMESSA - IL RUOLO DELL'UNAR NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI</b>	<b>7</b>
--	----------

**PRIMA PARTE****CAPITOLO PRIMO – UN ANNO DI UNAR**

<b>1.1</b>	<b><i>L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale</i></b>	<b>10</b>
<b>1.2</b>	<b><i>Le Strategie europee per l'uguaglianza</i></b>	<b>12</b>
<b>1.3</b>	<b><i>La Strategia nazionale per l'inclusione e la partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030</i></b>	<b>15</b>
<b>1.4</b>	<b><i>Verso una Strategia nazionale per la tutela dei diritti delle persone LGBT+</i></b>	<b>23</b>
<b>1.5</b>	<b><i>Verso un Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza</i></b>	<b>29</b>
<b>1.6</b>	<b><i>Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni</i></b>	<b>30</b>
<b>1.7</b>	<b><i>Le attività del PON Inclusione</i></b>	<b>32</b>
<b>1.8</b>	<b><i>Le iniziative di informazione e sensibilizzazione</i></b>	<b>41</b>
<b>1.9</b>	<b><i>La prevenzione e il contrasto del “discorso d'odio” (progetto REASON)</i></b>	<b>46</b>
<b>1.10</b>	<b><i>Costruire Reti contro le discriminazioni: i protocolli di intesa</i></b>	<b>47</b>

**CAPITOLO SECONDO – MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE**

<b>2.1</b>	<b><i>La funzione del Contact Center</i></b>	<b>51</b>
<b>2.2</b>	<b><i>I dati del 2021</i></b>	<b>53</b>

**SECONDA PARTE****CAPITOLO TERZO – NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI**

<b>3.1</b>	<b><i>Le discriminazioni istituzionali</i></b>	<b>80</b>
<b>3.2</b>	<b><i>Le discriminazioni etnico-razziali</i></b>	<b>89</b>
<b>3.3</b>	<b><i>Le discriminazioni religiose</i></b>	<b>109</b>
<b>3.4</b>	<b><i>Le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT+</i></b>	<b>110</b>
<b>3.5</b>	<b><i>Le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità</i></b>	<b>117</b>

**CAPITOLO QUARTO – PROSPETTIVE**

<b>4.1</b>	<b><i>Verso una Autorità indipendente di garanzia per i diritti umani</i></b>	<b>121</b>
<b>4.2</b>	<b><i>La Direttiva 54/2014 e la Legge europea</i></b>	<b>123</b>
<b>4.3</b>	<b><i>Il contrasto di hate speech e hate crime</i></b>	<b>126</b>
<b>4.4</b>	<b><i>La semplificazione normativa antidiscriminatoria</i></b>	<b>133</b>
<b>4.5</b>	<b><i>Intelligenza artificiale e diritti umani</i></b>	<b>136</b>
<b>4.6</b>	<b><i>La genitorialità same sex</i></b>	<b>140</b>
<b>4.7</b>	<b><i>La nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027</i></b>	<b>144</b>

***Sigle e acronimi***

A.C.	Atto Camera
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
AI	<i>Artificial Intelligence</i>
AIDA	Commissione speciale sull'intelligenza artificiale nell'era digitale
AIFA	Agenzia Italiana per il Farmaco
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
ARCI	Associazione Ricreativa Culturale Italiana
ASL	Azienda Sanitaria Locale
ATS	Agenzia di Tutela della Salute
CAHAI	<i>Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence</i>
CAI	<i>Committee on Artificial Intelligence</i>
CDADI	<i>Committee on anti-discrimination, diversity and inclusion</i>
CDFUE	Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
CIDU	Comitato Interministeriale per i Diritti Umani
CNOG	Consiglio Nazionale Ordine dei Giornalisti
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
CoE	Consiglio d'Europa
Corte EDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
COVID	<i>COronaVirus Disease</i>
C.P.	Codice Penale
CPR	Centro di Permanenza per i Rimpatri
DG	Direzione Generale
DGR	Deliberazione della Giunta Regionale
DIE	Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria
D.L.	Decreto Legge
D.lgs.	Decreto Legislativo
D.M.	Decreto Ministeriale
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
DSA	<i>Digital Services Act</i>
ECRI	<i>European Commission against racism and intolerance</i>
EDAP	<i>European Democracy Action Plan</i>
EQUINET	<i>European network of equality bodies</i>
FAD ECM	Formazione A Distanza Educazione Continua in Medicina
FIAIP	Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
FIGC	Federazione Italiana Giuoco Calcio
FRA	<i>Fundamental Rights Agency</i>
FSE	Fondo Sociale Europeo



GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
IHRA	<i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>
INMP	Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà
INPS	Istituto Nazionale Previdenza Sociale
IRS	Istituto per la Ricerca Sociale
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISS	Istituto Superiore di Sanità
ISTAT	Istituto nazionale di Statistica
L.	Legge
LGBTIQ	Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transessuali, Intersex, Queer
L.P.	Legge Provinciale
L.R.	Legge Regionale
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MMG	Medici di Medicina Generale
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCAD	Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PA	Pubblica Amministrazione
PAL	Piano di Azione Locale
PAR	Piano di Azione Regionale
PON	Programmi Operativi Nazionali
QFP	Quadro Finanziario Pluriennale
RE.A.DY.	Rete nazionale delle pubbliche amministrazioni antidiscriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere
R.R.	Regolamento Regionale
RSC	Rom, Sinti e Caminanti
SAP	Servizi Abitativi Pubblici
SOGI	<i>The sexual orientation and gender identity</i>
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
STP	Stranieri Temporaneamente Presenti
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
TCE	Trattato istitutivo della Comunità Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TUI	Testo Unico sull'Immigrazione
UCEI	Unione delle Comunità Ebraiche Italiane
UE	Unione Europea
UISP	Unione Italiana Sport per Tutti
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UPI	Unione delle Province d'Italia

## PREMESSA

### ***IL RUOLO DELL'UNAR NELLA PREVENZIONE E NEL CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI***

In attuazione della direttiva comunitaria 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita nell'ordinamento italiano con il D.lgs. n. 215 del 9 luglio 2003, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica *“con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.”* (art. 7). Il successivo DPCM dell'11 dicembre 2003 ne ha previsto la costituzione e l'organizzazione.

L'Ufficio (di seguito UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), che svolge le funzioni proprie di un *equality body*, sin dal 2011 ha ampliato de facto le proprie competenze in relazione ad altri fattori di discriminazione quali: religione, età, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, sulla base delle direttive annuali per l'azione amministrativa, come confermato anche per l'anno 2021 dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento per le pari opportunità.

L'ampliamento degli ambiti d'intervento ha contribuito ad un progressivo rafforzamento e riconoscimento del ruolo dell'UNAR nella sua funzione di garanzia e di controllo della parità di trattamento e dell'efficacia degli strumenti di tutela a livello nazionale, anche mediante l'interlocazione e la collaborazione costante con le istituzioni a livello centrale e locale e con il privato sociale.

In linea con la specifica normativa comunitaria e costituzionale, le funzioni dell'UNAR possono essere raggruppate in quattro ambiti prioritari:

1. attività destinate a prevenire qualsiasi comportamento o atto che abbia un effetto discriminatorio attraverso un'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli operatori di settore;

2. attività finalizzate alla rimozione di qualsivoglia situazione comportante una discriminazione, da svolgere nel rispetto delle competenze riservate all'autorità giudiziaria, salva la possibilità di fornire assistenza legale gratuita alle vittime della discriminazione nei relativi procedimenti giurisdizionali ed amministrativi;

3. promozione di azioni positive, di studi, di ricerche, di corsi di formazione e di scambi di esperienze anche in sinergia con le associazioni, le organizzazioni non governative e gli enti operanti nel settore in collaborazione con gli istituti specializzati nella rilevazione statistica;

4. monitoraggio e verifica circa l'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela adottati; funzione svolta attraverso la presentazione della Relazione annuale al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. f) del D.lgs. n. 215/2003.

L'UNAR, nello svolgimento dell'attività di monitoraggio, attenziona alcuni procedimenti giudiziari che segue anche grazie alla collaborazione con l'autorità giudiziaria e monitora nel corso dell'iter giudiziario fino all'emissione della sentenza.

I procedimenti, che provengono prevalentemente dall'attività di monitoraggio della stampa, riguardano tanto casi di natura prettamente civile che casi d'ambito penale, ma si caratterizzano per la componente discriminatoria, di odio etnico, razziale o religioso.

Nel 2021 le richieste di informazioni sono state circa 100, alla maggior parte delle quali è stato fornito un riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria.

Per rendere rapida ed efficace la tutela contro ogni forma di discriminazione, l'UNAR si avvale di un Contact Center presso il quale è possibile segnalare le discriminazioni mediante il n. verde 800 901010 e il sito unar.it. Tale servizio offre accoglienza e ascolto, fornendo informazioni, orientamento e supporto alle vittime o eventuali testimoni delle discriminazioni, e provvede a raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, procedure ed azioni che pregiudicano la parità di trattamento tra le persone (cfr. Capitolo secondo).

La consapevolezza della difficoltà delle vittime di discriminazione a intraprendere la via giudiziaria ha spinto il legislatore, così come indicato nella Direttiva 2000/43/CE, a prevedere nel D.lgs. n. 215/2003, la possibilità che l'esercizio dell'azione giudiziaria sia delegato a soggetti rappresentativi, ovvero alle associazioni. In particolare, sono previste due differenti situazioni. La prima rimanda a quanto sancito dall'art. 4 (Tutela giurisdizionale dei diritti) e dall'art. 4-bis (Protezione delle vittime) e prevede la possibilità delle associazioni di agire in giudizio *“in nome e*

*per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione*”. La seconda, stabilita dall’art. 5, comma 3, riguarda invece i casi di discriminazione collettiva nei quali le associazioni possono agire anche direttamente, senza delega, qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione (ovvero non possono essere individuate in assoluto o possono essere individuate ma solo con difficoltà, a seguito di una specifica attività di indagine).

Nell’elenco delle associazioni legittimate ad agire possono confluire quelle iscritte nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel settore dell’integrazione degli immigrati di cui all’art. 52, comma, 1 lett. a) del D.P.R. n. 394/99, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nonché quelle iscritte nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e alla promozione della parità di trattamento, di cui all’art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 215/2003, istituito presso l’UNAR (cfr. paragrafo 1.6).

Il fine unico dell’elenco congiunto è il conferimento alle associazioni della legittimazione ad agire in giudizio, conservando ciascun registro l’autonomia di scopi per cui è stato previsto e istituito.

Le associazioni da inserire nell’elenco sono scelte sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell’azione. L’elenco congiunto è approvato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministro delle pari opportunità. Il 13 marzo 2013, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità ha emanato il decreto nel quale risultano iscritte 582 associazioni ed enti.

## **PRIMA PARTE**

### **CAPITOLO PRIMO**

#### ***UN ANNO DI UNAR***

##### ***1.1 L'UNAR nel contesto nazionale, europeo e internazionale***

Negli anni si è assistito ad un consolidamento dell'UNAR sotto il profilo dell'autonomia funzionale e gestionale, nella direzione di quanto auspicato a livello europeo per gli *Equality Bodies*, sia dalla Commissione europea sia dal Consiglio d'Europa. In tal senso si evidenzia che l'autonomia dell'UNAR è stata ulteriormente rafforzata mediante una apposita Circolare del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri a far data dal 1° ottobre 2018.

Inoltre, l'UNAR è stato individuato come l'*Equality Body* italiano deputato a trattare le discriminazioni nei confronti di cittadini UE nell'ambito lavorativo al fine della libera circolazione degli stessi, in applicazione della Direttiva comunitaria 54/2014, disposizione che sarà attuata tramite apposita previsione normativa in merito all'ampliamento del campo di intervento dell'UNAR al fattore "nazionalità".

Sul piano internazionale e comunitario, l'UNAR ha continuato anche nel corso del 2021 con l'opera di consolidamento della propria presenza nel contesto europeo ed internazionale, promuovendo una sempre più intensa attività di collaborazione con le principali istituzioni ed organizzazioni internazionali ed europee in materia di diritti umani. Tale attività, che ha rappresentato uno stimolo continuo nel quadro del *commitment* complessivo dell'Ufficio al perseguimento del proprio mandato, è stata svolta tramite una costante interlocuzione e dialogo, sviluppatasi attraverso la partecipazione attiva a workshop, conferenze e incontri organizzati dai numerosi organismi internazionali ed europei, nonché attraverso la redazione di contributi e relazioni e la partecipazione ad attività di monitoraggio sull'attuazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione. A tal riguardo, giova sottolineare proficua collaborazione con numerosi organismi (l'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani, l'Organizzazione mondiale del Lavoro ed altri) e i comitati dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite**, della **Commissione Europea**, del **Consiglio d'Europa** e dell'**Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa**.

Inoltre, nella sua funzione di organismo di parità italiano, l'UNAR è componente di **Equinet**, il network europeo degli *Equality Bodies*.

In relazione al cosiddetto sistema onusiano, l'attività - finalizzata principalmente all'opera di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Convenzioni internazionali, svolta dai Comitati delle **Nazioni Unite** - è stata svolta in stretto coordinamento con il **CIDU - Comitato Interministeriale per i Diritti Umani**. Nello specifico, in diverse occasioni l'Ufficio ha contribuito, per le materie di propria competenza, alla redazione delle Risposte scritte italiane alle c.d. *list of issues*.

Un'altra attività di rilievo è consistita nella collaborazione con gli organismi comunitari, avvenuta in primis nell'ambito del **Gruppo ad alto livello sulla lotta al razzismo, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza** ed il **Gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità** della Commissione europea nonché nell'ambito dei relativi Sotto-gruppi (**Sottogruppo di uguaglianza LGBTIQ**, **Sottogruppo sull'attuazione nazionale del piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025** e **Sottogruppo di dati sull'uguaglianza**).

Peraltro, per quanto riguarda l'anno di riferimento, la cooperazione nell'ambito comunitario ha assunto una particolare rilevanza alla luce dei lavori finalizzati all'implementazione di nuovi strumenti di orientamento strategico e di programmazione finanziaria dell'Unione Europea (Strategia europea per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025, Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, Strategia di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti post 2020, Quadro finanziario 2021-2027 etc.). Allo stesso tempo, la collaborazione con gli organismi comunitari è consistita anche attraverso periodica l'interlocuzione con l'**Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA)**.

Oltre alla collaborazione nel contesto comunitario, nell'ambito degli interventi a dimensione internazionale, l'Ufficio è stato regolarmente coinvolto nelle attività del **Consiglio d'Europa**, specialmente nel contesto del c.d. **CDADI - Comitato direttivo per la lotta alla discriminazione, la diversità e l'inclusione**, istituito dal Comitato dei Ministri per promuovere l'uguaglianza per tutti e costruire società più inclusive, offrendo una protezione efficace dalla discriminazione e dall'odio. Il principale compito del CDADI - affiancato a tal fine da diversi sottogruppi (quali il **Comitato di esperti sulla lotta all'incitamento all'odio - ADI/MSI-DIS**; il **Comitato di esperti sui problemi dei rom - ADI/ROM**; il **Comitato di esperti sull'integrazione interculturale dei migranti (ADI-INT)** ed il **Gruppo di lavoro sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere e le caratteristiche sessuali (GT-ADI-SOGI)** - è quello di supportare il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su tutte le questioni relative al suo mandato, inclusi: la prevenzione e la lotta contro l'incitamento all'odio e la discriminazione per motivi di "razza", colore, lingua, religione, origine nazionale/etnica, nazionalità, orientamento sessuale e identità di

genere; la lotta all'antiziganismo e il miglioramento dell'effettiva partecipazione e inclusione dei Rom nella società; la salvaguardia dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e l'uso delle lingue regionali o minoritarie; la promozione dell'integrazione interculturale. Oltre al lavoro svolto nell'ambito del CDADI, l'UNAR partecipa, in qualità di *focal point* per l'Italia - alle attività della **Rete dei Focal Point Nazionali per le politiche LGBT**, nonché alle attività promosse dall'**ECRI - Commissione Europea del Consiglio d'Europa contro il Razzismo e l'Intolleranza**<sup>1</sup>.

L'intensa attività di rappresentanza istituzionale, di partecipazione ed interlocuzione con gli organismi impegnati nella promozione dei principi della non discriminazione, nonché nel monitoraggio e nel sostegno agli Stati Membri in merito alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della discriminazione, ha riguardato anche la collaborazione con l'**OCSE – Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa** (con particolare riferimento ai lavori dell'**Ufficio per le Istituzioni Democratiche ed i Diritti Umani - ODIHR**) e con gli altri organismi internazionali ed europei competenti in materia.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio ha continuato altresì l'attività di collaborazione con la Rete internazionale **EQUINET - European network of Equality bodies**, organo deputato in materia di lotta alle discriminazioni e di promozione del principio di uguaglianza in Europa.

## **1.2 Le Strategie europee per l'uguaglianza**

Nel contesto del complessivo impegno dell'Unione Europea finalizzato alla realizzazione dell'uguaglianza, della parità di trattamento e della non discriminazione, nel corso del 2021, l'attività dell'UNAR si è focalizzata anche sull'attuazione di diverse Strategie e Piani d'azione adottati a livello comunitario:

- Piano decennale volto al sostegno delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti, adottato il 7 ottobre 2020;
- Strategia UE per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020–2025, adottata il 12 novembre 2020;
- Piano d'azione UE contro il razzismo (“*Un’Unione dell’uguaglianza: il piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025*”), adottato il 18 settembre 2020.

---

<sup>1</sup> L'ECRI rappresenta il meccanismo di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa ed è composto da esperti indipendenti incaricati di monitorare le problematiche connesse al razzismo, xenofobia, antisemitismo, intolleranza e discriminazione basate sulla razza, origine nazionale o etnica, colore della pelle, cittadinanza, religione e lingua.

In particolare, il Piano decennale volto al sostegno delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti<sup>2</sup> - che stabilisce un elenco di misure specifiche che gli Stati membri devono adottare per raggiungere gli obiettivi dell'UE - scaturisce dall'esperienza dei precedenti dieci anni di interventi per la lotta all'esclusione socioeconomica delle comunità RSC nei diversi Paesi europei, e dalla constatazione dei limiti delle Strategie nazionali RSC adottate ed implementate nel decennio precedente. Per questo motivo, il nuovo impegno avviato a livello europeo è stato ampiamente discusso, con particolare riferimento ai suoi sette settori chiave di intervento: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, sanità e problematiche abitative. Questi sette obiettivi a livello europeo dovranno essere perseguiti fino al 2030: di essi, tre sono obiettivi orizzontali nei settori dell'uguaglianza, dell'inclusione e della partecipazione; mentre quattro rappresentano obiettivi settoriali nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e della salute. La constatazione degli sforzi da fare per il raggiungimento delle pari opportunità e per l'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti dei RSC ha reso necessario definire all'interno del Piano decennale obiettivi e raccomandazioni su ognuno dei settori menzionati, per indirizzare gli Stati membri verso interventi concreti che potranno essere monitorati per garantire il raggiungimento di progressi reali nella vita dei RSC che vivono nell'Unione Europea.

La Commissione Europea ha anche definito un elenco di misure che gli Stati Membri devono adottare per accelerare i progressi verso l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei RSC. L'invito rivolto agli Stati Membri è stato quello di presentare dei Quadri strategici nazionali, per i quali la Commissione Europea suggerisce caratteristiche comuni, come impegni minimi che dovrebbero applicarsi a tutti gli Stati Membri, da un lato; ma anche possibili impegni aggiuntivi a seconda del contesto nazionale e impegni più ambiziosi per gli Stati membri con numerosa presenza di persone RSC, dall'altro.

In parallelo all'attività finalizzata all'adozione della nuova Strategia RSC, è stato intrapreso il lavoro di elaborazione della Strategia nazionale LGBT+, in attuazione della Strategia UE per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020–2025 adottata il 12 novembre 2020. La citata Strategia si basa sulla visione di un'Europa in cui le persone, nel rispetto delle differenze, sono uguali e libere di vivere pienamente la propria vita indipendentemente dal proprio orientamento sessuale, identità/espressione di genere o caratteristiche sessuali. In base alla Strategia UE, mentre da un lato

---

<sup>2</sup> Il quadro strategico del Piano è composto dalla Comunicazione n. 620/2020 “*A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*” e dalla proposta di Raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei RSC (pubblicata nel marzo del 2021). La raccomandazione promuove il rafforzamento delle competenze e il partenariato tra gli *stakeholder*, compresi i *Focal Point* nazionali, gli organismi per la parità, la società civile e gli attori regionali e locali. Inoltre, fornisce una guida per garantire un migliore utilizzo dei fondi dell'UE e nazionali, e per il monitoraggio, la rendicontazione e una più efficace valutazione dei quadri strategici nazionali per i RSC.



la Commissione intende adottare un approccio *mainstream*, integrando la lotta contro le discriminazioni LGBTIQ in tutte le politiche dell'UE; dall'altro lato, gli Stati Membri sono incoraggiati a costruire e a sviluppare i propri piani d'azione basandosi sulle migliori pratiche esistenti, con l'obiettivo di contrastare la discriminazione e la violenza nei confronti delle persone LGBTIQ.

La Strategia adotta un approccio intersezionale<sup>3</sup>, in considerazione del fatto che spesso la discriminazione è multidimensionale e “solo un approccio intersezionale può aprire la strada a cambiamenti sostenibili e rispettosi nella società”. Si tratta di un importante documento sulla base del quale gli Stati Membri sono invitati ad adottare piani di azione strategici, tenendo conto delle buone pratiche esistenti.

La Strategia fissa una serie di obiettivi chiave, suddivisi in quattro pilastri, da conseguire entro il 2025: 1. Combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ; 2. Garantire l'incolumità delle persone LGBTIQ; 3. Costruire società inclusive per le persone LGBTIQ; 4. Guidare la lotta a favore dell'uguaglianza delle persone LGBTIQ nel mondo.

La terza ed ultima strategia riguarda il Piano d'azione UE contro il razzismo (“*Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*”) che definisce le principali priorità politiche nel settore di riferimento, presentando, allo stesso tempo, un quadro politico-strategico di individuazione degli strumenti e delle misure di sostegno operativo e finanziario. Nello specifico, il Piano si compone di quattro direttrici principali (rafforzare la legislazione europea già esistente sul tema; aumentare il dialogo con le minoranze e gli organismi di parità; richiedere una maggiore collaborazione agli Stati membri e verificare la diversità all'interno delle istituzioni stesse). A tal fine, nel Piano, sono state definite **le misure che la stessa Commissione Europea intraprenderà nel periodo 2020-2025 per contrastare il razzismo**, che comprendono azioni in campo legislativo - concentrate soprattutto sull'attuazione e sulla verifica dell'efficacia della normativa esistente - ma anche azioni concrete per combattere il razzismo nei settori principali (occupazione, istruzione, sanità e alloggio). Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione Europea incoraggia gli Stati Membri a “*elaborare e adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo e piani di azione individuali*”.

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), “[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere definisce l'“intersezionalità” come uno “strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche”. Questa definizione si applica allo stesso modo a qualsiasi forma di discriminazione.

Il Piano mira a costituire un supporto alle politiche nazionali in materia di prevenzione e contrasto al razzismo in linea con gli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo, con l'obiettivo di contribuire alla piena valorizzazione di una società multietnica, multiculturale e multireligiosa, aperta, democratica e partecipativa.<sup>4</sup>

### ***1.3 La Strategia nazionale per l'inclusione e la partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030***

Come riportato nel paragrafo precedente, il 7 ottobre 2020 la Commissione europea ha adottato un Piano decennale volto al sostegno delle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti (di seguito l'acronimo italiano RSC) nell'Unione Europea. Questo quadro strategico è composto dalla Comunicazione n. 620/2020 “*A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation*” e dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01) sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei RSC, che stabilisce un elenco di misure specifiche che gli Stati membri devono adottare per raggiungere gli obiettivi dell'UE.

La Raccomandazione promuove il rafforzamento delle competenze e il partenariato tra gli *stakeholder*, compresi i *Focal Point* nazionali, gli organismi per la parità, la società civile e gli attori regionali e locali. Inoltre, fornisce una guida per garantire un migliore utilizzo dei fondi dell'UE e nazionali e per il monitoraggio, la rendicontazione e una più efficace valutazione dei quadri strategici nazionali.

Il Piano decennale scaturisce dall'esperienza dei precedenti dieci anni di interventi per la lotta all'esclusione socio-economica delle comunità nei diversi Paesi europei e dalla constatazione dei limitati successi delle Strategie nazionali adottate finora. Per questo motivo, il nuovo impegno avviato a livello europeo è stato ampiamente discusso nel contesto nazionale con le associazioni aderenti alla Piattaforma RSC (istituita dall'UNAR nel 2017), con particolare riferimento ai settori chiave di intervento: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, sanità e problematiche abitative. Questi sette obiettivi a livello europeo dovranno essere perseguiti fino al 2030: di essi, tre sono obiettivi orizzontali nei settori dell'uguaglianza, dell'inclusione e della partecipazione; quattro rappresentano obiettivi settoriali nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio e della salute. La constatazione degli sforzi da fare per il

---

<sup>4</sup> Il Piano d'azione fa parte della risposta dell'Unione Europea per affrontare le sfide legate alla migrazione presentate nel Nuovo Patto su Migrazione e Asilo ([https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_it)) che dedica un apposito capitolo - intitolato *Sostenere l'integrazione per società più inclusive* - alle politiche di integrazione.

raggiungimento delle pari opportunità e per l'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti dei RSC ha reso necessario definire all'interno del Piano decennale obiettivi e raccomandazioni su ognuno dei settori menzionati, per indirizzare gli Stati membri verso interventi concreti che potranno essere monitorati per garantire il raggiungimento di progressi reali nella vita dei RSC che vivono nell'Unione Europea.

L'invito rivolto agli Stati Membri è stato pertanto quello di presentare dei Quadri strategici nazionali, per i quali la Commissione Europea ha suggerito caratteristiche comuni, come impegni minimi che dovrebbero applicarsi a tutti gli Stati Membri e possibili impegni aggiuntivi a seconda del contesto nazionale.

Tra le linee guida per la pianificazione e realizzazione di quadri strategici nazionali RSC, è stata ribadita la necessità e la priorità di: contrastare l'antiziganismo; lottare contro la povertà intergenerazionale, dedicando una particolare attenzione alla protezione dei minori; coniugare l'approccio generalista con approcci definiti sulla base dei target; aggiornare e ampliare le misure di prevenzione e riduzione dell'impatto delle crisi ed emergenze (sanitarie, ambientali) sui RSC; assicurare l'inclusione digitale per ridurre il divario nell'accesso alle nuove tecnologie e alla comunicazione digitale; eliminare i rischi ambientali determinati dalla discriminazione nell'accesso a soluzioni abitative salubri e ad ambienti non contaminati; promuovere la consapevolezza dell'importanza della cultura, della storia e delle manifestazioni artistiche promosse dai RSC; favorire la promozione dell'innovazione sociale e delle sperimentazioni politiche per produrre cambiamenti sociali volti ad una maggiore uguaglianza e una rafforzata inclusione e partecipazione RSC.

Il Piano decennale rivolge una specifica attenzione anche al ruolo chiave delle amministrazioni degli Stati Membri nella progettazione delle politiche pubbliche e nell'ottimizzazione dell'uso dei programmi di finanziamento a sostegno dei RSC. A tal fine, la Commissione ha invitato gli Stati membri a destinare i fondi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e di *Next Generation UE* per affrontare le sfide e rispondere alle esigenze dei RSC.

Uno specifico spazio è stato dedicato all'esigenza di rafforzamento del monitoraggio delle azioni nazionali e dei suoi progressi, ma anche al miglioramento degli strumenti statistici per la raccolta e trattamento dei dati, per la valutazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi nazionali per gli obiettivi dell'UE e per le modalità di investimento dei fondi e degli strumenti finanziari dell'UE e nazionali per i RSC, nonché per una valutazione del contributo all'uguaglianza e all'inclusione RSC delle riforme istituzionali e amministrative. In questo specifico ambito, nel corso del 2021 l'UNAR ha realizzato una convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) con l'obiettivo di

effettuare un'analisi della Strategia RSC 2012-2020 e costruire un modello per la valutazione della nuova Strategia.

Per quanto riguarda la partecipazione, il Piano incoraggia l'impegno attivo dei RSC, in particolare delle donne e dei giovani attraverso tutti gli strumenti disponibili, per stimolare la cooperazione e lo scambio di esperienze nonché per rafforzare la partecipazione attiva della società civile in tutte le fasi dei processi decisionali a livello europeo, nazionale e locale.

L'UNAR, al fine di dare seguito al processo avviato in seno agli Stati Membri, ha dato il via ad una consultazione con i principali *stakeholder* per contribuire alla definizione della nuova Strategia Nazionale post-2020. In questo quadro risultano degni di attenzione il dialogo e la consultazione avviata nel 2020 e giunta a conclusione con la fine dell'anno 2021, con le Amministrazioni centrali e locali e con le associazioni della Piattaforma Nazionale RSC, alle quali è stato richiesto di fornire elementi sulle criticità riscontrate dalla Strategia unitamente a proposte migliorative per il nuovo quadro strategico. Oltre trenta realtà associative hanno fornito contributi scritti contenenti criticità, buone pratiche e proposte per la nuova Strategia, con una specifica attenzione alla dimensione locale e regionale. Il processo di consultazione degli *stakeholder* si è concretizzato attraverso una serie di iniziative finalizzate all'analisi dei documenti relativi al "Post 2020 EU Framework" e alla costituzione di 6 gruppi di lavoro ad hoc corrispondenti agli assi orizzontali e settoriali indicati dall'UE. Nel processo consultivo sono stati coinvolti i referenti istituzionali a livello centrale e locale (ISTAT, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà – INMP), congiuntamente con i referenti delle Regioni e Comuni interessati dalla presenza dei Piani di Azione sulla Strategia RSC 2012-2020.

Sono stati realizzati momenti di confronto con la Piattaforma Nazionale e alcuni *side-event* collegati a specifiche tematiche, come la questione della raccolta dei dati statistici, il tema della memoria e la conoscenza storica (1° febbraio 2021) e la questione delle micro-aree familiari dei Sinti (22 novembre 2021), oltre a diversi incontri dei gruppi di lavoro ad hoc sugli assi settoriali, svolti con la partecipazione delle Amministrazioni competenti, dei delegati/rapporteur della Piattaforma Nazionale e di esperti accademici (Asse abitazione, 27 aprile 2021; Asse antiziganismo, istruzione e promozione culturale, 18 maggio 2021; Asse governance, livello locale e partecipazione, 21 giugno 2021; Asse salute, 14 luglio 2021; Asse lavoro e contrasto alla povertà, 11 novembre 2021).

La nuova Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030) si costituisce di una serie di sezioni interconnesse. La parte introduttiva “Un nuovo quadro di riferimento” è dedicata all’individuazione delle principali criticità emerse nel precedente quadro strategico, alla definizione dei principi e delle priorità nazionali della nuova Strategia ed alla presentazione della condizione attuale di Rom e Sinti in Italia. Il secondo capitolo è dedicato ai nuovi processi di “Governance e Partecipazione” definiti nella Strategia, con un’attenzione particolare al ruolo della Piattaforma Nazionale e del Forum delle Comunità. Nel terzo capitolo “Aree tematiche” sono illustrati i 6 assi principali su cui è costruito l’impianto della nuova Strategia Nazionale (Antiziganismo, Istruzione, Occupazione, Abitazione, Salute, Promozione culturale). In ciascun asse sono stati presentati gli obiettivi stabiliti dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01, un quadro di sintesi per evidenziare criticità e punti di forza, oltre alle misure in riferimento alle tematiche trattate, corredate da appositi indicatori. Il quarto capitolo è dedicato ai “Processi di intervento” trasversali, come quello dell’*empowerment* e della partecipazione, sul riconoscimento giuridico dello status di minoranza. Due sezioni specifiche sono stata dedicate, rispettivamente, al tema del monitoraggio e della valutazione e a quello centrale della sostenibilità economica e delle fonti di finanziamento della Strategia. In allegato alla Strategia vengono presentati, inoltre, un’appendice dinamica che contiene una selezione delle principali progettualità di livello nazionale realizzate e in fase di realizzazione, come previsto dalla precedente Strategia RSC 2012-2020, ed un focus sugli indicatori di processo e risultato. Si tratta, in questo caso, di elementi che saranno oggetto di un aggiornamento costante da parte del Punto di Contatto Nazionale, anche attraverso una piattaforma Web dedicata alla nuova Strategia Nazionale. All’interno del documento, inoltre, sono presenti focus tematici che presentano digressioni su argomenti specifici, anche con contributi personali di studiosi e accademici, buone prassi ed elementi normativi.

Una volta finalizzato il processo di consultazione ed elaborazione della Strategia, il testo è stato tradotto in inglese e il draft condiviso con il *Roma Team* della DG Justice della Commissione europea in data 31 dicembre 2021. La Strategia sarà approvata e pubblicata il 23 maggio del 2022, con Decreto del Direttore dell’UNAR, e trasmessa alla Commissione Europea.

Sul tema della nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027 e in particolare di misure specifiche sulla tutela dei diritti e l’inclusione di Rom e Sinti (Obiettivo specifico J - FSE+ “Promuovere l’integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom”), l’Ufficio ha monitorato e dialogato con le realtà locali per la programmazione dei Piani Operativi a livello regionale, per verificare e stimolare, anche attraverso i percorsi progettuali avviati, la presenza di misure a beneficio di Rom e Sinti in linea con la nuova Strategia Nazionale 2021-2030. Sempre

nell'ambito della programmazione 2021-2027 e dell'Accordo di Partenariato (all'interno dell'Obiettivo di Policy "Un'Europa più sociale e inclusiva" e delle azioni di contrasto alle discriminazioni di Rom e Sinti contenute nella nuova Strategia Nazionale), l'UNAR ha portato avanti un'attività di costante collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, autorità di gestione del PON Inclusion, e con ANPAL come capofila del Fondo Sociale europeo Plus.

### **Le attività realizzate nell'ambito della Strategia RSC per l'anno 2021**

L'UNAR ha rivestito il ruolo di Punto di Contatto Nazionale per l'elaborazione e la stesura della Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti per il periodo 2012-2020. Come responsabile tecnico del coordinamento delle azioni previste dalla prima Strategia Nazionale - in attuazione fino all'approvazione del nuovo documento strategico, avvenuta nel maggio del 2022 - ha sviluppato un continuo rapporto con le amministrazioni centrali, regionali, locali e con la società civile. La Strategia si è focalizzata su quattro assi di intervento: l'alloggio, la salute, l'istruzione, il lavoro, nel rispetto di un approccio di genere e del principio trasversale di non discriminazione e ha previsto una Cabina di Regia politica inter-ministeriale che comprende rappresentanti dei Dicasteri competenti per le tematiche e con il coinvolgimento delle Autorità regionali e locali, nonché di rappresentanti delle comunità RSC.

**ANTIZIGANISMO, PROMOZIONE CULTURALE, ISTRUZIONE.** L'antiziganismo, come forma di razzismo specifico, è stato posto negli ultimi anni come elemento trasversale a tutti gli interventi nell'ambito della Strategia Nazionale. L'UNAR ha promosso un percorso di iniziative a carattere nazionale di conoscenza della cultura e della promozione della memoria in riferimento alle persecuzioni e allo sterminio delle comunità rom e sinte (*Porrajmos* o *Samudaripen*, in lingua romani) durante il periodo nazifascista. Nel corso del 2021, in continuità con un percorso avviato negli anni precedenti, hanno preso avvio le attività del progetto "Contrastare l'antiziganismo, un percorso culturale tra memoria e attualità", volto alla sensibilizzazione e a promuovere la conoscenza storica e culturale. Gli eventi e le azioni del progetto, implementato tramite una Convenzione tra UNAR e Formez PA, sono stati ideati attraverso un'attività di confronto e dialogo tra le Istituzioni e il Forum delle comunità RSC.

Sul tema del diritto allo studio dei minori, l'Ufficio ha mantenuto un costante scambio di informazioni con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, promotori del "Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti". Il Progetto è stato

promosso nel quadro delle azioni del PON Inclusione 2014-2020 e realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e l'Istituto degli Innocenti. La sperimentazione ha promosso attività rivolte a minori RSC e più in generale ai gruppi classe e ai minori iscritti nelle scuole coinvolte e ha previsto attività di formazione del personale scolastico su metodologie didattiche, pregiudizio, diritti, storia e cultura.

ACCESSO ALL'ABITAZIONE. Il diritto all'abitazione resta un elemento centrale e complesso, sul quale società civile e istituzioni europee riservano particolare attenzione e interesse. La condizione di esclusione abitativa degli abitanti degli insediamenti - da quanto si può rilevare dalle fonti disponibili - è un fattore che acuisce le discriminazioni, con conseguenze per il diritto allo studio, l'accesso alla salute, al lavoro e ai servizi territoriali. Le criticità vissute dagli abitanti degli insediamenti nel corso della pandemia da Covid-19 hanno riaffermato, inoltre, la drammaticità della marginalizzazione e dell'isolamento, provocando ulteriore disagio socio-economico, conseguenze sull'accesso all'istruzione e fenomeni di antiziganismo.

Al fine di colmare il gap informativo esistente nel 2021 l'UNAR, in collaborazione con ISTAT, ha pubblicato e diffuso i risultati di un'indagine pilota sulle transizioni di persone RSC che dai c.d. insediamenti verso altre forme abitative ("Abitare in transizione") con progettualità e misure messe in campo dalle autorità locali nell'arco temporale 2012 – 2020.

Nel 2021 si è conclusa la prima fase del Progetto "Piani di Azione Locale" (P.A.L.), promosso dall'UNAR e legato al tema dell'abitazione, per il coinvolgimento del livello locale. L'obiettivo del progetto, riavviato nell'ottobre del 2021 attraverso una convenzione con Formez PA, è quello di promuovere interventi per la creazione di tavoli locali e network di *stakeholder* per accrescere la partecipazione alla vita sociale, politica ed economica di Rom e Sinti.

Sul modello di *governance* del progetto P.A.L., nel corso del 2021 l'UNAR ha finalizzato le procedure necessarie per fornire, anche agli enti regionali, uno strumento di supporto e coordinamento, con l'obiettivo di costituire e animare i network e i tavoli regionali previsti dalla Strategia. Il progetto è denominato "Piani di Azione Regionali" (P.A.R.), a valere sul PON inclusione FSE 2014 – 2020, ed ha visto, a seguito di una manifestazione di interesse avviata nel 2019 in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'adesione di 5 regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Sardegna).

OCCUPAZIONE E FORMAZIONE. L'UNAR, nell'ambito dell'Asse Lavoro della Strategia RSC, ha proseguito la pianificazione e la progettazione di un progetto di inclusione lavorativa finalizzato alla promozione personalizzata dell'accesso da parte dei soggetti svantaggiati e delle popolazioni

RSC al mercato del lavoro autonomo e dipendente, previsto nella programmazione del PON Inclusione 2014-2020. L'obiettivo del progetto, il cui avvio è previsto nel 2022, è quello di ampliare le opportunità di inserimento lavorativo, sia attraverso l'accesso al lavoro dipendente che in un'ottica imprenditoriale, con un miglioramento dell'occupabilità dei destinatari e un aumento della capacità di inserimento nell'economia formale. Particolare attenzione è stata dedicata, nel contesto delle criticità legate alla pandemia, alla crisi economica del lavoro autonomo. Tale crisi ha coinvolto alcune categorie e mestieri tradizionali praticati da Rom e Sinti, come quella dello spettacolo viaggiante e del settore artistico-culturale.

TUTELA E PROMOZIONE DELLA SALUTE. Nel 2021 sono proseguite le attività del “Progetto Salute RSC” promosso dall'UNAR dal 2019 in collaborazione con l'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà), nell'ambito del PON Inclusione 2014-2020.

Il progetto ha perseguito l'obiettivo di favorire l'acquisizione da parte delle Aziende sanitarie territoriali di conoscenze e competenze a sostegno dell'implementazione del “Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti”, elaborato nel 2015, in un'ottica di equità nell'accesso alle opportunità di prevenzione e di cura offerte dal Servizio Sanitario Nazionale.

In tale contesto è stato promosso lo sviluppo di strumenti informativi per l'orientamento ai servizi sociosanitari e materiali per attività di educazione alla salute in favore dei gruppi *hard-to-reach*; il sostegno all'utilizzo di facilitatori Rom e Sinti in sanità; il supporto per l'implementazione locale del Piano d'azione salute RSC, mediante l'elaborazione di protocolli aziendali con le ASL/ATS coinvolte. Nel corso del 2021 sono stati implementati sistemi di co-progettazione per la formazione di facilitatori nelle aziende sanitarie locali ed è proseguita la sperimentazione di interventi di promozione della salute sui territori.

Sempre nel corso del 2021, l'UNAR ha riservato particolare attenzione all'analisi di specifici casi e alle problematiche sociosanitarie delle fasce più emarginate della minoranza, programmando e finalizzando le procedure per un nuovo progetto di promozione della Salute di Rom e Sinti, in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

GRUPPO DI LAVORO STATISTICO. Per quanto riguarda la tematica dei dati statistici e delle fonti informative, nel 2021 è proseguita l'attività del “Gruppo di Lavoro Informativo e Statistico” previsto dalla Strategia, per condividere la programmazione delle iniziative sul tema dei dati e delle fonti statistiche relative alle persone RSC. Nel corso del 2021 è stato implementato il progetto finalizzato alla costruzione di un *Quadro informativo statistico sul disagio sociale e le condizioni*



*abitative delle persone Rom, Sinte e Caminanti.* È proseguito il lavoro di ricerca e indagine dell'ISTAT su alcune tematiche di particolare interesse, come le transizioni abitative dagli insediamenti alle abitazioni ordinarie.

MEETING E REPORT NEL CONTESTO INTERNAZIONALE. In ambito internazionale, nel corso del 2021 l'UNAR ha partecipato agli incontri del *Committee of experts on Roma and Traveller Issues* del Consiglio d'Europa (ADI-ROM), riunitosi il 16-17 marzo e il 27-28 ottobre del 2021 e ai Meeting degli Stati Membri sul tema dell'inclusione di Rom e Sinti organizzati dalla Commissione Europea (*European Platform for Roma Inclusion, 20-21 Settembre 2021*; il meeting dei *Focal Point* nazionali il 7 giugno del 2021), garantendo un contributo al dibattito ed evidenziando le necessità e le esperienze emerse a livello nazionale.

L'Ufficio ha inoltre fornito elementi e report per i questionari e le indagini della Commissione Europea (*Assessment of National Roma Strategic Frameworks - Questionnaire for National Roma Contact Points*), della *Fundamental Rights Agency della Commissione Europea (NRCP survey on national strategic Roma frameworks)* del Consiglio d'Europa (*ADI-ROM reports on antigypsyism and on combating hate speech*) e di altri organismi internazionali.

## ***1.4 Verso una Strategia nazionale per la tutela dei diritti delle persone LGBT+***

### **Contesto di riferimento**

Il ruolo dell'Unione europea nell'affermazione dei diritti umani e dei principi di uguaglianza, pari opportunità e non discriminazione, si è rafforzato nel tempo ed ha visto negli anni l'adozione di provvedimenti, risoluzioni, raccomandazioni e documenti di indirizzo per l'introduzione negli ordinamenti degli Stati Membri di tutele per le persone a rischio di discriminazione e la promozione di specifiche azioni. Riguardo al tema della prevenzione e contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e sull'identità di genere, l'impegno dell'Unione si è concretizzato nell'adozione della prima "Strategia europea per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020 – 2025", presentata dalla Commissione europea il 12 novembre 2020, un importante documento strategico sulla base del quale gli Stati Membri sono invitati a costruire e sviluppare piani di azione strategici, tenendo conto delle buone pratiche esistenti. La Strategia si basa sulla visione di un'Europa in cui le persone, nel rispetto delle differenze, sono uguali e libere di vivere pienamente la propria vita indipendentemente dal proprio orientamento sessuale, identità/espressione di genere o caratteristiche sessuali. L'adozione della Strategia europea tiene conto dei dati emersi nelle indagini europee quali Eurobarometro 2019 sulla "Discriminazione nella UE"<sup>5</sup>, il Rapporto dell'Agenzia dell'Unione Europea "A long way to go for LGBTI equality"<sup>6</sup> pubblicato nel 2020, da cui emerge la persistenza di situazioni di forti discriminazioni nei confronti delle persone LGBT+ con forti divari tra gli Stati Membri.

La Strategia europea, basata sui due principi trasversali del *mainstream* e dell'intersezionalità, individua quattro pilastri, declinati in obiettivi chiave, da conseguire entro il 2025:

1. combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ;
2. garantire l'incolumità delle persone LGBTIQ;
3. costruire società inclusive per le persone LGBTIQ;
4. guidare la lotta a favore dell'uguaglianza delle persone LGBTIQ nel mondo.

L'attuazione delle azioni delineate nella Strategia sarà monitorata dalla Commissione europea che intende realizzare una revisione di medio termine nel 2023.

Anche in ambito di Consiglio d'Europa, la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere costituiscono un obiettivo prioritario, impegno che si

---

<sup>5</sup> [https://data.europa.eu/data/datasets/s2251\\_91\\_4\\_493\\_eng?locale=it](https://data.europa.eu/data/datasets/s2251_91_4_493_eng?locale=it)

<sup>6</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>

sostanza con l'importante Raccomandazione CM (2010)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, tra i principali documenti di riferimento in materia.

### **Il percorso di elaborazione della Strategia Nazionale LGBT+**

In questo contesto, in coerenza con le indicazioni europee, è proseguito nell'anno 2021 il processo di elaborazione di una Strategia nazionale LGBT+ pluriennale, quale documento strategico di pianificazione di obiettivi ed azioni finalizzati ad incrementare la protezione dei diritti delle persone LGBT+ e a prevenire e contrastare le discriminazioni.

L'elaborazione della Strategia ha richiesto un processo condiviso di confronto e dialogo con la società civile, con le istituzioni a livello centrale, regionale e locale a vario titolo coinvolte, con gli *stakeholder*, secondo un modello di *governance* complessa multilivello e multiattoriale.

Già a partire dal 2020, è stato avviato un intenso processo consultivo che ha coinvolto in primis le associazioni componenti del Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBT+, istituito con decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 13 maggio 2020, composto da 66 associazioni di settore. Si tratta di uno strumento operativo di dialogo e confronto tra le istituzioni e le associazioni impegnate nella promozione dei diritti delle persone LGBT, finalizzato all'elaborazione di proposte ed azioni per contrastare le discriminazioni e promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone e la valorizzazione delle differenze. Dai lavori del Tavolo LGBT+, riunitosi sia in sessione plenaria sia in gruppi di lavoro tematici coordinati dall'UNAR, sono emerse le proposte di obiettivi e azioni concrete relativi ai seguenti assi prioritari:

- Lavoro e Welfare
- Sicurezza
- Salute
- Educazione/Formazione/Sport
- Cultura/Comunicazione/Media
- Data Base/Monitoraggio/Valutazione

Il 12 marzo 2021 si è svolta la riunione in sessione plenaria del Tavolo LGBT+, presieduto dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, che ha visto l'ampia partecipazione delle associazioni LGBT+. In tale occasione sono state rappresentate le principali tematiche emerse nei gruppi di lavoro e condivisi gli obiettivi della Strategia. Successivamente, la bozza finale della Strategia è

stata condivisa con le associazioni del Tavolo LGBT+ nel corso della riunione del 1° dicembre 2021, coordinata dall'UNAR.

Il processo di elaborazione della Strategia ha previsto, contestualmente al dialogo con la società civile, i lavori della Cabina di Regia politica e del Tavolo tecnico con i rappresentanti delle istituzioni a vario titolo coinvolte.

La Cabina di Regia, convocata e presieduta dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia e composta dai Ministri o loro delegati a diverso titolo coinvolti nella tutela dei diritti delle persone LGBT+, dai Presidenti o loro delegati della Conferenza delle Regioni, dell'Unione delle Province Italiane (UPI), dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), della Rete RE.A.DY, ha discusso le linee strategiche e le priorità delle politiche di parità di trattamento delle persone LGBT+ sviluppate dalla Strategia nazionale. La prima riunione della Cabina di Regia, presieduta dall'Autorità politica, si è svolta il 7 aprile 2021 per condividere il percorso finalizzato all'adozione della Strategia Nazionale pluriennale per la tutela dei diritti delle persone LGBT+, in raccordo con la Strategia Europea per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025. Sono intervenuti all'incontro i rappresentanti ai più alti livelli delle istituzioni centrali competenti quali i Ministeri di Giustizia - Interno - Istruzione - Università e Ricerca - Cultura - Salute - Pubblica amministrazione - Lavoro e politiche sociali - Economia e Finanze - Affari esteri e cooperazione internazionale - Affari europei - Politiche giovanili - Sport, oltre ai referenti della Conferenza delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI e della Rete READY, che hanno confermato la disponibilità a partecipare ad un percorso di collaborazione e di condivisione per dare corso a una sinergia operativa e programmare iniziative comuni.

Il Tavolo Tecnico è, invece, uno strumento operativo coordinato dall'UNAR e composto dai referenti tecnici delle amministrazioni della Cabina di Regia, con il compito di individuare gli obiettivi, le azioni, gli strumenti operativi della Strategia nazionale LGBT+, tenuto conto delle indicazioni e delle proposte delle associazioni di settore componenti del Tavolo LGBT+. Nel corso dell'incontro del Tavolo tecnico del 23 giugno 2021 è stato presentato il percorso di costruzione della Strategia ed è stata illustrata la prima bozza di documento per la condivisione degli obiettivi e delle azioni, successivamente integrata con i contributi e le proposte pervenute.

La Cabina di Regia del 15 dicembre 2021 ha rappresentato lo step finale, in vista dell'adozione del documento.

**Il contrasto alla discriminazione e alla violenza nei confronti delle persone LGBT+**

Il problema delle discriminazioni e delle violenze a cui sono soggette le persone LGBT+, per motivi legati al proprio orientamento sessuale o alla propria identità di genere, richiede interventi ad hoc in grado di dare una risposta ai bisogni concreti delle persone. I dati delle indagini internazionali confermano la persistenza di stereotipi e pregiudizi diffusi e, conseguentemente, di discriminazioni e violenza, spesso non denunciate, mettendo in evidenza il fenomeno dell'*under-reporting*. Inoltre, l'emergenza sanitaria ha posto in evidenza la carenza di risposta al problema delle persone LGBT+ costrette a convivere in contesti violenti e/o maltrattanti, il tutto aggravato spesso da assenza di lavoro. In riferimento a ciò, l'art. 105-quater del decreto legge 12 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come modificato dall'art. 38-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha previsto la realizzazione su tutto il territorio nazionale di Centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere, mettendo a disposizione 4 milioni di euro all'anno a partire dal 2020.

In attuazione di quanto previsto, l'UNAR ha pubblicato il 9 marzo 2021 l'*Avviso pubblico per la selezione di progetti per la costituzione di Centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere*, relativamente alle risorse per l'anno 2020. I Centri possono essere promossi e gestiti dagli enti locali, in forma singola o associata nonché dalle associazioni di settore.

L'Avviso, emanato in sede di prima applicazione, è stato finalizzato all'istituzione o implementazione di Centri contro le discriminazioni o al supporto di Case di accoglienza dedicate a persone vittime di discriminazione o violenza fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, o che si trovino in condizioni di vulnerabilità, in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento, indipendentemente dal luogo di residenza.

Sulla base della graduatoria pubblicata il 9 novembre, sono stati finanziati 37 progetti. Si tratta di un intervento di ampia portata che contribuirà alla realizzazione di una rete nazionale di Centri contro le discriminazioni, garantendo, a titolo gratuito, alle vittime di discriminazione o violenza fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, in materia di mediazione sociale e, ove necessario, anche alloggio e vitto.

### **Azioni positive in materia di contrasto alle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere**

In coerenza con la propria mission e con la Direttiva annuale per l'azione amministrativa, l'UNAR ha realizzato numerose azioni volte a prevenire e contrastare le discriminazioni per motivi di orientamento sessuale e identità di genere, sia finanziate con fondi nazionali sia con fondi del PON Inclusione 2014 – 2020 (cui si rimanda per ulteriori elementi ai paragrafi 1.7 e 1.8).

- La campagna di comunicazione istituzionale contro l'omolesbobitansfobia

Come ogni anno, in occasione della Giornata Internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia che si celebra il 17 maggio, il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'UNAR hanno realizzato, in collaborazione con il DIE, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la campagna di comunicazione *#DirittoDiessere*, veicolata sulle reti Rai e sui canali social, con l'obiettivo di stimolare l'opinione pubblica a riflettere sugli stereotipi e sui pregiudizi e di promuovere la cultura del rispetto e della valorizzazione delle differenze, contro ogni forma di odio e discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

- L'indagine UNAR/ISTAT sul *Diversity management* e le discriminazioni sul lavoro

L'indagine svolta da ISTAT, in collaborazione con UNAR, relativa ad “Accesso al lavoro, condizioni lavorative e discriminazioni sul lavoro delle persone LGBTI+ e sulle *diversity policies* attuate presso le imprese”, ha previsto una prima fase dedicata alle misure di *diversity management* che sono state realizzate dalle imprese italiane con almeno 50 dipendenti dell'industria e dei servizi, i cui risultati sono stati pubblicati l'11 novembre 2020<sup>7</sup>. Nel corso del 2021 è stata condotta la seconda parte dell'indagine, rivolta alle persone in unione civile, e dedicata alle discriminazioni lavorative nei confronti delle persone LGBT+ (pubblicata nel marzo 2022)<sup>8</sup>. L'indagine sarà completata con una indagine ad hoc per le persone transgender. L'indagine, realizzata sulla base di un apposito Accordo di collaborazione tra UNAR e ISTAT, è finanziata con le risorse del PON Inclusione.

- Il portale INFOTRANS<sup>9</sup>

<sup>7</sup><https://www.unar.it/portale/documents/20125/117570/Il+Diversity+Management+per+le+diversit%C3%A0+LGBT%2B+%282019%29.pdf/7d26f850-b1e8-b05f-c715-57023aa09a03?t=1644424971466>

<sup>8</sup> <https://www.unar.it/portale/documents/20125/117570/Indagine+ISTAT-UNAR+2020-2021.pdf/0c65df84-b51a-c2e5-7704-c4f8cd07e95b?t=1648568675000>

<sup>9</sup> [www.infotrans.it](http://www.infotrans.it)

È stato realizzato, in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità, nell'ambito delle azioni del PON Inclusione, il primo portale istituzionale informativo dedicato al tema dell'identità di genere INFOTRANS, disponibile anche in lingua inglese, rivolto sia alle persone transgender sia a tutta la cittadinanza. Il portale contiene molte informazioni tra cui la mappatura dei servizi a supporto delle persone transgender, un glossario molto articolato e buone pratiche. Il progetto ha previsto anche uno studio, il primo in Italia, sullo stato di salute delle persone transgender.

La finalità del progetto è quella di combattere l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti delle persone transgender, attraverso il potenziamento di una rete di servizi informativi a supporto del percorso di affermazione di genere, contribuendo a migliorare la qualità della vita delle persone a rischio di marginalità, quale presupposto per l'inclusione socio-lavorativa.

La costruzione e lo sviluppo del progetto è stato possibile grazie all'apporto scientifico dell'ISS, con cui è stato definito un apposito Accordo di collaborazione, ed ha previsto un percorso di condivisione con le associazioni rappresentative delle istanze transgender per individuare i bisogni e procedere ad una prima mappatura dei servizi esistenti in Italia.

- L'inclusione socio-lavorativa delle persone transgender: il supporto all'autoimprenditorialità

Nell'ambito delle azioni finanziate con il PON Inclusione, sono stati realizzati percorsi di in/formazione e accompagnamento all'autoimprenditorialità e alla creazione di nuove imprese per le persone transgender in condizione di fragilità e vulnerabilità mediante avviso pubblico rivolto alle associazioni di settore. Tali percorsi sono propedeutici all'avvio di un'azione sperimentale di supporto a progetti imprenditoriali di persone transgender, finalizzati a favorire l'inclusione socio-lavorativa.

- La digitalizzazione degli archivi storici del movimento LGBT

L'UNAR ha finanziato, tramite le risorse del PON Inclusione, un progetto finalizzato alla realizzazione di un Archivio nazionale della documentazione storica LGBT mediante raccolta, digitalizzazione e creazione di *data base*. Il progetto si prefigge di recuperare e mettere a disposizione della cittadinanza il patrimonio storico-culturale sulla tematica LGBT oggi in possesso di singole persone, enti, associazioni e gruppi LGBT+. Sono stati finanziati 9 progetti di valorizzazione della documentazione relativa ai movimenti LGBT in Italia, attuati da associazioni di settore.

### Partecipazione agli organismi europei

Nel corso del 2021 l'UNAR ha assicurato la partecipazione ai gruppi di lavoro specificamente dedicati alla tematica della discriminazione nei confronti delle persone LGBT+. In particolare, ha

attivamente partecipato ai lavori del *Subgroup LGBT+*, nell'ambito dell'*High level group on antidiscrimination* della Commissione europea, collaborando attivamente alla redazione delle Linee guida per l'implementazione della Strategia europea per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ.

È proseguita la collaborazione con la *SOGI Unit* del Consiglio d'Europa e con il *Network dei Focal Point* governativi LGBT+, in particolare per quanto riguarda la metodologia del processo di revisione della Raccomandazione CM (2010)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

L'UNAR ha, inoltre, collaborato costantemente con il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione internazionale, per la redazione di report e documenti in materia.

### ***1.5 Verso un Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza***

Nel corso del 2021 l'UNAR ha avviato il lavoro di elaborazione e adozione del "*Piano Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2021-2025*".

Partendo da un'esperienza precedente, dalle sollecitazioni provenienti dalle principali organizzazioni internazionali di monitoraggio del rispetto dei diritti umani ma innanzitutto dallo stimolo rappresentato dal *Piano d'azione dell'Unione Europea contro il razzismo 2020-2025*, il nuovo Piano nazionale vuole essere una risposta dinamica e coordinata delle istituzioni e della società civile alle diverse manifestazioni del fenomeno razzista nel nostro Paese, secondo le indicazioni del Piano d'azione UE. Del resto, quest'ultimo, oltre a definire le principali priorità politiche, gli strumenti e le misure di sostegno operativo e finanziario che la stessa Commissione Europea intende intraprendere per contrastare il razzismo (sia in campo legislativo che attraverso azioni concrete per contrastare razzismo nei settori principali i.e. occupazione, istruzione, sanità e alloggio), chiede esplicitamente agli Stati Membri di "elaborare e adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo".

Il Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza mira a costituire un supporto alle politiche nazionali in materia di prevenzione e contrasto al razzismo in linea con gli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo con l'obiettivo di contribuire alla piena valorizzazione di una società multietnica, multiculturale e multireligiosa, aperta, democratica e partecipativa.

Per quanto attiene ai lavori di predisposizione del Piano, considerata l'esigenza di instaurare in via preliminare un confronto con le associazioni impegnate nel campo della prevenzione e del contrasto alle discriminazioni etnico-razziali, al fine di favorire un loro pieno coinvolgimento nella



definizione del predetto Piano, si è proceduto con la pubblicazione di *un Avviso di manifestazione di interesse rivolto alle associazioni e agli enti che svolgono attività nel campo della prevenzione e del contrasto alle discriminazioni etnico-razziali*, regolarmente iscritte al Registro di cui all'articolo 6 del D.lgs. n. 215/2003.

Circa 120 associazioni di settore hanno aderito all'invito manifestando la volontà di mettere a disposizione il loro bagaglio di esperienze e di competenze maturate nel tempo nella specifica materia, segnalando proposte, misure e buone pratiche individuando altresì le principali sfide, i fabbisogni specifici e le possibili risposte strategiche.

Preso atto delle numerose manifestazioni di interesse pervenute, l'Ufficio ha convocato nel mese di giugno una riunione di coordinamento con tutte le associazioni e gli enti che hanno fatto pervenire la loro adesione, illustrando sinteticamente le ragioni e gli obiettivi del Piano e proponendo un format di contributo scritto contenente proposte e misure da inserire eventualmente nella bozza di Piano da far pervenire all'Ufficio. Nei 61 contributi pervenuti le associazioni hanno potuto indicare le principali sfide, i fabbisogni specifici e le possibili risposte strategiche da proporre sia in relazione alle misure di prevenzione e contrasto delle discriminazioni etnico-razziali che in relazione alle misure di promozione del principio della parità di trattamento.

Un gruppo di lavoro costituito da funzionari ed esperti dell'UNAR sta procedendo alla elaborazione di una bozza di Piano partendo dai contributi proposti dalle associazioni di settore e dall'esperienza maturata in questi anni dall'Ufficio nell'attività di prevenzione, contrasto e rimozione dei fenomeni di razzismo, xenofobia e intolleranza.

La bozza di Piano verrà quindi discussa con le istituzioni centrali e locali, con le parti sociali e datoriali al fine di addivenire ad un documento ampiamente condiviso dal Paese.

### ***1.6 Il Registro nazionale delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni***

Presso l'UNAR è istituito per decreto (articolo 6 del D.lgs. n. 215/2003) un Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. L'articolo 6 stabilisce i requisiti necessari per l'iscrizione, dando mandato all'UNAR di provvedere ad un aggiornamento annuale del Registro.

Inoltre, il DPCM 11 dicembre 2003 (Costituzione e organizzazione interna per l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni), assegna all'Ufficio

anche il compito di svolgere audizioni periodiche con le associazioni e gli enti iscritti al Registro, nonché di avviare, con i medesimi, la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze.

È fondamentale una costante e reciproca interazione con le associazioni che operano nel settore, per rafforzare e rendere più articolata e omogenea l'azione di lotta e contrasto ad ogni forma di discriminazione.

Con Decreto n. 85/2018 del 6 settembre 2018 a firma del Capo Dipartimento è stata riattivata la procedura di iscrizione al Registro ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. n. 215/2003, sospesa il 17 maggio 2017 e, contestualmente, è stato approvato il Regolamento recante norme circa le modalità di iscrizione e di aggiornamento del Registro. Il 4 novembre 2021 si è proceduto alla revisione del Regolamento.

La procedura di iscrizione e di aggiornamento avviene in modalità telematica sulla piattaforma online tramite apposita area dedicata all'interno del sito istituzionale [www.unar.it](http://www.unar.it).

L'art. 3 del suddetto Regolamento prevede l'istituzione di una Commissione esaminatrice che provvede alla valutazione della documentazione presentata relativa ai requisiti richiesti alle Associazioni/Enti per l'iscrizione al Registro. La Commissione è stata istituita con Decreto n. 97/2018 in data 25 ottobre 2018.

L'iscrizione è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

- Atto Costitutivo e Statuto che preveda come scopo esclusivo o preminente il contrasto ai fenomeni di discriminazione e la promozione di parità di trattamento, senza fini di lucro;
- tenuta di un elenco degli iscritti;
- elaborazione di un bilancio annuale;
- relazione sulle attività svolte con indicazione degli ambiti prevalenti di attività e delle iniziative più significative realizzate;
- non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima.

L'iscrizione al Registro viene valutata e confermata ogni anno, a seguito della presentazione della documentazione relativa all'attività svolta nel corso dell'ultimo anno, al nuovo bilancio annuale delle entrate e delle uscite ed alla comunicazione della conferma degli altri requisiti presentati al momento della prima iscrizione e già in possesso dell'Ufficio.

L'UNAR infatti, oltre a provvedere annualmente all'aggiornamento del Registro, deve vigilare sulle associazioni ed enti iscritti e, quindi, a tal fine, verificare l'operatività secondo i rispettivi scopi istituzionali, l'effettiva attività e la conformità alle prescrizioni del Regolamento.

L'Ufficio al fine della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione e della veridicità delle dichiarazioni rilasciate, nell'ottica di assicurare la massima trasparenza, può provvedere ad accertamenti a rotazione presso le autorità giudiziarie competenti e a verifiche effettuate presso le Associazioni da parte di personale che sarà individuato dall'Ufficio (art. 7 Revisione del Regolamento 4/11/2021).

Nel 2021 risultano iscritti al Registro n. 377 Associazioni/Enti.

### ***1.7 Le attività del PON Inclusione***

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020, con la sottoscrizione in data 18 aprile 2016 della Convenzione tra l'Ufficio e l'Autorità di Gestione del PON Inclusione (Direzione Generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), l'UNAR, in qualità di Beneficiario del Programma, dispone di una dotazione finanziaria di 23.400.000 euro per l'attuazione degli interventi che fanno riferimento all'Asse 3 – “Sistemi e modelli d'intervento sociale” e all'Asse 4 - “Capacità amministrativa” del Programma.

Nello specifico, le azioni realizzate sono quelle relative a:

1) Asse prioritario 3 “Sistemi e modelli d'intervento sociale”, relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 9 “Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà ed ogni discriminazione”, che persegue, tra gli altri:

- obiettivo specifico 9.2 “Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili” (target LGBT) risorse 3.000.000 euro;

- obiettivo specifico 9.5 “Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la Strategia nazionale di inclusione” (target RSC) risorse 14.400.000 euro:

a) inclusione attiva dei soggetti a rischio di discriminazione;

b) politiche di inclusione dedicate alle comunità Rom, Sinte e Caminanti in attuazione della Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012/2020.

2) Asse prioritario 4 “Capacità amministrativa”, relativo all'attuazione dell'obiettivo tematico 11 “Rafforzare la capacità istituzionale delle Autorità pubbliche e delle parti interessate e un'Amministrazione pubblica efficiente”, che persegue, tra gli altri:

- l'obiettivo specifico 11.1 "Aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici", risorse 1.700.000 euro;
- l'obiettivo specifico 11.3 "Miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione", risorse 3.400.000 euro;
- c) rafforzamento degli strumenti e delle competenze della pubblica amministrazione in tema di prevenzione e contrasto delle discriminazioni in funzione dell'inclusione sociale dei soggetti a rischio di discriminazione.

### **L'inclusione delle persone LGBT+**

Nell'ambito dell'Asse 3 – obiettivo specifico 9.2, riferito al target LGBT+, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

#### A) "CONOSCI"

Il Progetto Conosci prevede un percorso di raccolta di informazioni e sperimentazione di strumenti per la costruzione di indicatori volti ad approfondire le dinamiche del fenomeno relativo all'accesso al lavoro, alle condizioni lavorative e alle discriminazioni sul lavoro delle persone LGBT, e sulle *diversity policies* attuate presso le imprese.

Importo del progetto: 300.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

L'ISTAT ha avviato l'indagine sulle persone LGBT+ iscritte e non iscritte alle associazioni con campionamento probabilistico di tipo *snowball*. Con tale sperimentazione si è inteso raggiungere una parte di popolazione non coperta (o non sufficientemente coperta) dalle altre indagini di progetto, inoltre è stato realizzato un focus sulle persone transgender che usufruiscono di servizi/sportelli dedicati e persone trans iscritte ad associazioni.

Sono stati pubblicati due report, uno relativo agli esiti dell'indagine condotta sulle discriminazioni lavorative nei confronti delle persone LGBT+ (in unione civile o già in unione) e uno sulle diversità LGBT+ e ambito lavorativo.

Nel mese di ottobre 2021 è stato sottoscritto l'atto aggiuntivo all'Accordo di collaborazione per la proroga non onerosa del progetto al 4 giugno 2022.

#### B) "FORMA 2"

Il Progetto Forma 2 - Accompagnamento all'autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese rivolto alle persone transgender in condizione di fragilità - mira a realizzare servizi di formazione, consulenza, accompagnamento e sostegno all'autoimprenditorialità o alla creazione di nuove imprese rivolto alle persone transgender in condizione di fragilità e vulnerabilità.

Importo del progetto: 150.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Associazioni di settore.

Sono stati sottoscritti gli atti di Convenzione con i 5 soggetti beneficiari del finanziamento e le associazioni hanno completato il percorso di formazione, consulenza, accompagnamento e sostegno all'imprenditorialità delle persone transgender.

Nel complesso, il progetto Forma 2 ha registrato la partecipazione ai corsi di formazione di 432 persone; 336 sono state le persone che hanno completato il percorso ottenendo un attestato di partecipazione.

#### C) “BENESSERE E SALUTE DELLE PERSONE INTERSESSUALI PER LA PIENA INCLUSIONE SOCIALE”

Il progetto si propone di combattere l'esclusione sociale, la discriminazione e l'esclusione lavorativa nei confronti delle persone intersessuali attraverso strumenti in grado di condurre a un sensibile miglioramento della qualità di vita di queste persone.

Importo del progetto. 200.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Superiore di Sanità (ISS).

Nel mese di dicembre è stato sottoscritto un Accordo di collaborazione ex art. 15 legge n. 241/1990 con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) per la realizzazione delle attività progettuali.

L'intervento prevede la realizzazione e l'attivazione di una piattaforma virtuale di informazione (sito web) in lingua italiana ed inglese, rivolta innanzitutto alle persone intersessuali, ma anche alle loro famiglie, alle istituzioni, agli operatori sanitari ed educatori, ai datori di lavoro e, più in generale, a tutte le persone coinvolte, a vari livelli, nella tematica oggetto di progetto.

È prevista anche la realizzazione di uno studio epidemiologico volto a definire la numerosità della popolazione intersessuale in Italia per un'effettiva presa in carico di questa fascia di popolazione da parte del SSN e la realizzazione di un corso FAD ECM di formazione dedicato agli operatori socio-sanitari.

#### **L'inclusione delle comunità RSC**

Nell'ambito dell'Asse 3 – obiettivo specifico 9.5, riferito al target RSC, l'Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

#### D) “SALUTE”

Il progetto ha come obiettivo quello di favorire, sia in termini di analisi che interazione con i servizi, l'accesso ai servizi socio-sanitari di qualità delle comunità RSC contraddistinte da una

maggior precarietà di salute, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili.

Importo del progetto: 950.481,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP).

Le attività svolte nell'ambito del progetto hanno evidenziato che il Piano d'azione salute per e con le comunità RSC resta uno strumento valido per la tutela della salute, le cui indicazioni di intervento, opportunamente attualizzate, possono contribuire a rispondere alle esigenze di salute dei RSC in Italia e alle raccomandazioni della Commissione Europea riferite al contesto italiano. Le iniziative sperimentate hanno evidenziato l'importanza di mantenere attivi i contatti con le comunità e con le realtà che supportano la loro integrazione, al di là degli spazi temporali del progetto/intervento contingente.

Gli interventi hanno permesso di evidenziare le aree critiche che permangono nella presa in carico e nell'assistenza sanitaria dei RSC e di individuare gli interventi da realizzare sul territorio capaci di fronteggiarle.

Al fine di consentire la definizione delle attività progettuali, è stata concessa una proroga non onerosa al 31 dicembre 2022.

#### E) “SALUTE ROM, SINTI E CAMINANTI SPERIMENTAZIONE E SVILUPPO DEI SERVIZI DI PREVENZIONE SANITARIA E DELL'ACCESSIBILITÀ”

Il progetto si propone di promuovere un maggiore e più idoneo accesso ai servizi sanitari da parte delle comunità RSC, attraverso un'analisi delle loro condizioni di salute e delle barriere nell'accedere ai servizi sanitari, anche a seguito della pandemia da Covid-19, nonché mediante la sperimentazione di meccanismi di prevenzione concreti ed efficaci per fronteggiare situazioni critiche in campo epidemiologico e infettivologico, attraverso interventi rivolti a soggetti contraddistinti da particolari vulnerabilità economiche, sociali e mediche.

Importo progetto: 948.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Università Cattolica del Sacro Cuore.

Nel mese di agosto è stato sottoscritto l'Accordo di collaborazione ex l'art. 15 della Legge n. 241/1990 e sono state definite le attività da sviluppare territorialmente. A livello nazionale è iniziata un'indagine sulle condizioni di salute delle persone RSC, mentre a livello locale, sono state intraprese le attività dirette alla selezione delle tre aree identificate come *hot zone*, contraddistinte da condizioni di particolare fragilità, nelle quali si svolgeranno: attività sanitarie di prossimità e di

accompagnamento alla conoscenza del servizio sanitario nazionale, attività di monitoraggio delle condizioni di salute e dei bisogni sanitari e attività di inclusione sociale e lavorativa dei residenti.

F) “INTERVENTI PILOTA PER LA CREAZIONE DI PIANI DI AZIONE LOCALE (PAL)”

Il progetto prevede la realizzazione di interventi pilota per la creazione di tavoli e network di *stakeholder* coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei Rom, Sinti e Caminanti alla vita sociale, politica, economica e civica in 8 aree urbane (Bari, Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli e Roma).

Importo progetto: 550.988,60 EUR.

Soggetto attuatore: RTI Nova Onlus.

Il progetto si è chiuso nel mese di novembre 2021 con la realizzazione PAL nelle 8 aree urbane interessate. Ciascun PAL restituisce alla comunità quanto emerso nel corso dei lavori dei tavoli, rielaborato sotto forma di linee di policy e prevede cosa ogni Amministrazione, in sinergia con gli *stakeholder* territoriali, può fare per costruire percorsi di inclusione e partecipazione nell’ambito dell’abitare, del lavoro, dell’istruzione, della salute e del contrasto all’antiziganismo. Il documento PAL contiene informazioni dettagliate relative ai contesti, alle finalità e agli obiettivi da raggiungere, indicazioni metodologiche per la *governance* e la gestione dei network locali nonché le principali linee di azione per programmare e realizzare interventi condivisi.

Le Amministrazioni di Bari, Cagliari e Milano si sono rese disponibili ad adottare formalmente il PAL elaborato dal Tavolo Cittadino.

G) “INTERVENTI PILOTA PER LA CREAZIONE DI PIANI DI AZIONE LOCALE (PAL 2)”

Il progetto PAL 2, da realizzarsi in continuità con il percorso avviato nel 2018, ha il duplice obiettivo di consolidare l’esperienza del precedente progetto (PAL) avviato nelle città di Bari, Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli e Roma e di portare un sostegno concreto sul territorio agli *stakeholder* istituzionali interessati dalle azioni della Strategia Nazionale RSC.

Importo progetto: 550.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

Nel mese di maggio è stata sottoscritta la Convenzione ex art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 con il Formez PA e, successivamente, sono iniziate le operazioni per il passaggio di consegne dall’esperienza PAL “Interventi pilota per la creazione di piani di azione locale”, al fine di acquisire informazioni circa lo stato di avanzamento dei Piani nelle città metropolitane e programmare strumenti in grado di rafforzare lo sviluppo dei territori e allargare la rete dei soggetti coinvolti.

Gli incontri periodici realizzati dall'UNAR con le Associazioni della Piattaforma Nazionale RSC e del Forum delle Comunità RSC sono serviti anche per promuovere il progetto e per raccogliere input utili alla progettazione di dettaglio delle azioni di sensibilizzazione, *empowerment* delle reti e animazione sociale.

#### H) “CONTRASTARE L’ANTIZIGANISMO: UN PERCORSO CULTURALE TRA MEMORIA E ATTUALITÀ”

Il progetto si propone di promuovere il superamento degli ostacoli socio-culturali all'inclusione e alla conoscenza di Rom e Sinti, oltre alla riduzione dell'antiziganismo mediante azioni di mediazione sociale, studio, ricerca, formazione, sensibilizzazione e *capacity building* degli *stakeholder*.

Importo progetto: 685.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Formez PA.

Nel mese di maggio è stata sottoscritta la Convenzione ex art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 e sono stati avviati i primi contatti con Atenei, figure accademiche, studiosi del tema, Associazioni della Piattaforma Nazionale e del Forum delle Comunità RSC, attivisti e membri delle Comunità romani, al fine di acquisire informazioni utili a focalizzare il tema della ricerca e a valutare eventuali forme di collaborazione.

Contemporaneamente è stata avviata una prima riflessione sulle possibili tematiche da sviluppare nell'ambito della ricerca sull'antiziganismo contemporaneo anche attraverso l'analisi e l'individuazione delle priorità e delle aree di intervento contenute nella nuova Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione dei Rom e Sinti (2021-2030).

Si è proceduto anche alla definizione di una strategia finalizzata al coinvolgimento di *stakeholder* e attori territoriali.

#### I) “P.A.R. - PIANI AZIONE REGIONALI”

Il progetto prevede la mappatura delle opportunità territoriali per lo sviluppo socio-economico, formativo, abitativo e della mediazione interculturale, l'attivazione di strumenti e modalità di dialogo interistituzionale tra regione e territori e percorsi di animazione territoriale per la partecipazione comunitaria ai processi decisionali, alle opportunità di sviluppo socio-economico e per la risoluzione pacifica dei conflitti.

Importo progetto: 938.469,01 EUR.

Soggetto attuatore: Nova Onlus - Consorzio di Coop. Sociali Soc. Coop. Sociali.



Tale azione è stata avviata a seguito della sottoscrizione nel mese di maggio di un contratto di appalto della durata di 24 mesi.

Nel periodo sono stati organizzati incontri finalizzati alla condivisione delle modalità operative con cui implementare le attività progettuali e avviare le attività di analisi preliminare, mappatura dei fabbisogni e degli *stakeholder*. Inoltre, hanno avuto luogo due incontri istituzionali con i referenti delle Regioni finalizzati alla condivisione dei contenuti, degli obiettivi e delle principali attività progettuali.

#### L) “ACCEDER”

Il progetto ha come obiettivo la promozione personalizzata dell’accesso da parte dei soggetti svantaggiati e in modo particolare delle popolazioni RSC al mercato del lavoro autonomo e dipendente, con il fine di un miglioramento dei loro livelli di occupazione e una conseguente progressiva “normalizzazione” della loro presenza nell’economia formale.

Importo progetto: 8.600.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Invitalia.

Nel corso del 2021 si sono svolti incontri tra l’UNAR e l’Agenzia Nazionale per lo sviluppo d’impresa S.p.A. – Invitalia al fine di individuare le misure di sostegno più idonee da mettere in campo per l’attivazione di azioni di accompagnamento e supporto al lavoro dipendente e all’imprenditorialità delle persone RSC (tirocini *on the job* con indennità, erogazione di bonus ad hoc per le imprese che assumono o che si ricollocano nel mercato del lavoro, etc.).

#### **Il rafforzamento della capacità istituzionale**

Nell’ambito dell’Asse 4 – obiettivo specifico 11.1 e 11.3, l’Ufficio ha attivato le seguenti linee progettuali:

#### M) “RACCOLTA, DIGITALIZZAZIONE E CREAZIONE DI DATA BASE ARCHIVIO SULLA DOCUMENTAZIONE STORICA RIGUARDANTE LA TEMATICA LGBT”

Il progetto ha previsto la raccolta, la digitalizzazione e la creazione di *data base* archivio sulla documentazione storica riguardante la tematica LGBT con il fine di renderla disponibile da parte di tutta l’utenza.

Importo progetto: 495.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Associazioni varie di settore.

Nel periodo, le associazioni ammesse a finanziamento hanno continuato con le attività di selezione e schedatura del materiale storico conservato in archivi appartenenti a soggetti pubblici o privati portando avanti anche le attività di digitalizzazione dei materiali raccolti.

N) “RICOGNIZIONE DELLE FONTI STATISTICHE SULLE POLITICHE E GLI INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI PIÙ VULNERABILI, ESPOSTI AL RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE E/O DISCRIMINAZIONE”

Il progetto ha come obiettivo quello di colmare il *gap* informativo sulle popolazioni RSC, con un focus specifico sulle condizioni abitative.

Importo progetto 200.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

Sono stati definiti gli indicatori in grado di determinare il grado di inclusione/esclusione delle popolazioni RSC, in relazione ai progetti locali di transizione dagli insediamenti verso forme stabili di alloggio e condotta l'indagine, a carattere pilota, su due specifiche sotto-popolazioni, nei medesimi contesti territoriali:

- RSC che dagli insediamenti sono transitati verso forme di alloggio stabili attraverso progetti, sperimentali e non, promossi da enti locali;
- RSC che vivono negli insediamenti, con riferimento esclusivamente alle realtà in cui si sono sperimentate forme di transizione abitativa.

I risultati dell'indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni RSC sono stati esposti nel rapporto dal titolo “Abitare in Transizione”.

O) “PERCORSI DI FORMAZIONE VOLTI AL RAFFORZAMENTO DELLE COMPETENZE DEL PERSONALE DELLE PA IN RELAZIONE ALLE DISCRIMINAZIONI DELLE PERSONE LGBT CON ATTENZIONE ANCHE ALLA DISCRIMINAZIONE MULTIPLA DA REALIZZARE MEDIANTE PIATTAFORME INTERATTIVE ONLINE”

Il progetto prevede la realizzazione di una piattaforma digitale che consenta di aumentare la conoscenza delle tematiche dell'antidiscriminazione, della parità di trattamento, della diversity management, con particolare attenzione al superamento degli ostacoli burocratico-amministrativi e all'accesso ai servizi pubblici da parte dei soggetti più vulnerabili ed a rischio di esclusione sociale.

Importo progetto: euro 1.260.000,00

Soggetto attuatore: Formez.

Nel mese di maggio è stata sottoscritta la Convenzione ex art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 e le attività hanno riguardato principalmente la costituzione del gruppo di lavoro necessario alla

realizzazione delle attività previste dal progetto e la preparazione delle procedure di affidamento. Particolare attenzione è stata posta alle attività inerenti la macro-progettazione formativa e la definizione delle caratteristiche della piattaforma digitale online.

P) “INTERVENTI DI INFORMAZIONE, SENSIBILIZZAZIONE E FORMAZIONE PER GLI OPERATORI DEL SISTEMA PENITENZIARIO SUL TEMA DELL'ANTIDISCRIMINAZIONE E DELL'INCLUSIONE DELLE PERSONE DETENUTE LGBT MEDIANTE PIATTAFORME INTERATTIVE ONLINE”

L'intervento prevede percorsi di informazione, sensibilizzazione e formazione, diretti al personale dell'amministrazione penitenziaria, al fine di combattere eventuali discriminazioni interne alle carceri e rispondere ad alcuni bisogni specifici, riconducibili al target LGBT.

Importo progetto: 500.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Fornez PA.

Nel mese di maggio è stata sottoscritta la Convenzione ex art. 192 del decreto legislativo n. 50/2016 e successivamente è stata definita la strategia finalizzata al coinvolgimento di *stakeholder* e attori territoriali, è stata effettuata una prima ricognizione delle realtà penitenziarie da coinvolgere nell'esecuzione del progetto e identificati i diversi profili professionali da formare attraverso la piattaforma digitale per *e-learning*.

Q) “INFOTRANS: PROMUOVERE IL BENESSERE E LA SALUTE DELLE PERSONE TRANSGENDER PER IL TARGET PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, ISTITUZIONE STAKEHOLDER”

Il progetto costituisce l'implementazione di quello realizzato nel 2019, denominato “Benessere e salute delle persone transgender per la piena inclusione sociale”, e si propone di potenziare il portale Infotrans attraverso una serie di azioni, a livello nazionale ed europeo, volte ad attivare i processi di *empowerment* della pubblica amministrazione, delle istituzioni e degli *stakeholder* al fine di accrescere le loro competenze in materia di identità di genere e salute e benessere delle persone transgender, oltre che a valorizzare le differenze in ambito lavorativo (*diversity management*) con particolare riferimento al target transgender.

Importo progetto: 340.000,00 EUR.

Soggetto attuatore: Istituto Superiore di Sanità (ISS).

Nel periodo è stato costituito il gruppo di lavoro multidisciplinare composto da ricercatori dell'ISS e da esperti riconosciuti nel campo dell'identità di genere (operatori sanitari, giuristi, avvocati) che dovrà procedere alla realizzazione del materiale multimediale per gli operatori della PA, delle

istituzioni, giornalisti, datori di lavoro, sindacalisti, avvocati e, più in generale, per tutti gli *stakeholder*.

È stata effettuata una ricognizione dei bisogni specifici di informazione da parte dei medici di medicina generale (MMG) mediante la predisposizione di una *survey* ad hoc, mentre per quanto riguarda il sito Infotrans sono stati aggiornati i contenuti giuridici e sanitari, incluse le informazioni relative alla mappatura dei servizi. Si è proceduto anche all'ideazione e alla realizzazione della nuova veste grafica del portale.

Nel mese di giugno è stato sottoscritto un protocollo di intesa in materia di contrasto delle disuguaglianze socio-sanitarie di popolazioni vulnerabili (cfr. paragrafo 1.10).

### ***1.8 Le iniziative di informazione e sensibilizzazione***

Nel 2021, in attuazione delle funzioni attribuite all'UNAR, è proseguita l'attività di promozione, sensibilizzazione e informazione sui temi della parità di trattamento e non discriminazione.

Tra le iniziative che l'UNAR si impegna a promuovere per sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi legati al contrasto dell'intolleranza, dell'odio e della violenza, particolarmente significativi sono gli eventi realizzati in occasione di ricorrenze commemorative dall'alto valore simbolico e gli incontri tematici dedicati all'approfondimento di fenomeni complessi e allarmanti quali l'antisemitismo, il razzismo nel mondo dello sport, l'antiziganismo, l'omofobia e l'*hate speech*.

Tutti i comunicati dell'Ufficio vengono diffusi principalmente attraverso il web e i canali social, che si confermano veicoli efficaci soprattutto per il coinvolgimento degli utenti più giovani: il sito istituzionale [unar.it](https://www.unar.it), il profilo "No a tutti i razzismi" su Facebook (<https://it-it.facebook.com/norazzismi>), i canali You Tube, Twitter @unar\_norazzismi e Instagram #unar.

#### ***Iniziativa nell'ambito delle discriminazioni religiose, in particolare antisemitismo***

Per celebrare il Giorno della Memoria e ricordare le vittime dell'Olocausto, l'UNAR collabora da vari anni, insieme ad altre Istituzioni, alla promozione dei Viaggi della Memoria ed all'organizzazione di incontri di approfondimento con esperti e testimoni, con il coinvolgimento soprattutto degli studenti.

In tale ambito, il 27 gennaio 2021 è stata promossa la campagna online di sensibilizzazione *#WeRemember* in occasione della ricorrenza di 76 anni dalla liberazione di Auschwitz-Birkenau, dedicata al contrasto dell'antisemitismo e di tutte le forme di odio, genocidio e xenofobia.

Il 27 maggio 2021 l'Ufficio ha ospitato Lidia Maksymowicz, polacca di origini bielorusse, deportata ad Auschwitz-Birkenau a soli due anni e sopravvissuta ai lager nazisti e agli esperimenti di Josef Mengele. Tra le ultime superstiti in Europa della Shoah e custode della Memoria, la signora Maksymowicz è stata in visita in Italia per portare ai giovani la sua testimonianza, raccolta nel docufilm ispirato alla sua storia "70072. La bambina che non sapeva odiare".

Il 2 dicembre 2021 è stato promosso presso la sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con la Coordinatrice Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo Milena Santerini, il convegno internazionale "Distorsione e banalizzazione della Shoah. Il Documento IHRA Recognizing and Countering Holocaust Distorsion". L'incontro è stato trasmesso in streaming sul canale Facebook dell'UNAR.

L'occasione è stata la presentazione della traduzione italiana del Documento che l'IHRA (*International Holocaust Remembrance Alliance*) ha rivolto ai decisori politici e amministrativi sulle caratteristiche del fenomeno e sul suo contrasto.

Al convegno hanno partecipato la Ministra per le pari opportunità e la famiglia, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Presidente dell'UCEI – Unione Comunità Ebraiche Italiane, il Capo Delegazione IHRA, il Direttore dell'UNAR e la Presidente della Comunità Ebraica di Roma.

Tra i relatori è intervenuto Rob Rozett, storico di Yad Vashem, l'ente che in Israele contribuisce a conservare e trasmettere ai giovani la memoria della Shoah, Juliane Wetzel, ricercatrice e studiosa del *Center for Research on Antisemitism* di Berlino, e Joel Kotek, belga, esperto del *Mémorial de la Shoah* di Parigi.

### **Iniziativa nell'ambito delle discriminazioni etnico-razziali, in particolare antiziganismo e sport**

Il 10 febbraio 2021 si è tenuta in videoconferenza la prima riunione dell'*Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport*, istituito a seguito di un Protocollo d'intesa sottoscritto nel luglio 2020 dall'UNAR con l'Unione italiana sport per tutti (UISP) e l'Associazione Lunaria, quale organismo dotato di strumenti adeguati per monitorare e fornire un'analisi precisa sulle discriminazioni in ambito sportivo, in particolare amatoriale e dilettantistico.

L'incontro ha visto la partecipazione di numerose Federazioni sportive nazionali ed organizzazioni che hanno deciso di aderire all'Osservatorio: FIGC – Federazione Giuoco Calcio, Lega Calcio Serie A, Lega Nazionale Professionisti Serie B, Lega PRO - Lega Italiana Calcio Professionistico, LND – Lega Nazionale Dilettanti, AIC – Associazione Italiana Calciatori, Assist – Associazione Nazionale Atlete, FIDAL – Federazione Italiana Atletica Leggera, FIP – Federazione Italiana Pallacanestro, Federazione Italiana Rugby, Federazione Italiana Canottaggio, FIT – Federazione Italiana Tennis, FPI – Federazione Pugilistica Italiana, FIS – Federazione Italiana Scherma, FIPAV – Federazione Italiana Pallavolo, Federazione Italiana Sport Equestri, FIJLKAM – Federazione Italiana Judo Lotta Karate Arti Marziali, FIGS – Federazione Italiana Giuoco Squash, FISG – Federazione Italiana Sport del Ghiaccio, FIPSAS – Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee, Federazione Italiana Taekwondo, Federazione Motociclistica Italiana, FITET – Federazione Italiana Tennis Tavolo.

Durante la riunione sono stati affrontati diversi temi quali la condivisione delle buone prassi messe in atto dalle Federazioni a livello nazionale e locale e le possibili iniziative congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione e del contrasto alla violenza, con particolare riferimento al mondo giovanile.

L'11 marzo 2021 è stata pubblicata e diffusa online l'indagine "Abitare in transizione", che presenta i risultati di un lavoro che l'ISTAT ha condotto nel quadro di un accordo con UNAR per ottenere una base informativa che possa monitorare alcuni aspetti implementati dalla Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020. Obiettivo generale dell'accordo è stato quello di costruire un quadro informativo su inclusione/esclusione, disagio sociale e condizioni abitative di queste popolazioni, contribuendo a colmare la carenza di informazioni sui soggetti più vulnerabili. L'indagine ha coinvolto tutti i comuni italiani con almeno 15mila abitanti ed ha raccolto informazioni sui progetti di transizione abitativa (in corso o già conclusi), messi in atto dai comuni a partire dal 2012, anno di avvio della Strategia. Come corollario all'indagine di sfondo sono state raccolte anche informazioni sulla presenza di insediamenti monoetnici sul territorio (cfr. paragrafo 1.3).

Dal 21 al 27 marzo 2021 si è svolta la XVII edizione della *Settimana di azione contro il razzismo*, campagna di sensibilizzazione, informazione e approfondimento promossa dall'UNAR a livello nazionale, volta alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di discriminazione e intolleranza. Quest'anno, la campagna è stata accompagnata dallo slogan *#Keep Racism Out*.

Per l'occasione, l'UNAR e la Lega Calcio serie A hanno lanciato una serie di iniziative tra cui il kit ufficiale *Keep Racism Out* all'interno di un noto videogioco di calcio FIFA 21, uno spot video con il coinvolgimento dei 20 calciatori più rappresentativi dei club di Serie A.

La XVII Settimana è stata animata in tutta Italia dalle numerose attività previste nell'ambito dei 38 progetti vincitori dell'*Avviso rivolto alle associazioni e agli enti iscritti al Registro di cui all'art. 6 del D.lgs. 215/2003, finalizzati alla promozione di azioni di sensibilizzazione sulle tematiche del razzismo, dell'intolleranza e della xenofobia, anche con riguardo alla discriminazione multipla, declinate negli ambiti dello sport, dell'arte e della cultura.*

L'UNAR, in particolare, ha organizzato il 25 marzo 2021 il webinar "Discriminazioni nel mondo del lavoro e buone pratiche. Facciamo il punto", promosso in collaborazione con le Organizzazioni sindacali e datoriali, con cui l'Ufficio ha siglato a novembre 2020 un Protocollo d'intesa finalizzato alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni in ambito lavorativo.

Durante la Settimana, sono stati pubblicati sul profilo Facebook dell'Ufficio i cortometraggi vincitori realizzati dagli studenti degli Istituti superiori di II grado che hanno partecipato al Concorso nazionale "In campo contro il razzismo" promosso, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, in memoria del sociologo e funzionario dell'UNAR Mauro Valeri.

Il 30 giugno 2021 si è svolta presso la sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri la sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra l'UNAR e la Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP), volto alla prevenzione e al contrasto di ogni tipo di discriminazione nel settore immobiliare (cfr. paragrafo 1.10).

### **Iniziative nell'ambito delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBT+**

Per quanto riguarda le attività promosse dall'UNAR in materia di tutela dei diritti delle persone LGBT+, per l'approfondimento delle quali si rinvia al paragrafo 1.4, si ricorda in particolare lo svolgimento in data 12 marzo 2021 dell'incontro del *Tavolo di consultazione permanente per i diritti delle persone Lgbt*, presieduto dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, costituito da 66 associazioni LGBTI. La riunione è stata un importante momento di confronto, anche in vista dell'adozione da parte dell'Italia di una Strategia Nazionale LGBT pluriennale.

Il 7 aprile 2021 la Ministra per le pari opportunità e la famiglia ha presieduto la *Cabina di Regia per le politiche di prevenzione e contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere*, per condividere il percorso che porterà all'adozione della Strategia. Sono intervenuti

all'incontro i rappresentanti ai più alti livelli delle istituzioni centrali competenti, i referenti della Conferenza delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI e della Rete READY.

In occasione della Giornata Internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia (17 maggio), l'UNAR, in collaborazione con il DIE, ha lanciato la campagna di comunicazione *#DirittoDiessere*, diffusa attraverso uno spot trasmesso sulle reti RAI e sui canali social dell'UNAR e del Dipartimento per le Pari Opportunità.

L'8 luglio 2021, nell'ambito del progetto europeo FEEL FREE T@ BE "Migliorare il benessere delle persone LGBT+. Dall'analisi dei fabbisogni ad un modello formativo per gli operatori socio-sanitari", di cui l'UNAR è partner insieme a varie associazioni ed a LAZIOCrea in qualità di capofila, si è tenuta in diretta streaming la prima Tavola rotonda di presentazione dei risultati emersi dall'indagine di approfondimento sui fabbisogni formativi degli operatori socio-sanitari pubblici ed i bisogni delle persone LGBT+, svolta nei mesi di aprile e maggio 2021.

Molte persone LGBT+ si trovano ad affrontare discriminazioni legate a diversi aspetti della vita, anche quando si rivolgono a servizi di assistenza pubblica e ad operatori psico-socio sanitari, che possono attuare comportamenti discriminatori, spesso inconsapevoli.

Il progetto FEEL FREE T@ BE mira a contribuire ad aumentare il benessere psico-fisico della popolazione LGBT+ attraverso:

- lo sviluppo di un Modello formativo, articolato in moduli, sulle tematiche LGBT+ dedicato agli operatori psico-socio sanitari pubblici;
- l'erogazione di 280 ore di formazione ad almeno 300 operatori psico-socio sanitari pubblici;
- la realizzazione di una campagna di sensibilizzazione sulle tematiche LGBT+;
- la promozione della replicabilità del Modello formativo e la sua istituzionalizzazione presso i responsabili politici.

Nell'ambito del progetto, il 30 novembre 2021, è stata promossa dall'UNAR una seconda Tavola rotonda dal titolo "Formare sui temi LGBT+ per promuovere la convivenza delle differenze. Proposta di un modello formativo per le operatrici e gli operatori socio sanitari". Durante la web conference è stato presentato il percorso formativo costituito dai 13 moduli che affrontano aspetti specifici riguardanti le tematiche LGBT+ e sono state illustrate le modalità di iscrizione ai corsi, rivolti agli operatori sanitari a partire da gennaio 2022. Successivamente, è stato previsto uno spazio di confronto e dibattito con i rappresentanti di alcune Istituzioni al fine di condividere osservazioni e riflessioni sulle opportunità che una formazione specifica sui temi LGBT+ può offrire agli operatori socio-sanitari.



### **1.9 La prevenzione e il contrasto del “discorso d’odio” (progetto REASON)**

A partire dal 2016, in considerazione del crescente fenomeno del “discorso d’odio” e della discriminazione online, l’UNAR svolge un’attività di monitoraggio specifica del c.d. *hate speech*. A tal fine, l’UNAR attraverso il proprio Contact Center riceve costantemente segnalazioni di contenuti a carattere discriminatorio che riguardano il web. A tale proposito, l’UNAR ha stabilito rapporti specifici con i gestori dei principali social network (Facebook, Google, Twitter) che permettono all’Ufficio di inviare segnalazioni alle Piattaforme in modalità *trusted*, consentendo una più veloce e sicura rimozione dei contenuti segnalati.

L’attività di segnalazione e contrasto ad ogni forma di discriminazione online e gli impegni internazionali a cui l’UNAR è chiamato nel quadro del contrasto al discorso d’odio hanno richiesto uno sforzo di promozione del dialogo e del coordinamento con gli altri soggetti istituzionali coinvolti, in particolare il Ministero della Giustizia, il Ministero dell’Interno (OSCAD e Polizia Postale), il Ministero dell’Istruzione e l’AGCOM.

L’UNAR, con l’obiettivo di consolidare la propria attività di monitoraggio e contrasto ad ogni forma di discriminazione online, oltre che di coordinamento con le altre istituzioni competenti, ha partecipato alla *restricted call* indetta dalla Commissione Europea (Priority n. 3 REC-RRAC-RACI-AG-2020) il 29 aprile 2020, presentando una proposta progettuale dal titolo “REASON - REAct in the Struggle against ONline hate speech”, finanziata dalla Commissione, che ha preso formalmente avvio il 1° gennaio 2021.

Obiettivo del progetto REASON è il rafforzamento delle azioni in tema di lotta ai discorsi d’odio online, attraverso un lavoro sinergico garantito da un ampio partenariato istituzionale (Ministero della Giustizia, Ministero dell’Interno - OSCAD, AGCOM, MIUR, ANCI e Comune di Milano), scientifico (Istituto di Ricerca Sociale di Milano – IRS e Università Cattolica del Sacro Cuore) e della società civile (Carta di Roma, Amnesty Italia, Lunaria, Cospe, Arci, Arcigay).

È opportuno evidenziare che le attività di studio e ricerca definite nell’ambito del progetto REASON si muovono nel solco delle più recenti azioni promosse a livello della Commissione Europea (*6th evaluation of the Code of Conduct on Countering illegal hate speech online*) e del Consiglio d’Europa (ADI/MSI-DIS *Committee of Experts on Combating Hate Speech*), che ha portato alla definizione della *Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers)* per un approccio olistico nel contrasto all’*hate*

*speech* improntato sui diritti umani, i cui lavori sono stati stabilmente seguiti e attivamente partecipati dall'UNAR.

Nello specifico, nel corso del biennio 2020-2021 il progetto ha svolto le seguenti attività:

- 1) istituzione di una rete formale di *stakeholder* formata da Ministeri competenti, pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile con l'obiettivo di progettare e attuare uno specifico Piano d'Azione Nazionale contro i crimini d'odio e l'incitamento all'odio, il razzismo, la xenofobia o altre forme di intolleranza (la rete si è riunita in modalità plenaria quattro volte nel corso del biennio);
- 2) analisi delle diverse definizioni, classificazioni, e strumenti di contrasto di diversi paesi europei per combattere l'odio con particolare attenzione all'odio online (i risultati e i materiali prodotti sono visionabili sul sito di progetto [www.reasonproject.eu](http://www.reasonproject.eu));
- 3) attività di formazione indirizzata a diversi target group quali le forze dell'ordine, la magistratura, gli insegnanti, i professionisti della comunicazione e gruppi specifici di vittime;
- 4) definizione di un sistema informatico strutturato per il recupero online dei dati testuali al fine di istituire un Osservatorio nazionale per l'identificazione dei discorsi d'odio online (il software di *detection* dell'*hate speech* sarà visionabile direttamente sul sito [www.reasonproject.eu](http://www.reasonproject.eu)).
- 5) sensibilizzazione sul tema rivolto agli *stakeholder* locali per facilitare l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche sull'incitamento all'odio e sui crimini ispirati dall'odio tra le autorità nazionali, regionali e locali, nonché con le organizzazioni della società civile.

La conclusione del progetto è prevista per la fine del 2022 attraverso una conferenza finale che illustrerà e diffonderà i risultati raggiunti.

### ***1.10 Costruire Reti contro le discriminazioni: i protocolli di intesa***

Al fine di rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto a ogni forma di discriminazione, l'UNAR ha proposto e sottoscritto negli anni vari protocolli d'intesa particolarmente significativi.

Il 24 giugno 2021 è stato sottoscritto un **protocollo di intesa tra l'UNAR e l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) in materia di contrasto delle disuguaglianze socio-sanitarie di popolazioni vulnerabili.**

Il protocollo è finalizzato all'attuazione di strategie di promozione e tutela della salute di popolazioni fragili a rischio di discriminazione, attraverso il coordinamento di diverse azioni volte a sviluppare, a livello nazionale e internazionale, un piano collaborativo formativo per una corretta raccolta e stratificazione dei dati che consenta un'appropriata analisi differenziale, l'attivazione di processi di *empowerment* delle istituzioni, degli operatori e degli *stakeholder* nonché una più efficace campagna pubblica di informazione e sensibilizzazione.

Infatti, i gruppi vulnerabili e socialmente esclusi, come le persone provenienti da ambienti migratori, le persone disabili o senza fissa dimora, hanno livelli di salute spesso particolarmente carenti a causa di difficoltà nell'accesso ai servizi sanitari e a risorse determinanti nel settore sanitario come la scuola, l'alloggio e il lavoro.

Il 30 giugno 2021 è stato siglato un **protocollo d'intesa tra l'UNAR e la Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP)**, volto alla prevenzione e al contrasto di ogni tipo di discriminazione nel settore immobiliare.

L'accordo, di durata triennale, prevede la realizzazione congiunta di iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione, rivolte agli agenti immobiliari, finalizzate ad una migliore conoscenza degli strumenti normativi e di tutela, nonché l'emersione dei fenomeni di discriminazione legati alle procedure di compravendita o locazione di immobili.

In particolare, UNAR e FIAIP, oltre ad istituire un tavolo tecnico di coordinamento, si sono impegnati a:

- definire e promuovere annualmente attività congiunte di sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione con particolare riferimento al settore immobiliare;
- collaborare a iniziative finalizzate a una migliore conoscenza da parte degli agenti immobiliari e dei cittadini degli strumenti normativi e delle strategie di contrasto e prevenzione delle situazioni di discriminazione;
- realizzare momenti di formazione e aggiornamento rivolti agli agenti immobiliari iscritti alla FIAIP;
- realizzare campagne di sensibilizzazione e informazione volte alla prevenzione dei comportamenti xenofobi e discriminatori e alla promozione della consapevolezza sui diritti.

Nel 2021 sono, inoltre, proseguiti i rapporti di collaborazione avviati tra l'UNAR ed altre Istituzioni ed Associazioni a seguito di specifiche intese ancora vigenti:

- **protocollo d'intesa tra l'UNAR e l'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori)** del Ministero dell'Interno, in base al quale, a seguito della stipula in data 7 aprile 2011, prosegue la collaborazione con l'obiettivo primario di facilitare la denuncia da parte delle vittime di discriminazione.

Nel protocollo si definiscono i flussi di informazioni tra i due organismi. Nello specifico, l'UNAR trasmette per competenza all'OSCAD i casi di rilevanza penale (come ad esempio tutti i reati aggravati ai sensi dell'art. 3 della c.d. "legge Mancino"), ovvero viene chiesta collaborazione per quei casi di rilevanza penale per i quali è necessario acquisire documentazione altrimenti irreperibile, utile alla lavorazione del caso. L'Ufficio, anche dopo la trasmissione all'OSCAD, monitora gli episodi di discriminazione che si concludono con l'avvio di un procedimento giudiziario, raccogliendo le informazioni sull'iter processuale del caso.

All'OSCAD ci si rivolge anche per tutti i casi che devono essere inoltrati alla Polizia Postale per un intervento di competenza. Analogamente, le segnalazioni di discriminazioni che giungono all'OSCAD e che non hanno rilevanza penale sono trasmesse all'UNAR. Tale procedura è improntata a semplicità di forme e tempestività di scambio di informazioni e risulta proficua per entrambi gli Uffici in quanto consente di monitorare il fenomeno nella sua interezza.

Il protocollo, inoltre, prevede il coinvolgimento dell'OSCAD per collaborazioni in progetti, coordinati dall'UNAR, che interessano le varie reti territoriali e la realizzazione condivisa di percorsi formativi e di aggiornamento destinati alle Forze dell'Ordine;

- **protocollo di intesa tra l'UNAR, il CNOG (Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti) e l'Associazione Carta di Roma**, stipulato il 7 luglio 2020, al fine di collaborare in ambito nazionale e internazionale su attività di reciproca formazione per aggiornare ed arricchire la preparazione professionale per gli iscritti all'Ordine dei giornalisti e per gli operatori della comunicazione sul fronte dei temi del razzismo, della xenofobia e delle discriminazioni;

- **protocollo d'intesa tra l'UNAR, la UISP e Lunaria**, siglato il 31 luglio 2020, in base al quale è stato istituito l'*Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport*, al fine di fornire strumenti di tutela per le persone vittime di discriminazioni nel mondo dello sport. L'intento dell'Osservatorio è di proporre strategie efficaci e all'avanguardia attraverso un'attività di sensibilizzazione e formazione; promuovere, soprattutto nei giovani, la cultura del rispetto e dell'inclusione, nonché la prevenzione e il contrasto di ogni tipo di violenza e di discriminazione nell'ambito sportivo;

- **protocollo d'intesa tra UNAR, CGIL, CISL, UIL e parti datoriali**, sottoscritto il 24 novembre 2020, volto a diffondere la massima conoscenza degli strumenti normativi ed amministrativi di tutela e di promozione della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale nel mondo del lavoro, anche con riferimento alla discriminazione multipla e alle altre forme di discriminazione, nonché a predisporre una serie di interventi, in relazione alle proprie competenze istituzionali e alla disponibilità delle risorse.

## CAPITOLO SECONDO

### *MAPPE DELLA DISCRIMINAZIONE*

#### *2.1 La funzione del Contact Center*

Il Contact Center dell'UNAR svolge un servizio di ascolto, supporto e assistenza alle vittime di discriminazione finalizzato ad un'efficace rimozione delle discriminazioni e tutela della parità di trattamento. È uno spazio di accoglienza e di raccolta delle segnalazioni di discriminazione originata da motivi etnico-razziali e da altri fattori quali età, disabilità, religione, orientamento sessuale e identità di genere.

La competenza specifica e l'attività pluriennale del Contact Center hanno consentito a migliaia di vittime e testimoni di discriminazione di essere ascoltati, orientati e supportati, con l'autorevolezza di una istituzione pubblica posta a tutela di chi, spesso, per un debole status giuridico o il timore di ripercussioni negative, non supera la paura per denunciare violenze, molestie e soprusi.

La funzione del Contact Center, quale presidio operativo di garanzia, ha dunque contribuito a contrastare le discriminazioni ed a promuovere l'integrazione delle categorie sociali più vulnerabili, come persone anziane e con disabilità, nonché di lottare contro l'omofobia e la transfobia, con attenzione all'ottica di genere e al fenomeno delle c.d. discriminazioni multiple.

Il Servizio consiste in un'attività centralizzata di ascolto professionalmente qualificato, presa in carico e gestione delle segnalazioni di comportamenti ed eventi a potenziale contenuto discriminatorio pervenuti all'Ufficio attraverso i diversi canali disponibili (Numero Verde, sito [www.unar.it](http://www.unar.it), e-mail, monitoraggio stampa, etc.), da implementarsi anche attraverso un lavoro di mediazione, relazione e interconnessione con gli attori formali e informali che si occupano, a vario titolo, di discriminazione sul territorio nazionale nonché con le comunità oggetto di discriminazione. L'attività istruttoria è finalizzata alla rimozione degli elementi/fatti discriminatori anche attraverso il supporto e l'assistenza ai soggetti discriminati. Tale attività si esplica, inoltre, attraverso un'attività di supporto operativo per la gestione delle procedure individuate e finalizzate alla rilevazione, analisi e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione.

Il servizio multilingue è raggiungibile dal lunedì al venerdì tramite il Numero Verde gratuito 800.90.10.10. Nelle ore notturne e nei giorni festivi, il segnalante può lasciare un messaggio e un recapito nella segreteria telefonica per essere richiamato. La segnalazione si può effettuare anche

online sul sito [www.unar.it](http://www.unar.it), dove chiunque sia vittima o testimone di fenomeni discriminatori può compilare, anche nella propria lingua, un apposito *form* che attiva immediatamente la comunicazione con il Contact Center.

Il crescente numero di segnalazioni pervenute, l'elaborazione e l'analisi dei dati raccolti, l'esigenza di creare rete con punti di osservazione su tutto il territorio nazionale e l'osservazione nel mondo virtuale del fenomeno dell'*hate speech* hanno fortemente impattato sull'architettura attuale del servizio di Contact Center, divenuta più articolata e complessa proprio per garantire il supporto adeguato all'Ufficio nelle sue precipue funzioni. L'UNAR infatti è da diversi anni in prima fila anche nella lotta al contrasto dell'*hate speech*.

Tenendo conto dei dati registrati dal Contact Center, è apparso fondamentale porre un'attenzione specifica alle discriminazioni presenti nei media ampliando le attività di ricerca, monitoraggio e analisi quotidiana, anche attraverso l'utilizzo di un software dedicato e alcune parole chiave, non solo dei contenuti nei principali social network (Facebook, Twitter, GooglePlus, Youtube), ma anche di articoli, blog e commenti di Forum che possono fomentare odio e intolleranza verso il "diverso".

L'UNAR, inoltre, condivide le esperienze realizzate con i gestori dei principali social network e stabilisce rapporti di scambio con altre istituzioni come OSCAD o associazioni interessate al contrasto dell'*hate speech*, per individuare obiettivi comuni in base ai quali programmare le azioni future.

Lo scopo di tale strategia è quello di aumentare il livello di consapevolezza del fenomeno, la sua portata, le sue possibili conseguenze e sviluppare strumenti e meccanismi per il contrasto della discriminazione, dell'ostilità e della violenza online, tanto sul piano legislativo quanto su quello della comunicazione e dell'educazione.

Negli ultimi anni sono pervenute anche segnalazioni riguardanti casi di discriminazione avvenuti in ambito sportivo non solo a livello professionistico ma anche amatoriale e dilettantistico. Pertanto, al fine di prevenire e contrastare ogni forma di violenza e di discriminazione nel mondo dello sport, l'UNAR ha istituito il citato *Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport*.

L'Osservatorio ha l'obiettivo di monitorare, raccogliere e analizzare i dati dei casi di discriminazione in ambito sportivo, su tutto il territorio nazionale, nonché quello di promuovere e coordinare l'attività di formazione rivolta ad atleti, allenatori, giudici di gara, dirigenti sportivi.

## 2.2. I dati del 2021

I casi vengono registrati dal Contact Center, pervenendo sia da vittime che da testimoni o enti ed associazioni.

L'UNAR, come riportato nel paragrafo precedente, riceve le segnalazioni attraverso diversi canali: oltre a quelli tradizionali, quali Numero Verde 800.90.10.10, e-mail, sito web [www.unar.it](http://www.unar.it), apposito *form* multilingue e Rete UNAR, anche attraverso messaggi pervenuti a caselle di posta elettronica quali [segreteriaunar@governo.it](mailto:segreteriaunar@governo.it); [contactcenter@unar.it](mailto:contactcenter@unar.it); lettere pervenute all'UNAR (direttamente o tramite altre Istituzioni); casi raccolti personalmente da operatori o da funzionari.

L'Ufficio istruisce casi anche autonomamente, attuando la strategia proattiva già in vigore dal 2011, che prevede la realizzazione di un quotidiano monitoraggio dei social media, social network e monitoraggio stampa, e, di conseguenza, una maggiore capacità di intercettare nuove forme di discriminazione.

Dopo aver accolto e inserito le segnalazioni nel software di gestione casi, si avvia un approfondimento istruttorio i cui esiti di rimozione dell'evento discriminatorio avvengono o attraverso azioni proprie dell'Ufficio o attraverso la collaborazione con le altre Istituzioni.

A seguito dell'approfondimento istruttorio, il segnalante viene informato dell'esito della sua segnalazione.

Nel corso del 2021 i casi di discriminazione lavorati dall'Ufficio sono stati complessivamente 1.815, dei quali 1.460 risultano essere pertinenti (cioè che, a seguito di un'attenta analisi iniziale detta "istruttoria" realizzata dall'Ufficio, si sono rivelati effettivi casi di discriminazione), pari all'80,4% del totale dei casi lavorati.

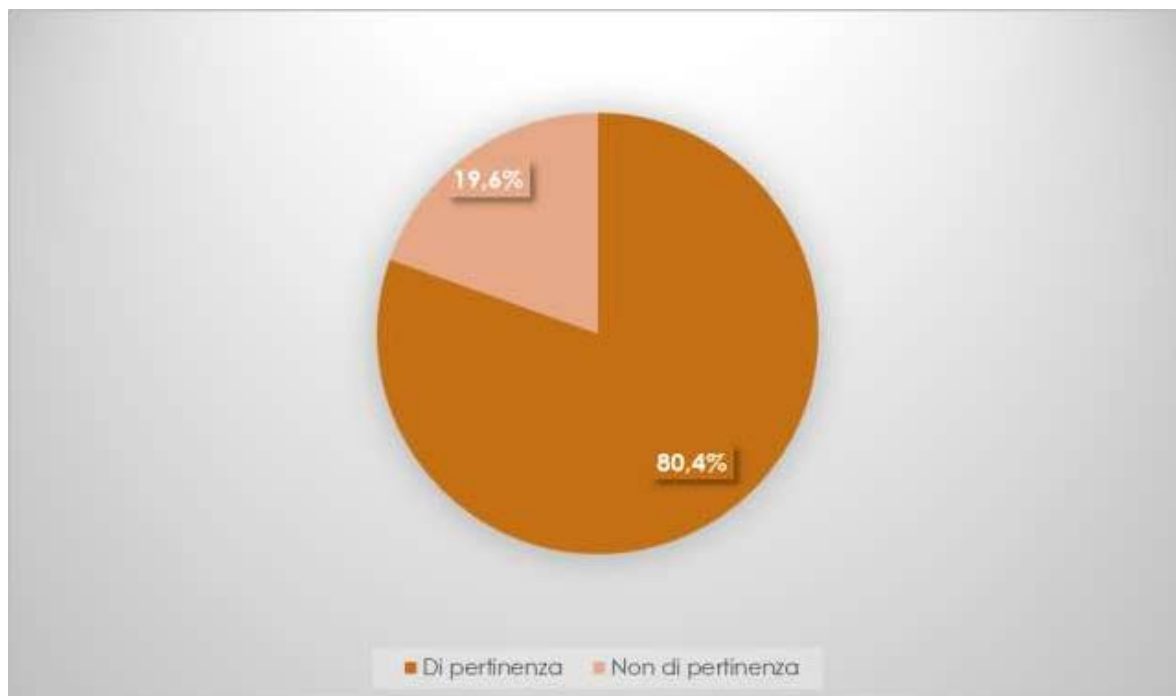
Ci sono poi 355 casi (19,6%) che sono risultati non pertinenti, ossia che, dopo un'analisi da parte dell'Ufficio, non hanno presentato elementi riconducibili ad una discriminazione. (**Tavola 1; Figura 1**)

**Tavola 1** – CASI PER PERTINENZA – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

PERTINENZA	VA	%
<b>Pertinenti</b>	1.460	80,4%
<b>Non di pertinenza</b>	355	19,6%
<b>Totale</b>	<b>1.815</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR



**Figura 1** – CASI PER PERTINENZA – ANNO 2021 – VALORI PERCENTUALI

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Casi per Anno/Mese di inserimento**

L'andamento mensile relativo alle segnalazioni pervenute ha rilevato un incremento nel secondo semestre dell'anno, attestandosi costantemente al di sopra della quota registrata nella prima metà dell'anno, con l'unica eccezione del mese di agosto, che prevedibilmente ha visto ridursi il numero di segnalazioni lavorate, a fronte di una più marcata accelerazione negli ultimi mesi, in particolare ad ottobre quando sono state prese in carico 315 segnalazioni.

In relazione al primo semestre si evidenzia che 83 casi, su 114 lavorati nel mese di aprile, sono stati rintracciati sui canali social in occasione della Valutazione del codice di condotta contro l'incitamento all'odio online, emanato dalla Commissione Europea nel 2016 insieme alle principali aziende informatiche. **(Tavola 2; Figura 2)**

Complessivamente le segnalazioni lavorate sono passate da 641 del primo semestre a 1.174 del secondo (+83,2%; pari a +533) riflettendo, da un lato, la graduale ripresa avvenuta dopo la fase emergenziale della pandemia e, dall'altro, il perfezionamento dell'assetto organizzativo del Contact Center.

Appare evidente, tuttavia, come tale andamento positivo sia stato condizionato soprattutto dalla crescita dei casi non pertinenti (+555,3%) rispetto a quelli pertinenti (+45,8%). Trend che trova riscontro anche nella distribuzione delle segnalazioni pervenute (73,8% pertinenti a fronte del

26,2% non pertinenti), segnando una crescita delle prime sulle seconde (erano pari rispettivamente al 92,7% e al 7,3% nel primo semestre). **(Tavola 3)**

Ciò è da ricondurre in larga misura alla pandemia e all'influenza che questa, in maniera diretta o trasversale, ad esempio con l'introduzione dell'obbligo vaccinale, ha esercitato anche sull'attività dell'Ufficio. Nella prima tipologia di casi rientra infatti una rilevante quota di segnalazioni relative all'introduzione del Green Pass, provenienti da coloro che si sono rivolti all'UNAR perché hanno percepito la richiesta della Certificazione verde per l'accesso ad alcuni servizi come una violazione della parità di trattamento tra persone vaccinate e non e, in particolare, della libertà personale, professionale e di libera circolazione. Tali segnalazioni non rientrano nella competenza dell'UNAR, in quanto relative ad una tematica inevitabilmente legata alla più complessa dimensione della tutela della salute pubblica.

Diverso è, invece, il caso delle segnalazioni riguardanti l'accesso ai vaccini o alle misure di sostegno disposte per contrastare l'emergenza sanitaria. Queste, che pure hanno rappresentato una discreta quota dei casi raccolti, rientrano a pieno titolo nella competenza dell'Ufficio. Si tratta di persone che per varie ragioni, legate ad esempio al mancato possesso del permesso di soggiorno, in procedura di emersione o senza fissa dimora, si sono trovate impossibilitate ad effettuare il vaccino in alcuni comuni del territorio nazionale. Tali esclusioni sono state pertanto oggetto di intervento da parte dell'UNAR che in più occasioni, in ragione della discriminazione istituzionale da cui discendono, ha vigilato sugli organi competenti affinché garantissero sia il diritto alla parità di trattamento sia, in termini più generali, il diritto alla salute.

Sotto un altro profilo, l'impatto della pandemia andrebbe letto, peraltro, anche con riferimento al linguaggio di odio propagato da una frangia di "No Vax" fortemente ostile nei confronti della comunità scientifica, diffondendo un messaggio di sfiducia rispetto alle misure poste in essere.

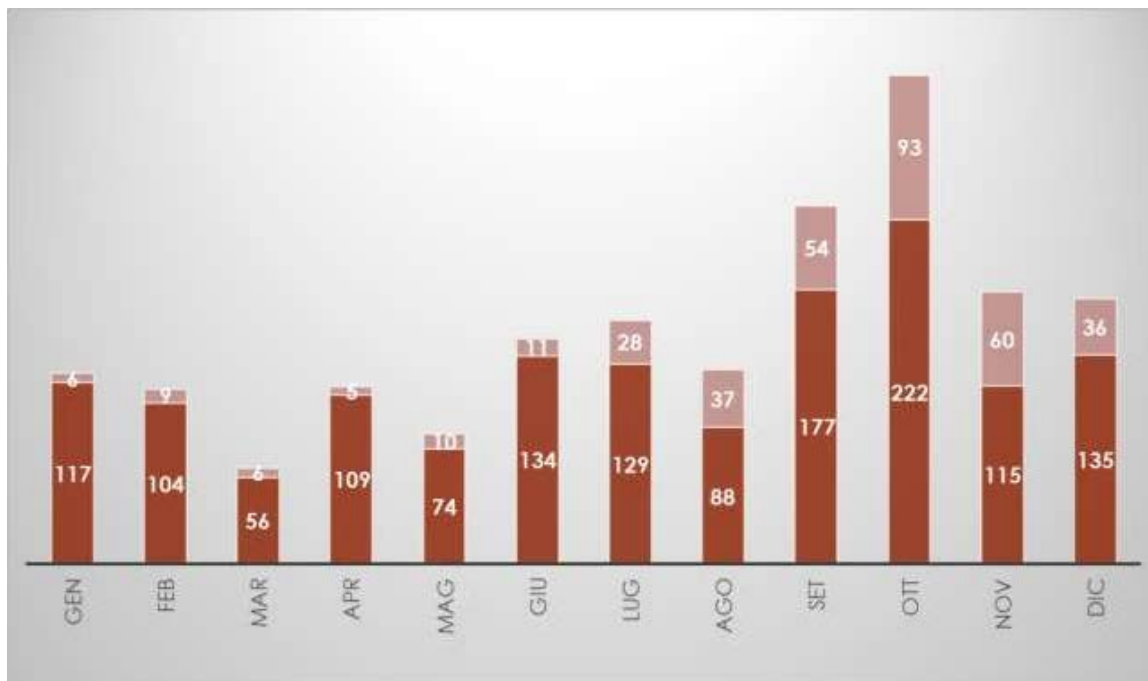
**Tavola 2** – CASI PER PERTINENZA E PER MESE – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

MESE	VA			%		
	Pertinenti	Non di pertinenza	Totale	Pertinenti	Non di pertinenza	Totale
<b>gen</b>	117	6	123	95,1%	4,9%	100,0%
<b>feb</b>	104	9	113	92,0%	8,0%	100,0%
<b>mar</b>	56	6	62	90,3%	9,7%	100,0%
<b>apr</b>	109	5	114	95,6%	4,4%	100,0%
<b>mag</b>	74	10	84	88,1%	11,9%	100,0%
<b>giu</b>	134	11	145	92,4%	7,6%	100,0%
<b>lug</b>	129	28	157	82,2%	17,8%	100,0%
<b>ago</b>	88	37	125	70,4%	29,6%	100,0%

MESE	VA			%		
	Pertinenti	Non di pertinenza	Totale	Pertinenti	Non di pertinenza	Totale
<b>set</b>	177	54	231	76,6%	23,4%	100,0%
<b>ott</b>	222	93	315	70,5%	29,5%	100,0%
<b>nov</b>	115	60	175	65,7%	34,3%	100,0%
<b>dic</b>	135	36	171	78,9%	21,1%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>355</b>	<b>1.815</b>	<b>80,4%</b>	<b>19,6%</b>	<b>100,0%</b>

FONTI: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 2** – CASI PER PERTINENZA E PER MESE – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI



FONTI: CONTACT CENTER UNAR

**Tavola 3** – CASI PER PERTINENZA PER SEMESTRE – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI, PERCENTUALI E VARIAZIONI PERCENTUALI

PERTINENZA	1° SEM		2° SEM		Var. %
	VA	%	VA	%	
<b>Pertinenti</b>	594	92,7%	866	73,8%	45,8
<b>Non di pertinenza</b>	47	7,3%	308	26,2%	555,3
<b>Totale</b>	<b>641</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.174</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,2</b>

FONTI: CONTACT CENTER UNAR

**Casi pertinenti per canale di segnalazione**

Nell'anno 2021, il principale canale di segnalazione è stato il “Monitoraggio Stampa” – che comprende tutti i fatti discriminatori acquisiti tramite rassegna stampa UNAR – attraverso il quale sono stati individuati 679 casi pertinenti di discriminazione, pari al 46,5%, seguito dal canale “Sito web UNAR [www.unar.it](http://www.unar.it)” – con 259 casi pertinenti, pari al 17,7%. Il canale “Ricerca effettuata dall'esperto” ha consentito l'individuazione di 191 fatti discriminatori (13,1%); “E-mail” e “Numero verde 800.90.10.10” hanno rilevato rispettivamente 189 (12,9%) e 142 (9,7%) casi.

Il Monitoraggio stampa, insieme alla Ricerca effettuata dall'esperto (che si differenzia dal primo canale principalmente per la verifica compiuta dall'operatore attraverso l'utilizzo di “parole chiave”), arriva a coprire oltre la metà dei casi complessivamente inseriti (59,6% in tutto). Tali azioni di monitoraggio quotidiano consentono di intercettare molteplici forme di discriminazione.

**(Tavola 4; Figura 3)**

**Tavola 4** – CASI PERTINENTI PER CANALE DI SEGNALAZIONE – ANNO 2021– VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

CANALE DI SEGNALAZIONE	VA	%
<b>Monitoraggio stampa</b>	679	46,5%
<b>Sito web UNAR</b>	259	17,7%
<b>Ricerca effettuata dall'esperto</b>	191	13,1%
<b>E-mail</b>	189	12,9%
<b>Numero verde</b>	142	9,7%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 3** – CASI PERTINENTI PER CANALE DI SEGNALAZIONE – ANNO 2021– VALORI PERCENTUALI



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

### **Casi pertinenti per Ground**

La maggioranza delle 1.460 segnalazioni pertinenti lavorate nel 2021 dall'Ufficio afferisce al ground relativo alle discriminazioni per motivi "Etnico-razziali" (793 casi pari al 54,3% del totale complessivo), comprese quelle nei confronti delle persone RSC. Seguono le discriminazioni avvenute in ragione del credo religioso o delle convinzioni personali (241, pari al 16,5%) e quelle originate dal diverso orientamento sessuale e identità di genere (238, pari al 16,3%). Più contenuto, ma non meno importante, è il numero di episodi riferibili alle persone con disabilità (113, il 7,7%) e le discriminazioni per età (30, il 2,1%). La quota residuale riguarda invece discriminazioni che hanno coinvolto più fattori concomitanti, cosiddette multiple (28, l'1,9%) o altri ground (17, l'1,2%), comprendendo quest'ultima categoria le segnalazioni che pur costituendo casi di discriminazione non rientrano direttamente nell'area di intervento dell'Ufficio come, ad esempio, quelle territoriali o di genere. (Tavola 5; Figura 4)

Si osserva come gli episodi avvenuti in relazione ad ognuno di questi ground si manifestano in ambiti e contesti differenti, emergendo ad esempio una maggiore attitudine alle offese o alla denigrazione in Spazi pubblici per quanto attiene agli atti contro vittime accomunate da fattori etnici, religiosi o di identità sessuale rispetto, invece, ai casi che riguardano persone con disabilità o quelli riferiti all'età. Per questi ultimi, infatti, si osserva una maggiore incidenza degli eventi ascrivibili alle disparità nell'accesso al lavoro o all'erogazione di servizi da parte di enti pubblici.

Le discriminazioni di origine etnico-razziale e religiosa appartengono ad un fenomeno cui le principali determinanti tendono a connotarsi in maniera piuttosto netta e consolidata nel tempo, rivolgendosi a vittime appartenenti ad uno stesso gruppo etnico-religioso o che vivono in condizioni di marginalità sociale. Un aspetto, questo, che appare subito evidente volgendo l'attenzione ai sottoground di discriminazione, ovvero alle categorie volte a specificare meglio i fattori oggetto di analisi. Per quanto riguarda queste due aree, infatti, le aggregazioni più rilevanti riguardano due caratteristiche principali: la condizione di straniero della vittima, indicazione che raccoglie 503 casi (pari al 34,5% del totale) e l'antisemitismo (170 casi, pari all'11,6%), rappresentando insieme quasi il 50% degli episodi trattati.

Sulla base dei dati raccolti si delineano chiaramente anche le discriminazioni scaturite da fattori legati all'orientamento sessuale e identità di genere, rivolte nella maggior parte dei casi contro persone gay (141, pari al 9,7% dei 1.460 casi totali). Occorre però porre una riflessione in merito alla capacità di intercettare l'ampia fascia di categorie che questo ground include, considerando anche la possibilità di una sotto-rappresentazione del fenomeno (cd. *under-reporting*). Si evidenzia, ad esempio, che tale area di discriminazione presenta la più elevata incidenza di episodi relativi ad

aggressioni (il 22,7% del totale, a fronte del 7,7% in media), circostanza che rappresenta un forte condizionamento nella decisione di denunciare l'accaduto da parte delle vittime. La numerosità dei casi conferma, in ogni modo, il diffuso clima di intolleranza verso queste persone che molto spesso sono vittime di molestie, umiliazioni, violenze fisiche o psicologiche. Per quanto riguarda la sfera della disabilità, invece, i casi registrati si concentrano prevalentemente nelle due categorie DSA e malattie rare (43; 2,9%) e barriere architettoniche (22; 1,5%). È il mondo del lavoro a costituire il principale ambito di disparità, sia sotto il profilo delle condizioni lavorative che dell'accesso all'occupazione, seguito a breve distanza dal negato o difficoltoso accesso ai servizi erogati da enti pubblici e dalle problematiche emerse nel contesto dell'offerta scolastica.

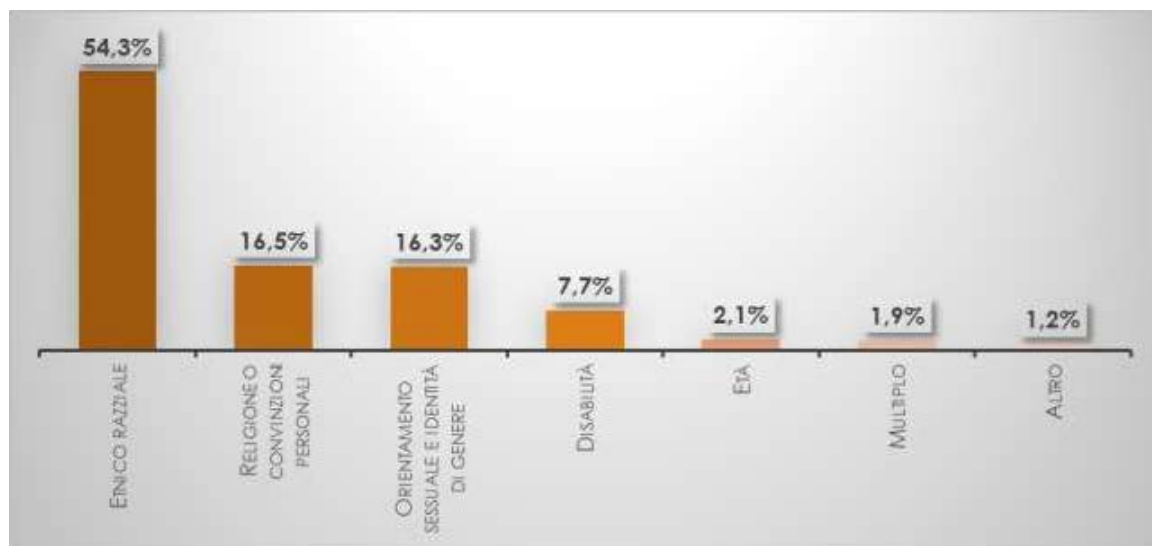
La quasi totalità delle discriminazioni per età ricadono nella sottocategoria anziano (28; 1,9%), pur riferendosi ad una fascia di persone che si colloca all'interno della cosiddetta 'popolazione attiva'. La maggior parte di queste ha infatti incontrato ostacoli nell'accesso all'occupazione, dovuti il più delle volte alla definizione di limiti di età negli avvisi di selezione pubblicati da agenzie del lavoro o da imprese in cerca di personale. **(Tavola 6; Figura 5)**

Infine, spostando l'attenzione sulle discriminazioni multiple o anche dette intersezionali, si osserva che i motivi etnici-razziali costituiscono quasi sempre una costante, legandosi la maggior parte delle volte a motivi di ordine religioso (il 32,1% sul totale dei casi di discriminazione multipla), all'orientamento sessuale e identità di genere (il 25%) o, ancora, alla disabilità (25%), mentre meno frequente risulta la commistione di altri fattori. **(Tavola 7)**

**Tavola 5** – CASI PERTINENTI PER GROUND DI DISCRIMINAZIONE – ANNO 2021– VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

GROUND	VA	%
<b>Etnico-razziale</b>	793	54,3%
<b>Religione o convinzioni personali</b>	241	16,5%
<b>Orientamento sessuale e identità di genere</b>	238	16,3%
<b>Disabilità</b>	113	7,7%
<b>Età</b>	30	2,1%
<b>Multiplo</b>	28	1,9%
<b>Altro</b>	17	1,2%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 4** – CASI PERTINENTI PER GROUND DI DISCRIMINAZIONE – ANNO 2021 – VALORI PERCENTUALI

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

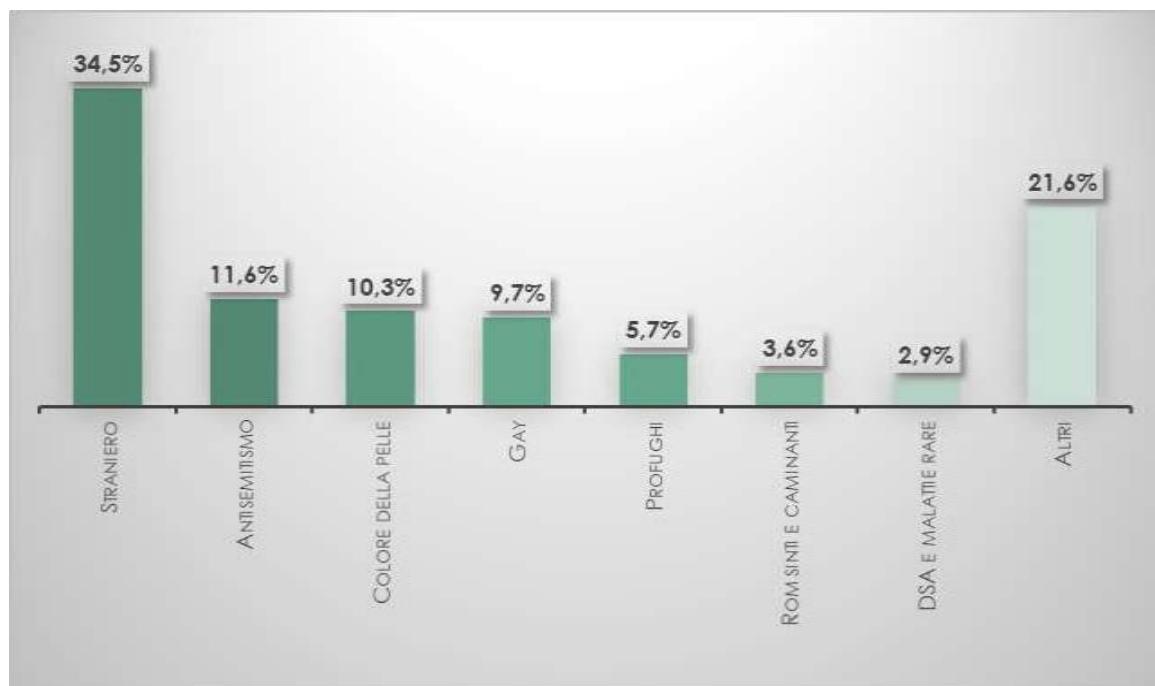
**Tavola 6** – CASI PERTINENTI PER GROUND E SOTTOGROUND DI DISCRIMINAZIONE – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

GROUND/SOTTOGROUND	VA	%
<b>Etnico-raziale</b>	<b>793</b>	<b>54,3%</b>
Straniero	503	34,5%
Colore della pelle	151	10,3%
Profughi	83	5,7%
Rom sinti e caminanti	53	3,6%
Caratteristiche somatiche	1	0,1%
Altro	2	0,1%
<b>Religione o convinzioni personali</b>	<b>241</b>	<b>16,5%</b>
Antisemitismo	170	11,6%
Convinzioni personali	37	2,5%
AntiIslamismo	28	1,9%
Cristianofobie	3	0,2%
Altre religioni	2	0,1%
Altro	1	0,1%
<b>Orientamento sessuale e identità di genere</b>	<b>238</b>	<b>16,3%</b>
Gay	141	9,7%
LGBTQ+	36	2,5%
Gender variant	28	1,9%
Lesbica	24	1,6%
Bisessuale	2	0,1%
Altro	7	0,5%

GROUND/SOTTOGROUND	VA	%
<b>Disabilità</b>	<b>113</b>	<b>7,7%</b>
<b>DSA e malattie rare</b>	43	2,9%
<b>Barriere architettoniche</b>	22	1,5%
<b>Disturbo psichiatrico</b>	5	0,3%
<b>Malattia organica</b>	4	0,3%
<b>Disagio psicologico</b>	1	0,1%
<b>Altro</b>	38	2,6%
<b>Età</b>	<b>30</b>	<b>2,1%</b>
<b>Anziano</b>	28	1,9%
<b>Giovane</b>	1	0,1%
<b>Altro</b>	1	0,1%
<b>Multiplo</b>	<b>28</b>	<b>1,9%</b>
<b>Altro</b>	<b>17</b>	<b>1,2%</b>
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 5** – PRINCIPALI SOTTOGROUND DI DISCRIMINAZIONE – CASI PERTINENTI – ANNO 2021 – VALORI PERCENTUALI



FONTE: CONTACT CENTER UNAR



**Tavola 7** – CASI PERTINENTI PER GROUND E SOTTOGROUND DI DISCRIMINAZIONE MULTIPLI – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

GROUND/SOTTOGROUND	VA	%
<b>Etnico-razziale - Religione o convinzioni personali</b>	<b>9</b>	<b>32,1%</b>
Straniero - Antisemitismo	3	10,7%
Straniero - AntiIslamismo	2	7,1%
Colore della pelle - Antisemitismo	2	7,1%
Colore della pelle - AntiIslamismo	1	3,6%
Colore della pelle - Convinzioni personali	1	3,6%
<b>Etnico-razziale - Orientamento sessuale e identità di genere</b>	<b>7</b>	<b>25,0%</b>
Straniero - Gay	2	7,1%
Colore della pelle - Gay	2	7,1%
Straniero - Gender variant	1	3,6%
Colore della pelle - Lesbica	1	3,6%
Colore della pelle - LGBTQ+	1	3,6%
<b>Etnico-razziale - Disabilità</b>	<b>7</b>	<b>25,0%</b>
Straniero - DSA e malattie rare	4	14,3%
Straniero - Altro	2	7,1%
Straniero - Barriere architettoniche	1	3,6%
<b>Religione o convinzioni personali - Orientamento sessuale e identità di genere</b>	<b>2</b>	<b>7,1%</b>
Antisemitismo - Gay	2	7,1%
<b>Religione o convinzioni personali - Disabilità</b>	<b>1</b>	<b>3,6%</b>
Antisemitismo - DSA e malattie rare	1	3,6%
<b>Etnico-razziale - Religione o convinzioni personali - Orientamento sessuale e identità di genere</b>	<b>1</b>	<b>3,6%</b>
Colore della pelle - Antisemitismo - Gay	1	3,6%
<b>Etnico-razziale - Altro</b>	<b>1</b>	<b>3,6%</b>
Rom sinti e caminanti - Altro	1	3,6%
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

### **Casi pertinenti per Ambito**

Per quanto riguarda l'ambito della discriminazione, la maggior parte delle segnalazioni riguarda la sfera della "Vita pubblica", costituendo circa la metà dei casi complessivamente rilevati (724, pari al 49,6%). Si tratta, nello specifico, di episodi che si verificano in contesti nei quali non sussiste necessariamente una relazione tra responsabile e vittima, i quali si trovano occasionalmente a frequentare lo stesso spazio.

Coerentemente il 22,7% dei casi ha avuto luogo nel contesto degli Spazi pubblici (332), all'interno del quale si collocano sia i casi avvenuti in luoghi fisici (es. piazze, strade, giardini) sia gli episodi che hanno avuto origine sul web e, in particolare, sui social network, veicolando molto spesso, tale contesto, discorsi e contenuti d'odio. Non meno significativi, per l'impatto che generano sulla costruzione di una cultura del rispetto reciproco, sono i casi che vedono protagonisti esponenti del mondo politico (143, il 9,8%). Anche le aggressioni raccolgono ben il 7,7% dei casi registrati (113), seguite a breve distanza dalle scritte xenofobe, rintracciate su muri, manifesti ecc., che insieme alle scritte omotransfobiche costituiscono l'8,4% delle segnalazioni (122 casi in tutto). La salute, con 175 casi (il 12% del totale), rappresenta il secondo ambito di discriminazione, ponendo in evidenza una tendenza che ha riguardato in maniera specifica il 2021. Come anticipato, infatti, nell'ambito del piano vaccinale promosso per far fronte all'emergenza sanitaria, sono stati evidenziati ostacoli di varia natura, riferibili soprattutto alla prenotazione dei vaccini o all'impossibilità di scaricare il *green pass* da parte di persone in particolari condizioni di vulnerabilità perché prive di permesso di soggiorno (o con permessi di soggiorno particolari, scaduti o in fase di primo rilascio), codice fiscale (o con codici fiscali numerici/provvisori) o residenza (in particolare persone senza fissa dimora) da cui sono scaturite numerose richieste di intervento al Contact Center. Tali esclusioni hanno riguardato in maniera differenziata le regioni e i distretti sanitari di riferimento. Complessivamente si contano 135 segnalazioni pertinenti riferibili al contesto delle ASL (pari al 9,2%) che raccolgono in prevalenza tale tipologia di casi, oltre a discriminazioni di altro genere.

Molto significativa è anche l'incidenza delle discriminazioni legate al lavoro (105 casi, il 7,2% del totale), che si sostanziano principalmente nel negato accesso all'occupazione (47 casi in tutto, pari al 3,2%) e, in misura minore, nella disparità delle condizioni di lavoro (14) o condotte discriminatorie adottate dai colleghi (12). Se la prima circostanza si lega il più delle volte all'età, la seconda si associa generalmente a motivi etnico-razziali o alla condizione di disabilità.

Anche le disparità nell'erogazione di servizi da parte di amministrazioni pubbliche ha un peso rilevante (94 casi, pari al 6,4%). Segue l'ambito della casa (86, pari al 5,9%), all'interno del quale si verificano molteplici motivi di discriminazione legati a rapporti con il condominio e il vicinato (28

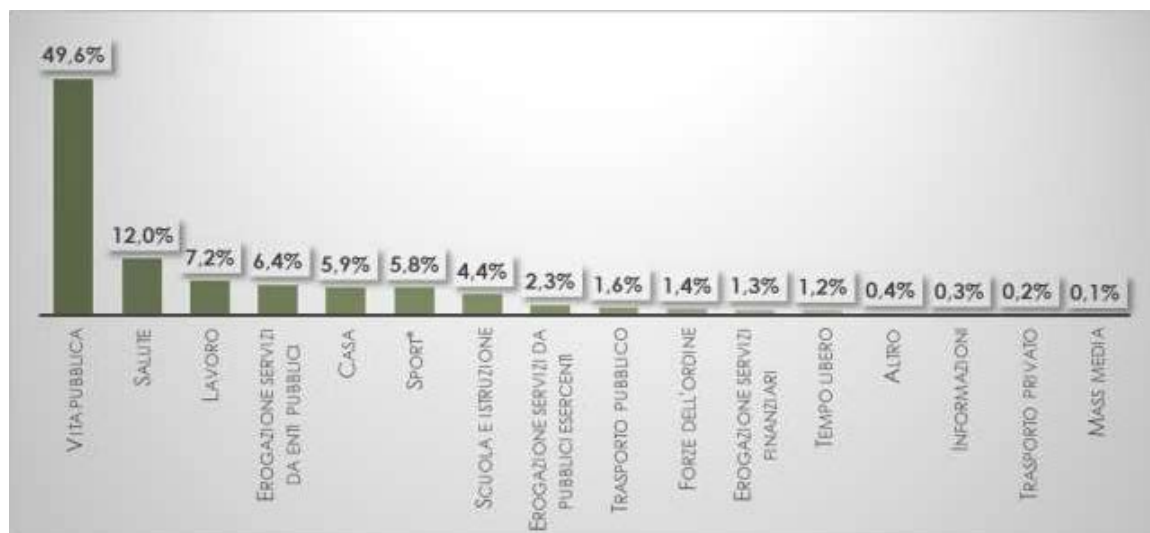
casi, pari all'1,9%), all'accesso all'affitto per via di esclusioni operate dai proprietari o dalle agenzie immobiliari (22, pari all'1,5%) o all'assegnazione di case popolari (12, pari allo 0,8%) riscontrate nei bandi di edilizia pubblica. Contesti che quasi sempre vedono penalizzata la componente straniera della popolazione. Altrettanto significativa è la quota rappresentata dall'ambito dello sport (85 casi, pari al 5,8%) che è stato oggetto di una specifica attività di monitoraggio da parte dell'UNAR e che ha confermato la prevalenza di discriminazioni di matrice etnico-razziale provenienti, molto frequentemente, dal pubblico degli eventi sportivi (26, pari all'1,8%). Seguono i casi riferibili all'ambito della scuola (64, pari al 4,4%), dell'erogazione di servizi da parte di esercizi commerciali (33, pari al 2,3%) e, con valori più contenuti, altre aree. **(Tavola 8; Figura 6; Tavola 9; Figura 7)**

**Tavola 8 – CASI PERTINENTI PER AMBITO – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI**

AMBITO	VA	%
<b>Vita pubblica</b>	724	49,6%
<b>Salute</b>	175	12,0%
<b>Lavoro</b>	105	7,2%
<b>Erogazione servizi da enti pubblici</b>	94	6,4%
<b>Casa</b>	86	5,9%
<b>Sport*</b>	85	5,8%
<b>Scuola e istruzione</b>	64	4,4%
<b>Erogazione servizi da pubblici esercenti</b>	33	2,3%
<b>Trasporto pubblico</b>	23	1,6%
<b>Forze dell'ordine</b>	20	1,4%
<b>Erogazione servizi finanziari</b>	19	1,3%
<b>Tempo libero</b>	18	1,2%
<b>Altro</b>	6	0,4%
<b>Informazioni</b>	4	0,3%
<b>Trasporto privato</b>	3	0,2%
<b>Mass media</b>	1	0,1%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

\*La voce Sport comprende 16 casi che precedentemente alla messa in produzione della nuova Piattaforma informatica Gestione Casi dell'UNAR – in uso dalla seconda metà di luglio 2022 – erano rilevati nell'ambito Tempo Libero. Tale aggiustamento è stato effettuato manualmente, non risulta pertanto dal file di estrazione dati 2021.

**Figura 6** – PRINCIPALI AMBITI DI DISCRIMINAZIONE – CASI PERTINENTI – ANNO 2021– VALORI PERCENTUALI

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Tavola 9** – CASI PERTINENTI PER AMBITO E CONTESTO – ANNO 2021– VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

AMBITO/CONTESTO	VA	%
<b>Vita pubblica</b>	<b>724</b>	<b>49,6%</b>
Spazi pubblici	332	22,7%
Politica	143	9,8%
Aggressioni	113	7,7%
Scritte xenofobe	102	7,0%
Scritte omotransfobiche	20	1,4%
Altro	14	1,0%
<b>Salute</b>	<b>175</b>	<b>12,0%</b>
ASL	135	9,2%
Ospedale	9	0,6%
Pronto soccorso	5	0,3%
Specialisti	3	0,2%
Altro	23	1,6%
<b>Lavoro</b>	<b>105</b>	<b>7,2%</b>
Accesso all'occupazione	47	3,2%
Condizioni lavorative	14	1,0%
Collegli	12	0,8%
Condizioni di licenziamento	9	0,6%
Mobbing con aggravante	4	0,3%
Retribuzione	1	0,1%
Altro	18	1,2%

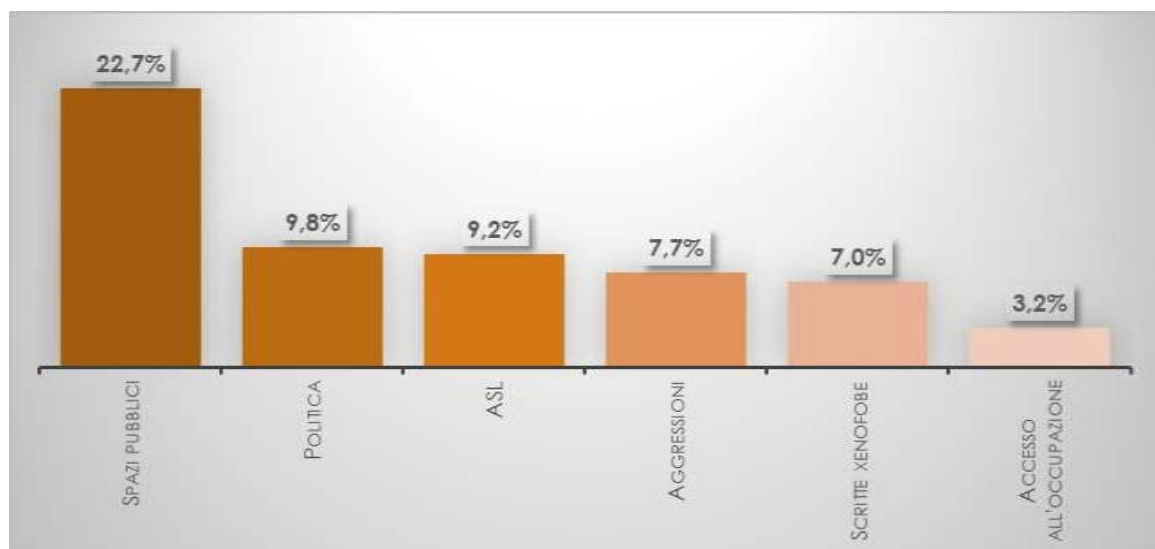
AMBITO/CONTESTO	VA	%
<b>Erogazione servizi da enti pubblici</b>	<b>94</b>	<b>6,4%</b>
<b>Servizi socio-assistenziali</b>	21	1,4%
<b>Enti pubblici</b>	21	1,4%
<b>Servizi anagrafici</b>	8	0,5%
<b>Enti locali</b>	5	0,3%
<b>Aziende sanitarie locali</b>	1	0,1%
<b>Organi costituzionali e di rilievo costituzionale</b>	1	0,1%
<b>Altro</b>	37	2,5%
<b>Casa</b>	<b>86</b>	<b>5,9%</b>
<b>Condomini e vicini</b>	28	1,9%
<b>Affitto</b>	22	1,5%
<b>Case popolari</b>	12	0,8%
<b>Agenzia immobiliare</b>	5	0,3%
<b>Acquisto</b>	1	0,1%
<b>Altro</b>	18	1,2%
<b>Sport*</b>	<b>85</b>	<b>5,8%</b>
<b>Pubblico</b>	26	1,8%
<b>Giocatore</b>	17	1,2%
<b>Stadio</b>	8	0,5%
<b>Campo</b>	8	0,5%
<b>Arbitro</b>	1	0,1%
<b>Palestra</b>	1	0,1%
<b>Competizioni</b>	1	0,1%
<b>Altro*</b>	23	1,6%
<b>Scuola e istruzione</b>	<b>64</b>	<b>4,4%</b>
<b>Personale scolastico</b>	25	1,7%
<b>Studenti</b>	15	1,0%
<b>Altro</b>	24	1,6%
<b>Erogazione servizi da pubblici esercenti</b>	<b>33</b>	<b>2,3%</b>
<b>Negozi</b>	7	0,5%
<b>Bar</b>	7	0,5%
<b>Ristorante</b>	4	0,3%
<b>Altro</b>	15	1,0%
<b>Trasporto pubblico</b>	<b>23</b>	<b>1,6%</b>
<b>Personale di servizio</b>	10	0,7%
<b>Altri utenti</b>	7	0,5%
<b>Azienda di trasporto</b>	1	0,1%
<b>Altro</b>	5	0,3%
<b>Forze dell'ordine</b>	<b>20</b>	<b>1,4%</b>

AMBITO/CONTESTO	VA	%
<b>Polizia di stato</b>	10	0,7%
<b>Carabinieri</b>	6	0,4%
<b>Polizia municipale</b>	3	0,2%
<b>Altro</b>	1	0,1%
<b>Erogazione servizi finanziari</b>	<b>19</b>	<b>1,3%</b>
Polizze assicurative	1	0,1%
Altro	18	1,2%
<b>Tempo libero</b>	<b>18</b>	<b>1,2%</b>
Spettacolo	7	0,5%
Associazioni	3	0,2%
Altro	8	0,5%
<b>Informazioni</b>	<b>4</b>	<b>0,3%</b>
<b>Trasporto privato</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>
Aereo	1	0,1%
Taxi	1	0,1%
Autobus	1	0,1%
<b>Mass media</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
Altro	1	0,1%
<b>Altro</b>	<b>6</b>	<b>0,4%</b>
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

\*La voce Sport (contesto Altro) comprende 16 casi che nel periodo precedente alla messa in produzione della nuova Piattaforma informatica – in uso dalla seconda metà di luglio 2022 – erano rilevati nell’ambito Tempo Libero.

**Figura 7** – PRINCIPALI CONTESTI DI DISCRIMINAZIONE – CASI PERTINENTI – ANNO 2021– VALORI PERCENTUALI



FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Il luogo degli eventi discriminatori**

Il 77,8% dei casi di discriminazione presi in carico nel 2021 è avvenuto in un luogo fisico (1.136), a fronte di una minore frequenza di episodi rintracciati in spazi virtuali. **(Tavola 10)**

Esaminando la distribuzione territoriale delle segnalazioni lavorate, emerge che le prime tre regioni nelle quali si registra un più alto numero di casi sono la Lombardia (169, pari al 14,9%), il Lazio (144, pari al 12,7%) e l'Emilia Romagna (94, pari all'8,3%). In generale dalle regioni del Nord Italia proviene il 40,6% dei casi registrati, valore che si attesta al 23% per il Centro e che scende al 18,7% per il Sud e le Isole. Tali dati offrono un'indicazione della provenienza degli episodi rilevati anche se risentono ovviamente della presenza della popolazione straniera sul territorio, storicamente concentrata al Nord. Scendendo nel dettaglio delle province maggiormente interessate dagli episodi di discriminazione, al primo posto della graduatoria si posiziona la città metropolitana di Roma che con 129 casi rappresenta l'11,4% del totale complessivo, seguita a lunga distanza da Milano (6,7%) e da Napoli (4%). Nel complesso sono stati registrati casi provenienti da 94 diverse province, di cui le prime 15 raccolgono il 42,9% del totale, a fronte del restante 57,1% che si distribuisce negli altri territori. **(Tavola 11; Figura 8)**

Infine, spostando l'attenzione sui casi avvenuti in luoghi virtuali, al primo posto tra i canali dove sono stati rintracciati contenuti discriminatori si colloca Facebook (111 casi, pari al 34,3%), seguito da Twitter (26,9%) e Internet (18,5%). Il restante 20,3% si distribuisce tra diverse tipologie di spazi virtuali che raccolgono canali più tradizionali, come la televisione e la stampa cartacea, e più recenti, tra cui Youtube, LinkedIn e altri. **(Tavola 12; Figura 9)**

**Tavola 10** – CASI PERTINENTI PER TIPOLOGIA DI LUOGO – ANNO 2021– VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

LUOGO	VA	%
<b>Fisico</b>	1.136	77,8%
<b>Virtuale</b>	324	22,2%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Tavola 11** – CASI PERTINENTI AVVENUTI IN UN LUOGO FISICO PER REGIONE E PROVINCIA – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

REGIONE/PROVINCIA	VA	%
<b>Lombardia</b>	<b>169</b>	<b>14,9%</b>
Milano	76	6,7%
Brescia	17	1,5%
Monza e Brianza	15	1,3%
Como	13	1,1%
Pavia	10	0,9%
Lecco	9	0,8%
Bergamo	8	0,7%
Lodi	6	0,5%
Varese	5	0,4%
Sondrio	2	0,2%
Mantova	2	0,2%
Cremona	1	0,1%
nd	5	0,4%
<b>Lazio</b>	<b>144</b>	<b>12,7%</b>
Roma	129	11,4%
Viterbo	5	0,4%
Latina	5	0,4%
Frosinone	2	0,2%
nd	3	0,3%
<b>Emilia Romagna</b>	<b>94</b>	<b>8,3%</b>
Bologna	22	1,9%
Ferrara	16	1,4%
Modena	11	1,0%
Reggio Emilia	10	0,9%
Ravenna	9	0,8%
Piacenza	7	0,6%
Rimini	7	0,6%
Parma	6	0,5%
Forlì-Cesena	4	0,4%
nd	2	0,2%
<b>Toscana</b>	<b>81</b>	<b>7,1%</b>
Firenze	24	2,1%
Massa-Carrara	10	0,9%
Prato	9	0,8%



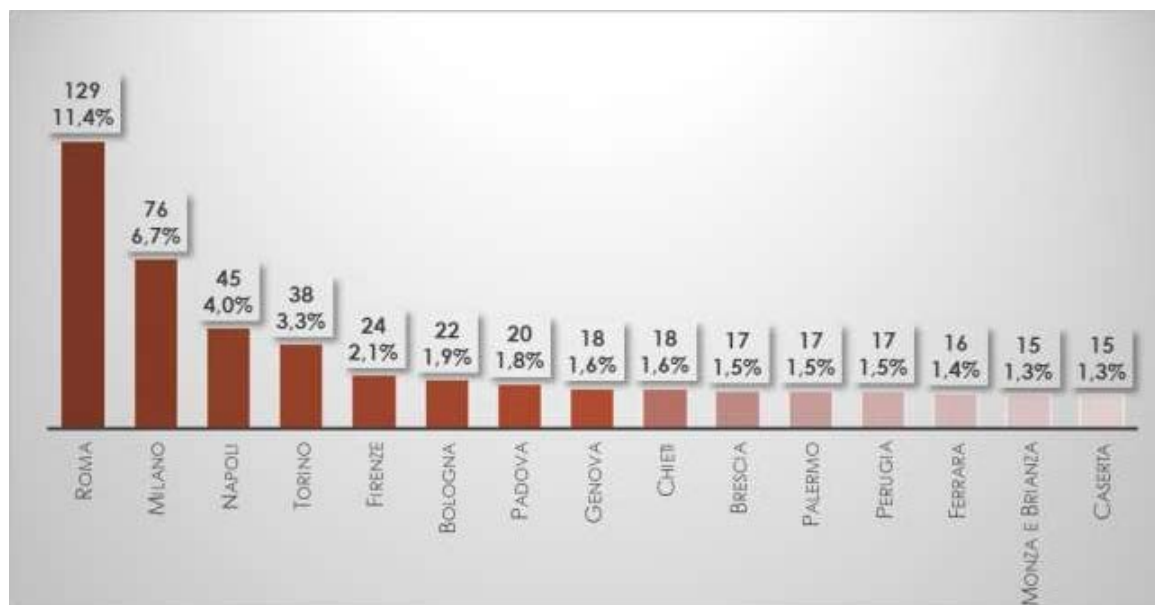
REGIONE/PROVINCIA	VA	%
<b>Livorno</b>	8	0,7%
<b>Pisa</b>	8	0,7%
<b>Lucca</b>	5	0,4%
<b>Siena</b>	5	0,4%
<b>Arezzo</b>	5	0,4%
<b>Pistoia</b>	3	0,3%
<b>Grosseto</b>	1	0,1%
<b>nd</b>	3	0,3%
<b>Campania</b>	<b>76</b>	<b>6,7%</b>
<b>Napoli</b>	45	4,0%
<b>Caserta</b>	15	1,3%
<b>Salerno</b>	11	1,0%
<b>Avellino</b>	4	0,4%
<b>Benevento</b>	1	0,1%
<b>Veneto</b>	<b>75</b>	<b>6,6%</b>
<b>Padova</b>	20	1,8%
<b>Verona</b>	14	1,2%
<b>Treviso</b>	12	1,1%
<b>Venezia</b>	10	0,9%
<b>Vicenza</b>	7	0,6%
<b>Belluno</b>	5	0,4%
<b>Rovigo</b>	4	0,4%
<b>nd</b>	3	0,3%
<b>Piemonte</b>	<b>54</b>	<b>4,8%</b>
<b>Torino</b>	38	3,3%
<b>Verbano-Cusio-Ossola</b>	4	0,4%
<b>Alessandria</b>	4	0,4%
<b>Novara</b>	3	0,3%
<b>Cuneo</b>	2	0,2%
<b>Vercelli</b>	2	0,2%
<b>nd</b>	1	0,1%
<b>Sicilia</b>	<b>46</b>	<b>4,0%</b>
<b>Palermo</b>	17	1,5%
<b>Catania</b>	8	0,7%
<b>Messina</b>	8	0,7%
<b>Trapani</b>	7	0,6%
<b>Agrigento</b>	2	0,2%

REGIONE/PROVINCIA	VA	%
<b>Siracusa</b>	1	0,1%
<b>nd</b>	3	0,3%
<b>Puglia</b>	<b>40</b>	<b>3,5%</b>
<b>Foggia</b>	13	1,1%
<b>Lecce</b>	9	0,8%
<b>Bari</b>	7	0,6%
<b>Brindisi</b>	5	0,4%
<b>Taranto</b>	3	0,3%
<b>Andria-Barletta-Trani</b>	3	0,3%
<b>Liguria</b>	<b>29</b>	<b>2,6%</b>
<b>Genova</b>	18	1,6%
<b>Imperia</b>	5	0,4%
<b>Savona</b>	4	0,4%
<b>La Spezia</b>	2	0,2%
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<b>27</b>	<b>2,4%</b>
<b>Udine</b>	10	0,9%
<b>Pordenone</b>	8	0,7%
<b>Trieste</b>	6	0,5%
<b>Gorizia</b>	2	0,2%
<b>nd</b>	1	0,1%
<b>Abruzzo</b>	<b>24</b>	<b>2,1%</b>
<b>Chieti</b>	18	1,6%
<b>Pescara</b>	5	0,4%
<b>Teramo</b>	1	0,1%
<b>Umbria</b>	<b>23</b>	<b>2,0%</b>
<b>Perugia</b>	17	1,5%
<b>Terni</b>	4	0,4%
<b>nd</b>	2	0,2%
<b>Calabria</b>	<b>15</b>	<b>1,3%</b>
<b>Cosenza</b>	5	0,4%
<b>Catanzaro</b>	4	0,4%
<b>Reggio Calabria</b>	3	0,3%
<b>Crotone</b>	2	0,2%
<b>Vibo Valentia</b>	1	0,1%
<b>Marche</b>	<b>13</b>	<b>1,1%</b>
<b>Macerata</b>	5	0,4%
<b>Ancona</b>	4	0,4%

REGIONE/PROVINCIA	VA	%
<b>Pesaro e Urbino</b>	3	0,3%
<b>Fermo</b>	1	0,1%
<b>Trentino Alto Adige</b>	<b>12</b>	<b>1,1%</b>
<b>Trento</b>	9	0,8%
<b>Bolzano</b>	3	0,3%
<b>Sardegna</b>	<b>7</b>	<b>0,6%</b>
<b>Sassari</b>	6	0,5%
<b>Nuoro</b>	1	0,1%
<b>Molise</b>	<b>3</b>	<b>0,3%</b>
<b>Campobasso</b>	3	0,3%
<b>Valle d'Aosta</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	1	0,1%
<b>Basilicata</b>	<b>1</b>	<b>0,1%</b>
<b>Potenza</b>	1	0,1%
<b>nc</b>	<b>202</b>	<b>17,8%</b>
<b>Totale</b>	<b>1.136</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 8** – PRIME 15 PROVINCE DEGLI EPISODI DI DISCRIMINAZIONE AVVENUTI IN UN LUOGO FISICO – CASI PERTINENTI – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

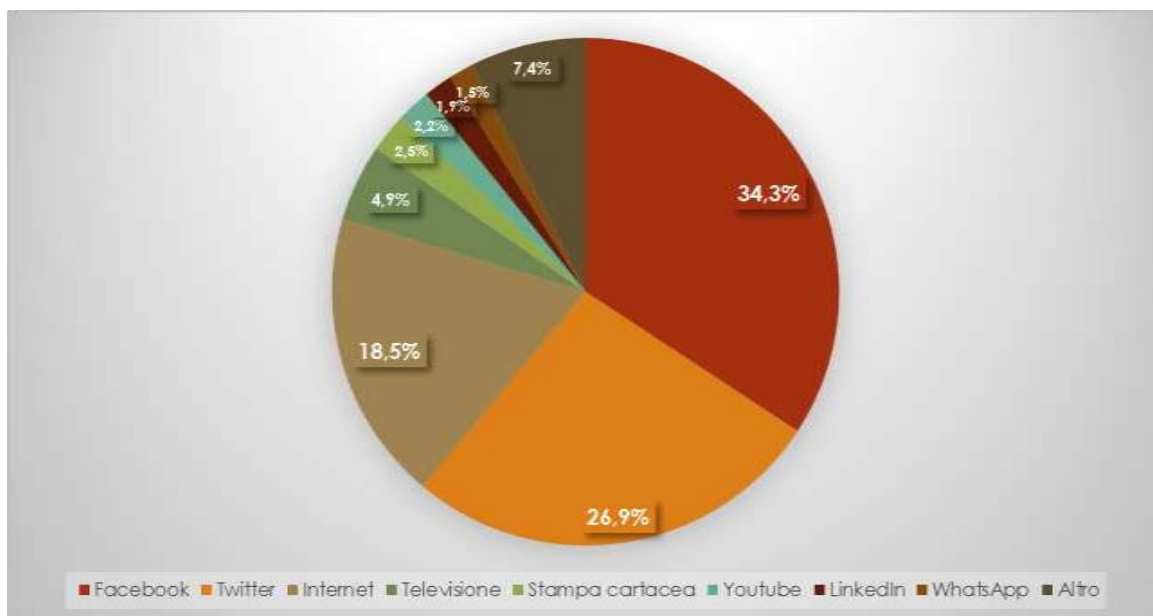


FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Tavola 12** – CASI PERTINENTI AVVENUTI IN UN LUOGO VIRTUALE PER TIPOLOGIA – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

TIPOLOGIA LUOGO VIRTUALE	VA	%
<b>Facebook</b>	111	34,3%
<b>Twitter</b>	87	26,9%
<b>Internet</b>	60	18,5%
<b>Televisione</b>	16	4,9%
<b>Stampa cartacea</b>	8	2,5%
<b>Youtube</b>	7	2,2%
<b>Linkedin</b>	6	1,9%
<b>WhatsApp</b>	5	1,5%
<b>Giornali online</b>	4	1,2%
<b>Radio</b>	3	0,9%
<b>Blog</b>	3	0,9%
<b>Instagram</b>	3	0,9%
<b>Web TV</b>	1	0,3%
<b>Altro</b>	10	3,1%
<b>Totale</b>	<b>324</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 9** – CASI PERTINENTI AVVENUTI IN UN LUOGO VIRTUALE PER TIPOLOGIA – ANNO 2021 – VALORI PERCENTUALI

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

\*Nella voce Altro sono inclusi Giornali online, Radio, Blog, Instagram, Web tv e altri canali

**Casi pertinenti per tipologia di segnalanti**

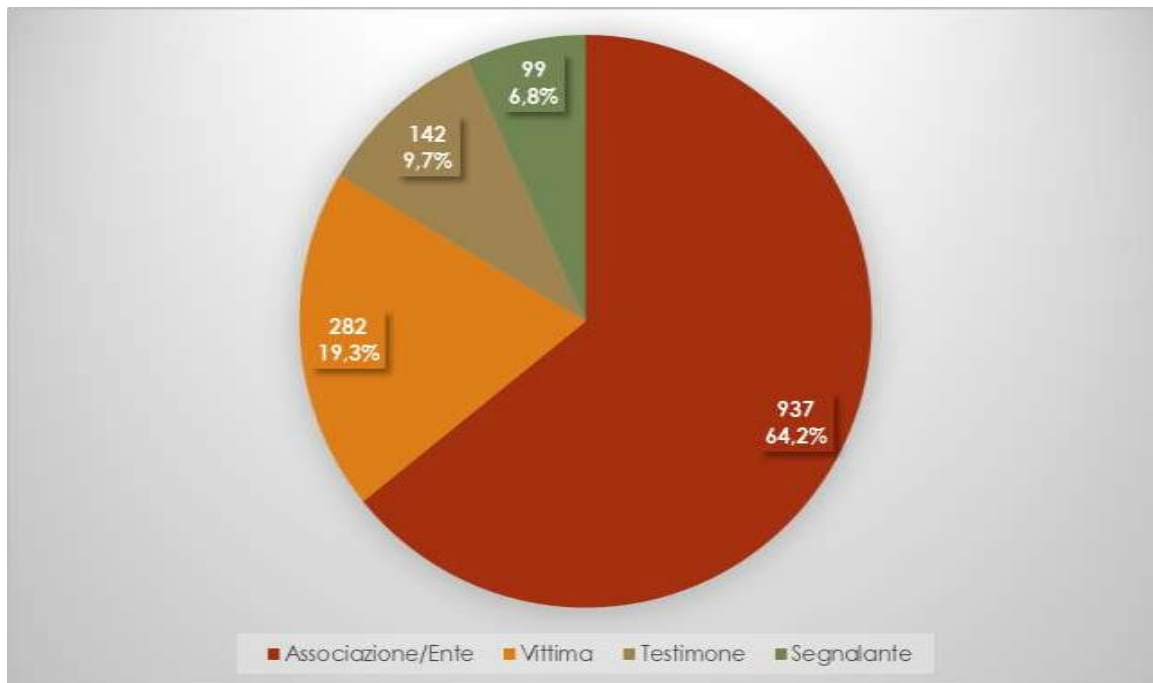
Nel 2021 oltre la metà dei casi rilevati dal Contact Center (937, pari al 64,2%) deriva dall'attività quotidiana di monitoraggio stampa, social e web nonché dalla ricerca effettuata dagli esperti del gruppo di lavoro. La restante quota (il 35,8%) proviene da persone fisiche, singoli individui (523 in tutto) che si sono dichiarati vittime di episodi di discriminazione (il 19,3%), testimoni diretti (9,7%) o persone venute a conoscenza dei fatti attraverso altri soggetti o canali, cosiddetti segnalanti (il 6,8%). **(Tavola 13; Figura 10)**

Osservando la composizione dei casi classificati per ground di discriminazione si nota una certa eterogeneità con riferimento a quelli raccolti dagli operatori del Contact Center, a fronte di una più marcata concentrazione delle segnalazioni provenienti dalla denuncia diretta di singoli individui. In quest'ultimo caso, infatti, si osserva una forte incidenza nell'area dell'etnico-razziale a fronte di una quota marginale di casi riferibili ad altre aree. Tale distribuzione evidenzia che vi sono ambiti per i quali la segnalazione da parte dei singoli individui è ancora poco frequente, rendendosi necessaria l'intermediazione di un soggetto istituzionale per far emergere talune discriminazioni. **(Tavola 14)**

**Tavola 13** – CASI PERTINENTI PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTI – ANNO 2021– VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

TIPOLOGIA DI SEGNALANTE	VA	%
<b>Associazione/Ente</b>	937	64,2%
<b>Vittima</b>	282	19,3%
<b>Testimone</b>	142	9,7%
<b>Segnalante</b>	99	6,8%
<b>Totale</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Figura 10** – CASI PERTINENTI PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTI – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Tavola 14** – CASI PERTINENTI PER TIPOLOGIA DI SEGNALANTI E GROUND – ANNO 2021 – VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

GROUND	TIPOLOGIA DI SEGNALANTE									
	Associazione /Ente		Vittima		Testimone		Segnalante		Totale	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
<b>Etnico-razziale</b>	414	44,2%	207	73,4%	102	71,8%	70	70,7%	793	54,3%
<b>Religione o conv. personali</b>	214	22,8%	10	3,5%	9	6,3%	8	8,1%	241	16,5%
<b>Orientam. sessuale e identità di genere</b>	203	21,7%	21	7,4%	11	7,7%	3	3,0%	238	16,3%
<b>Disabilità</b>	76	8,1%	31	11,0%	5	3,5%	1	1,0%	113	7,7%
<b>Età</b>	5	0,5%	4	1,4%	9	6,3%	12	12,1%	30	2,1%
<b>Multiplo</b>	18	1,9%	4	1,4%	3	2,1%	3	3,0%	28	1,9%
<b>Altro</b>	7	0,7%	5	1,8%	3	2,1%	2	2,0%	17	1,2%
<b>Totale</b>	<b>937</b>	<b>100,0%</b>	<b>282</b>	<b>100,0%</b>	<b>142</b>	<b>100,0%</b>	<b>99</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.460</b>	<b>100,0%</b>

FONTE: CONTACT CENTER UNAR

**Casi rappresentativi**

Si riportano di seguito alcuni casi trattati dall'Ufficio, per porre in evidenza differenti problematiche di discriminazione.

**IL QUESTIONARIO E LA PAROLA RAZZA (CASO 749)**

I genitori di una bambina affetta da sindrome dello spettro autistico ricevono dai medici del reparto di neuropsichiatria infantile di una struttura ospedaliera che ha in cura la paziente un questionario da compilare nel quale, tra le varie informazioni riguardanti il comportamento della bambina, viene richiesta l'indicazione della razza.

La coppia di coniugi, sconcertata ed incredula, pur decidendo di proseguire nel percorso terapeutico intrapreso, segnala all'UNAR l'episodio, evidenziando come il dato dell'appartenenza razziale fosse assolutamente irrilevante nel caso in esame, oltre che assai discutibile dal punto di vista scientifico.

Ricevuta la segnalazione, l'UNAR contattava dapprima l'URP della struttura ospedaliera che pur concordando con la necessità di modificare il questionario suggeriva di avviare dei contatti diretti con il Direttore del Reparto di neuropsichiatria infantile che comunicava di aver già provveduto, dopo altre segnalazioni analoghe, ad eliminare dal questionario l'indicazione della razza del paziente. Per mero errore, era stato somministrato il precedente questionario recante l'indicazione dell'appartenenza razziale, irrilevante ai fini terapeutici specifici.

**LA SEGNALAZIONE DELLA “PRESENZA NOMADI” (CASO 361)**

Un'Associazione di settore segnala che sul portale di un Comune italiano nella sezione “servizi on line” i cittadini vengono invitati a segnalare alla polizia locale abusi, irregolarità, violazioni di norme e regolamenti o altri eventi simili dei quali possano venire a conoscenza. Nel campo “oggetto della segnalazione” appare un menu che consente di scegliere tra varie opzioni: “schiamazzi o assembramenti”, “irregolarità nel conferimento di rifiuti”, “abusi edilizi”, “veicoli in stato di abbandono” ed infine “bivacco o presenza nomadi”.

L'Associazione, nel segnalare la fattispecie, evidenzia l'inaccettabile accostamento di un comportamento contra legem ad un'intera etnia ed auspica un intervento dell'UNAR presso le autorità comunali per la modifica della sezione del portale istituzionale.

L'UNAR avvia contatti con il Comando della polizia municipale che, dopo diverse interlocuzioni, provvede a rimuovere il riferimento ai “nomadi” per la sua connotazione discriminatoria, lasciando comunque inalterata la voce “bivacco”, in linea con quanto previsto dal regolamento comunale nel quale alcun cenno viene fatto a qualsivoglia etnia.

**L'ASSEGNAZIONE DI ALLOGGI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (CASO MS 873)**

A seguito del quotidiano monitoraggio dei media, l'UNAR apprende la notizia della pubblicazione di un bando comunale per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il bando prevede, tra i requisiti di partecipazione, la residenza anagrafica o un'attività lavorativa esclusiva o principale nel territorio comunale da almeno 5 anni e la non titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare ubicati all'estero.

Viene inoltre fissato l'obbligo, per i soli cittadini di Stati membri della Unione Europea e extra UE, di produrre, in sede di verifica dei requisiti di accesso, certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare, al fine di provare che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza. A seguito di un esame approfondito dei requisiti da parte degli esperti giuridici, l'UNAR segnalava all'Amministrazione comunale la natura discriminatoria del criterio dell'anzianità di residenza, recentemente censurato dalla Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 44/2020 ha definitivamente sancito l'illegittimità di qualsiasi meccanismo che determini una discriminazione nell'accesso ad un bene o ad un servizio da parte di uno straniero regolarmente soggiornante nel nostro Paese. In relazione poi al previsto onere di documentazione aggiuntiva, l'UNAR evidenziava il contrasto di tale previsione con il principio della parità di trattamento dello straniero nei rapporti con la P.A., sancito dall'art. 2, comma 5, del T.U. Immigrazione.

La richiesta di modifica del bando veniva accolta dal Comune con riferimento all'onere di produrre documentazione aggiuntiva in capo ai cittadini extra-UE provvedendo contestualmente alla riapertura dei termini di presentazione delle istanze per consentire a tutti i potenziali soggetti interessati di poter partecipare alla procedura. Per quanto attiene al requisito della residenza quinquennale, altro profilo di censura da parte di UNAR ed oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale, l'Amministrazione comunale assicurava di aver investito della questione la Regione, attesa la competenza regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

**IL TAMPONE ANTIGENICO RAPIDO PER STRANIERI (CASO 634)**

Un caso particolare di discriminazione etnico-razziale trattato nel corso del 2021 è stato quello posto all'attenzione dell'UNAR da parte di una segnalante straniera residente in una città veneta che navigando in rete alla ricerca di una farmacia disponibile ad eseguire un tampone antigenico rapido COVID-19, si imbatteva nel sito di una farmacia che differenziava il costo del tampone in base all'età ed alla nazionalità del cliente: per italiani maggiorenni 15 euro, per italiani minorenni 8 euro, per stranieri 22 euro.

Ricevuta la segnalazione, l'UNAR si metteva in contatto con la farmacia per evidenziare la palese discriminazione contenuta nell'annuncio che veniva immediatamente modificato eliminando l'ingiustificata disparità di trattamento.



## **SECONDA PARTE**

### **CAPITOLO TERZO**

#### ***NUOVI ORIZZONTI GIURISPRUDENZIALI***

L'UNAR, in continuità con gli anni precedenti, ha ritenuto opportuno dedicare, anche con riferimento al 2021, una specifica sezione della presente Relazione alla disamina della giurisprudenza nonché all'analisi delle novità emerse nel contesto nazionale ed internazionale, al fine di contestualizzare il quotidiano perimetro in cui l'Ufficio opera.

Nello specifico, ampio spazio è stato riservato alle discriminazioni istituzionali, ossia, alle violazioni di diritti posti in essere con provvedimenti, condotte e comportamenti da istituzioni pubbliche, identificando in tale categoria gli attori della Pubblica Amministrazione in senso lato.

Anche il 2021, come l'anno precedente, è stato caratterizzato dalla gestione della pandemia e dagli sforzi del nostro Paese e della Comunità internazionale per il superamento della situazione emergenziale. Dalle analisi effettuate dall'Ufficio è emerso che nell'anno considerato sono stati pubblicati da parte di alcune amministrazioni comunali avvisi per l'erogazione di sussidi in gran parte legati all'emergenza sanitaria contingente (ad esempio i c.d. buoni alimentari Covid-19), introdotti per dare sollievo ai bisogni delle famiglie, tuttavia ancorati alla sussistenza di criteri restrittivi quali la residenza e il permesso di lungo soggiorno, criteri in apparenza neutri, ma suscettibili di generare un effetto discriminatorio nei confronti di talune categorie di soggetti. Si pensi alle persone versanti in stato di bisogno prive di fissa dimora, ovvero a coloro che risultano di fatto domiciliati nel Comune, ma non iscritti all'anagrafe e, dunque, seppur versanti in stato di bisogno, esclusi dalla platea dei potenziali beneficiari dei sussidi erogati dall'Amministrazione. Alcune situazioni sono state sottoposte all'attenzione dell'Autorità giudiziaria che si è pronunciata accertando le violazioni.

Le varie decisioni riportate nella presente Relazione costituiscono una selezione ragionata e distinta per argomento, con particolare riguardo, oltre che alle tematiche delle discriminazioni istituzionali, alle discriminazioni etnico-razziali, religiose, alle violazioni dei diritti delle persone LGBT+ e delle persone con disabilità, alla genitorialità *same sex*, all'intelligenza artificiale ed ai diritti umani. L'intento è quello di offrire un agevole strumento per una lettura critica e sistematica del panorama

giurisprudenziale dell'ultimo anno, utile per cogliere tendenze e spinte evolutive seguite dai diversi collegi giudicanti e dalle varie Corti.

L'Ufficio ha ritenuto di ricordare nel corpo della presente Relazione le prospettive di sviluppo di alcune tematiche, quali l'istituzione di una Autorità indipendente di garanzia per i diritti umani.

Puntuali riferimenti sono stati rivolti alle disposizioni della legge europea 2019-2020 (L. 23/12/2021, n. 238, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*) intervenuta per dare seguito ai precisi impegni assunti da parte dell'Italia in ordine all'adozione di modifiche legislative e regolamentari, al fine di prevedere espressamente l'estensione della competenza dell'UNAR in materia di tutela contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità e sulla conseguente effettiva assegnazione delle risorse umane e finanziarie corrispondenti ai nuovi compiti attribuiti. Nello specifico, con la predetta legge ed il recepimento da essa attuato della direttiva europea 54/2014/UE, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, si è provveduto ad introdurre in Italia un sistema normativo generale volto a reprimere le discriminazioni per nazionalità.

Centrale nel corpo della seconda parte della Relazione il tema del contrasto di *hate speech* e *hate crimes*, cui si accompagna l'auspicio dell'adozione di misure ancor più rigorose nei confronti di tutto ciò che costituisce violenta manifestazione di intolleranza. L'espansione del Web e l'avvento dei social network hanno reso la comunicazione sempre più veloce con conseguente, purtroppo, rapida diffusione anche dei discorsi d'odio.

Si è ritenuto opportuno dedicare spazio all'attività svolta dalla Commissione Europea nel Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, in particolare laddove ha evidenziato la necessità di adottare ulteriori disposizioni per assicurare la non discriminazione nell'utilizzo dell'intelligenza artificiale.

Il tema dell'intelligenza artificiale appare, infatti, di estrema attualità in ragione del sempre maggiore uso della tecnologia, della sua evoluzione e dei rischi per la tutela dei diritti umani (principalmente distorsioni algoritmiche con effetti discriminatori).

La necessità di un quadro generale etico e trasparente, in cui possano iscriversi le legislazioni dei singoli Stati e che regolamenti l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale (IA), è una delle priorità dei legislatori dell'Unione europea. Per questo motivo, nell'aprile 2021, la Commissione europea ha presentato una proposta per un quadro normativo dell'Unione europea (*Artificial Intelligence Act*). Nel corso del 2021 l'UNAR ha continuato a seguire gli sviluppi del dibattito per la definizione della

strategia e delle priorità dell'Accordo di partenariato per il ciclo di programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali e di investimento europei.

L'Ufficio ritiene indispensabile valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali è possibile arginare i fenomeni discriminatori e ciò in linea con la politica del nostro Paese e dell'Unione europea, che si muove verso misure sempre più incisive atte a contrastare la diffusione di qualsivoglia forma di razzismo e discriminazione.

### ***3.1 Le discriminazioni istituzionali***

Il monitoraggio del fenomeno delle discriminazioni istituzionali è proseguito nel corso del 2021 ed ha confermato la tendenza degli anni precedenti: numerose sono state le violazioni da parte delle Istituzioni pubbliche dei principi della parità di trattamento prescritta dal legislatore, nazionale e comunitario, nei confronti di alcuni gruppi sociali ed in specifici settori della vita sociale quali l'accesso a beni e servizi pubblici. Si riportano nel seguito alcuni esempi.

L'accesso da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia a prestazioni sociali fondamentali come il reddito di cittadinanza, il bonus bebè o l'assegno di maternità per le donne disoccupate, è stato, di fatto, ostacolato laddove l'Amministrazione ha imposto in bandi ed avvisi una serie di requisiti rivelatisi penalizzanti per alcune categorie di soggetti.

Nel 2021, ad esempio, sono stati pubblicati da parte di alcune amministrazioni comunali avvisi per l'erogazione dei c.d. buoni alimentari Covid-19, introdotti per dare sollievo ai bisogni delle famiglie, ancorati alla sussistenza di criteri restrittivi quali la residenza e il permesso di lungo soggiorno.

Come già rappresentato nelle *“Linee Guida in materia di interventi di solidarietà alimentare in esecuzione alla Ordinanza n. 658 del 29.3.2020 della Protezione Civile”* adottate dall'Ufficio nel 2020, l'esclusione dei soggetti non in possesso della residenza dalla platea di potenziali beneficiari si pone in contraddizione con le finalità definite dalla Protezione Civile con la citata Ordinanza n. 658 del 29.3.2020 che, appunto, prevede un aiuto ai nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dalla emergenza da virus Covid-19.

Il requisito della residenza inteso in modo restrittivo è suscettibile di generare un effetto discriminatorio nei confronti sia dei cittadini italiani sia degli stranieri privi di fissa dimora, ovvero

nei confronti di persone di fatto domiciliate nel Comune ma non iscritte all'anagrafe e versanti in stato di bisogno.

Sotto altro profilo, la difficoltà di accedere in periodo di pandemia alle vaccinazioni, incontrate soprattutto inizialmente, dalle persone in particolari condizione di vulnerabilità perché, ad esempio, prive di permesso di soggiorno (o con permessi di soggiorno particolari, scaduti o in fase di primo rilascio), prive di codice fiscale (o con codici fiscali numerici/provvisori) o prive di residenza (in particolare persone senza dimora), ha indubbiamente avuto riflessi sulla salute pubblica in generale; sul piano individuale la difficoltà di accesso alle vaccinazioni ha determinato l'impossibilità di ottenere il c.d. *green pass*, con la conseguente automatica limitazione di altri diritti costituzionalmente presidiati in quanto la suddetta certificazione è risultata per lungo tempo fondamentale per l'accesso a diritti essenziali come, ad esempio, la libertà di movimento, l'accesso al lavoro, l'accesso a luoghi di culto, cura e sanitari.

Particolarmente significativo è stato sui temi ricordati l'impegno dell'UNAR che, al fine di eliminare ostacoli e discriminazioni in campo vaccinale, ha proposto un'**integrazione dell'ordinanza n. 7/2021, adottata dal Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19**, disciplinante le modalità di accesso alle vaccinazioni.

L'interlocuzione istituzionale è stata proficua: nel mese di agosto, la struttura commissariale ha invitato Regioni e Province autonome a favorire e implementare l'accesso alle vaccinazioni anti SARS-CoV-2/COVID-19 da parte di persone senza tessera sanitaria, codice fiscale o residenza (in particolare le persone senza fissa dimora), anche attraverso la sinergia con associazioni e/organizzazioni del Terzo Settore presenti sul territorio in grado di supportare tale tipo di attività.

### **Il diritto all'alloggio e l'edilizia residenziale pubblica**

Il diritto all'abitazione in generale già da tempo è stato chiaramente collocato dalla Corte costituzionale tra i diritti inviolabili dell'uomo (Sent. 7 aprile 1988, n. 404).

Nello specifico, la normativa antidiscriminatoria sancisce il principio di parità di trattamento nell'esercizio dei diritti civili da parte dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea rispetto ai cittadini italiani; in particolare, l'art. 2, comma 2, D.lgs. n. 286/98 ravvisa una discriminazione laddove, ai sensi dell' art. 43, comma 1 e comma 2, lett. c) “...*illegittimamente si impongano*

*condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”.*

Il D.lgs. n. 215/2003 nell'identificare le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica, individua come specifico ambito di applicazione alla lett. i) dell'art. 3 l'“accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio”.

Nel corso del 2021 numerosi sono stati i casi di bandi e avvisi regionali e comunali per l'erogazione di benefici contenenti requisiti, di fatto, preclusivi per talune categorie di soggetti (contributi per l'alloggio ecc.) sui quali l'Ufficio è spesso intervenuto.

Si riporta una sintesi della casistica riscontrata:

- requisito della cittadinanza, italiana o comunitaria, richiesto per accedere ai contributi del **Bando “Residenzialità in montagna” della Regione Piemonte** che disciplina la concessione dei contributi per lo sviluppo della residenzialità in montagna rivolti alle persone fisiche per l'acquisto e/o il recupero della prima casa in un comune montano.

La finalità dell'avviso è favorire e incentivare il ripopolamento e la rivitalizzazione socioeconomica delle aree montane, agendo in contrasto alla marginalizzazione di tali aree.

Tra i requisiti richiesti per beneficiare di tali contributi economici vi era la cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione Europea, con esclusione di tutti i cittadini extra UE regolarmente soggiornanti in Italia.

L'UNAR ha richiesto ed ottenuto l'estensione della platea dei beneficiari a tutti i cittadini extra UE muniti di regolare permesso di soggiorno con la previsione di una proroga del termine di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione.

Sempre in tema di diritto all'alloggio, l'UNAR è intervenuto in occasione della pubblicazione della **Delibera di Giunta della Regione Lombardia n. XI / 5305 del 4/10/2021** avente ad oggetto l'approvazione del regolamento regionale recante “modifiche al regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4 (disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici)”.

L'UNAR è altresì intervenuto al fine di ottenere la rimozione da taluni bandi, finalizzati alla concessione di prestazioni sociali e alloggi, del criterio della cd. residenzialità storica, criterio che, seppur apparentemente neutro, di fatto favorisce le famiglie italiane e in via indiretta discrimina i

nuclei familiari di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio comunale che ivi risiedono da un numero inferiore di anni rispetto a chi è nato in Italia.

Al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9/2021, si è pronunciata ricordando che è la considerazione del bisogno a dover guidare l'azione pubblica in tema di prestazioni sociali e che la durata della residenza pregressa non è mai di per sé significativa di una condizione di maggior bisogno.

La **Corte di Cassazione, Prima Sezione civile, con sentenza del 15 febbraio 2021 n. 3842** ha ribadito il principio, già affermato dalle Sezioni Unite che *“Il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 Cost), sovranazionale (direttiva 2000/43/CE) ed interno (artt. 3 e 4 d.lgs. 215/2003 e 44 d.lgs. 286/98) di riferimento, come un diritto soggettivo assoluto da far valere davanti al giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista nell’emanazione di un atto amministrativo.*

Con due pronunce in un brevissimo lasso di tempo (**Tribunale Monza 9 dicembre 2021 e 13 gennaio 2022**) l’Autorità giudiziaria, in relazione alla richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali, è intervenuta nuovamente sulla questione della necessità o meno per gli stranieri di produrre documentazione aggiuntiva per poter concorrere all’assegnazione dell’alloggio. Trattandosi di attestazioni sostanzialmente impossibili da ottenere in paesi non dotati di efficienti sistemi di registrazione e trattamento dei dati, ha ritenuto concretizzarsi una discriminazione in danno di persone di nazionalità diversa da quella italiana riconoscendo, pertanto, in loro favore il risarcimento del danno non patrimoniale, determinato in via equitativa.

Di seguito, una breve rassegna delle sentenze pubblicate nel corso dell’anno che hanno accertato e condannato profili discriminatori presenti in bandi e avvisi pubblici, monitorati dall’UNAR.

La **Corte d’Appello di Trieste** ha respinto l’appello della regione Friuli-Venezia Giulia contro la sentenza di primo grado che aveva imposto la modifica del regolamento regionale n. 66/01 nella parte in cui richiedeva l’onere aggiuntivo ai cittadini non comunitari della produzione di documenti del paese di origine e di provenienza per accedere ai contributi per l’affitto.

Il **Tribunale di Ferrara, con sentenza n. 760/2021**, ha condannato per discriminazione il Comune di Ferrara per l’adozione del criterio della “anzianità di residenza” nel Regolamento per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica prevedendo l’attribuzione di 0,5 punti per ogni anno di residenza continuativa nel territorio comunale, risultando ciò in contrasto con i

principi fissati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 9/2021 con la quale era stato evidenziato il carattere discriminatorio della legge regionale dell’Abruzzo che aveva fissato principi del tutto analoghi a quelli contenuti nella Delibera e nel bando del comune di Ferrara.

**La Corte d’Appello di Firenze, con la sentenza n. del 27 gennaio 2021**, ha stabilito che la richiesta di documentazione supplementare ai sensi dell’art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000 rivolta al solo cittadino straniero – che, a differenza del cittadino UE, non può autocertificare – per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, non è sostenuta da alcuna norma di rango primario, è da considerarsi illegittima e irragionevole e costituisce discriminazione diretta ponendo il cittadino straniero, in ragione della sua condizione di straniero, in una situazione significativamente più svantaggiosa rispetto a quella dell’italiano.

**La Corte d’Appello di Brescia, con la sentenza del 24 febbraio 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dal Comune di Palazzago consistente nella pretesa, nei confronti dei soli cittadini extra UE, ai fini della concessione dell’assegno famiglie numerose di cui all’art. 65 della l. n. 448 del 1998, di documentazione aggiuntiva proveniente dalle autorità dei Paesi di origine, in ordine all’impossidenza di beni mobiliari e immobiliari all’estero, posto che tale documentazione aggiuntiva non è richiesta dalla normativa sull’ISEE e che anche il cittadino italiano e il cittadino UE ben potrebbero essere titolari di beni mobili e immobili al di fuori della UE, e anche in questo caso il controllo del dato autocertificato dal cittadino, da parte delle autorità italiane, non sarebbe possibile.

**Il Tribunale di Udine, con l’ordinanza del 2 marzo 2021**, ha statuito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Friuli Venezia Giulia, consistente nell’aver adottato il Regolamento 15 aprile 2020 n. 66 (“Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni e favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa di cui all’art. 19 L.R. 1/16”) nella parte in cui, ai fini dell’accesso alla prestazione di cui all’art. 19 della L.R. n. 1/16, il Regolamento prevede, all’art. 6, comma 2 lett. d) il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all’estero e, all’art. 9, comma 3 che tutti i cittadini extra UE debbano fornire “documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza”, con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza extra UE che non forniscano tale documentazione; costituisce altresì

discriminazione la condotta del Comune di Udine consistente nell'aver inserito, nel bando di cui alla determina n. 934/2020, le medesime clausole.

**Il Tribunale di Bergamo, con l'ordinanza del 16 marzo 2021**, ha stabilito, a sua volta, che costituisce discriminazione la delibera del Comune di Covo (BG) n. 63/2014, concernente un aumento da € 50,00 ad € 210,00 dell'importo da corrispondere per ottenere il certificato di idoneità alloggiativa, in quanto tale aumento non risulta proporzionale, ragionevole e coerente rispetto allo scopo perseguito ed ai costi sostenuti dal Comune, avendo posto in una posizione di particolare svantaggio gli stranieri residenti presso tale Comune, compromettendone in sostanza l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti attinenti alla sfera personale, familiare e lavorativa, per motivi legati alla nazionalità.

**Il Tribunale di Trieste, con l'ordinanza del 30 aprile 2021**, ha stabilito che la condotta della Regione Friuli Venezia Giulia e del Comune di Trieste, consistente nell'aver imposto ai cittadini extracomunitari con permesso di lungo periodo, di documentare l'insussistenza, per tutti i componenti del nucleo familiare, di un diritto di proprietà su alloggi nei paesi di origine e di provenienza, al fine di essere inseriti nella graduatoria per la concessione dei contributi regionali per i canoni di locazione costituisce discriminazione in quanto l'art. 29, comma 1-bis, della L.R. 1/2016 è in contrasto con l'art. 11 della Direttiva 109/2003 che tutela la parità di trattamento dei lungo soggiornanti nelle procedure di accesso all'alloggio e tale requisito appare altresì illegittimo alla luce della sentenza n. 9/2021 della Corte Costituzionale sicché, oltre alla condanna al pagamento delle somme dovute a titolo di sostegno alla locazione, la Regione è tenuta a pubblicare la pronuncia sul sito istituzionale per la durata di 30 giorni.

**Il Tribunale di Torino, con l'ordinanza del 22 giugno 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta e, per essa, dalla sua Giunta Regionale, consistente nell'aver emanato la delibera 1580 del 7 dicembre 2018 con la quale è stato indetto il bando di concorso 2018 – fondo di sostegno alla locazione per l'anno 2018 – nella parte in cui detto bando conteneva le seguenti clausole: permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. n. 286 del 1998 anziché regolare permesso di soggiorno per qualunque tipo; assenza di proprietà su immobili ad uso abitativo in Italia o all'estero, senza esentare da tale requisito coloro che sono muniti di permesso di soggiorno per protezione internazionale o protezione umanitaria; obbligo (per gli stranieri UE ed extra UE) di dimostrare l'assenza di “proprietà a destinazione abitativa ubicata all'estero” mediante documentazione



“riguardante attestazioni o certificati in corso di validità rilasciata dal competente stato estero stesso corredata da traduzioni in lingua italiana autenticata dall’autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all’originale” anziché prevedere l’equiparazione tra cittadini italiani e cittadini stranieri, senza oneri documentali aggiuntivi per questi ultimi; sicché la Regione è obbligata a riaprire il bando senza i requisiti discriminatori ed è condannata a pagare € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell’adempimento del predetto obbligo, a decorrere dal 30mo giorno successivo alla notifica della ordinanza nonché a pubblicare il dispositivo del provvedimento sul sito istituzionale dell’amministrazione.

La **Corte d’Appello di Trento, con la sentenza n. 56 del 23 giugno 2021**, ha sancito che costituiscono discriminazione le disposizioni ai sensi dell’art. 5, comma 2-bis e dell’art. 3, comma 2-bis, della L.P. 7 novembre 2005, n. 15 in quanto incompatibili con il principio della parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali ex art. 11 comma 1, lett. f) e, rispettivamente, ex art. 11, par. 1, lett. d) della Direttiva 25.11.2003, n. 2003/109/CE, nella parte in cui subordinano l’ammissibilità della domanda volta all’assegnazione di un alloggio a canone sostenibile in locazione al possesso del requisito della residenza decennale nel territorio nazionale e, quindi, alla luce del principio del primato del diritto dell’Unione europea sul diritto interno, devono essere disapplicate sicché il Comune di Trento deve ammettere nella graduatoria per l’accesso agli alloggi pubblici a canone sostenibile in locazione per l’anno 2019 anche i richiedenti privi del requisito della residenza decennale sul territorio nazionale e pubblicare la decisione sulla home page del sito istituzionale.

Il **Tribunale di Ferrara, con l’ordinanza del 6 luglio 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dal Comune di Ferrara consistente nell’aver adottato il “Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP” del 2 marzo 2020 nella parte in cui, alla Tabella B) allegata, lett. E.1., prevede l’assegnazione di un punteggio esorbitante di “0,5 punti per ciascun anno” nel caso di “richiedente che, alla data di presentazione della domanda e alla data di verifica dei requisiti e delle condizioni in sede di assegnazione, sia residente anche non continuativamente nel Comune” senza la previsione di un tetto massimo e nell’aver adottato la delibera di Giunta Comunale del 7 luglio 2020, n. GC-2020-218 (e successive modifiche) nella parte in cui prevedeva che l’impossidenza di diritti reali su beni immobili, nei paesi di provenienza, sia comprovata con forme diverse per i cittadini di paesi extra U.E. rispetto ai cittadini italiani ed europei sicché, oltre

all'immediata cessazione della condotta discriminatoria, il Comune è tenuto a pubblicare la decisione sulla home page del proprio sito istituzionale per almeno 30 giorni.

**Il 25 novembre 2021 la Corte d'Appello di Trieste** ha respinto l'appello della Regione Friuli Venezia Giulia contro la decisione di primo grado che aveva imposto la modifica del Regolamento regionale n. 66/01 nella parte in cui richiedeva ai cittadini stranieri la produzione di documenti del paese di origine e di provenienza per accedere al “contributo affitti”.

Si trattava di una disposizione del tutto irragionevole che negli anni passati ha rappresentato un serio ostacolo nell'accesso dei cittadini stranieri a questa prestazione assistenziale e di una grave forma di ingiustizia.

È infatti del tutto illogico richiedere ai soli stranieri documenti aggiuntivi oltre all'ISEE (sul quale vengono comunque riportate le eventuali proprietà all'estero, che devono essere denunciate all'Agenzia delle Entrate).

Come ha osservato la Corte costituzionale nella sentenza 9/2021 riguardante una identica disposizione contenuta in una legge della Regione Abruzzo, anche un italiano (che accede al contributo sulla base del solo ISEE) ben può possedere un immobile all'estero.

Inoltre, pressoché tutte le Regioni italiane (tranne il Friuli Venezia Giulia) hanno ormai rimosso questo tipo di previsioni.

A questo punto la Regione è tenuta a dare piena esecuzione alla decisione e a cancellare l'art. 29, comma 1-bis della L.R. n. 1 del 2016, chiarendo che tutti i richiedenti, italiani e stranieri, accedono al contributo a parità di condizioni, fermi tutti i successivi controlli che potranno e dovranno essere fatti, indipendentemente dalla cittadinanza.

Ciò consentirà ai Comuni (che dopo la decisione di primo grado hanno ammesso “con riserva” gli stranieri, sospendendo però l'erogazione per tutti) di sbloccare il contributo per l'anno 2021 e procedere alla erogazione.

**Il Tribunale di Monza, con l'ordinanza del 9 dicembre 2021**, ha stabilito che sussiste il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale da discriminazione in capo al cittadino straniero che si veda escluso dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi ERP a causa della illegittima domanda di documenti non richiesti al cittadino italiano comprovanti la “impossidenza” di immobili all'estero, qualora il giudizio si concluda allorché l'inserimento in graduatoria non è più possibile per avere la stessa cessato ogni efficacia; a tal fine non osta il fatto che il richiedente non abbia subito un effettivo danno patrimoniale.

Vanno ricordate anche la **sentenza n. 44/2020**, nella quale la **Corte costituzionale** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 22, comma 1, della legge Regione Lombardia n. 16/2016 che condizionava l'accesso agli alloggi ERP al requisito della residenza anagrafica o dello svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia per almeno cinque anni precedenti la data di presentazione della domanda.

Come nei precedenti, la Consulta ha dichiarato la norma incostituzionale sul presupposto che il requisito della residenza prolungata per cinque anni fosse irragionevole rispetto all'accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Quel requisito, ribadiscono i giudici costituzionali, non è «rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare».

A questo proposito i giudici non escludono del tutto il «radicamento» sul territorio come uno degli «elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria», ma affermano che «non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Nella sentenza la Corte costituzionale esclude l'uso di parametri di matrice europea per sindacare le norme lombarde impositive di vincoli di residenza prolungata. Sebbene il giudice remittente avesse richiamato l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, che stabilisce il principio della parità di trattamento tra stranieri titolari del relativo status (residenza legale per più di cinque anni e possesso di certi requisiti reddituali) e cittadini dello Stato membro ospitante, la Consulta ha ritenuto assorbito tale censura (si v. anche sent. 107/2018).

Complice anche la mancanza di una indicazione univoca nell'ordinanza di rimessione, i giudici costituzionali hanno evitato di annullare le disposizioni regionali relative ai requisiti per l'accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica, così come avevano fatto in precedenza per altre norme regionali (sentt. 168/2014 e 106/2018) e per le norme nazionali relative al contributo per l'accesso alle abitazioni in locazione (sent. 166/2018).

La seconda decisione della Corte costituzionale, n. 9/2021, ha riguardato la legge n. 34/2019 della Regione Abruzzo sulle ERP che, anziché prevedere il radicamento come condizione ai fini della domanda, fissava un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in Comuni della Regione. La Corte costituzionale ha giudicato la norma incostituzionale perché attribuirebbe un «peso esorbitante (...) al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi», rispetto al «carattere marginale» che tale criterio dovrebbe avere in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta e alla «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità».

### **3.2 Le discriminazioni etnico-razziali**

Il monitoraggio svolto dall'Ufficio sulla giurisprudenza prodotta sul ground delle discriminazioni razziali riguarda, in particolare, tre sentenze dell'autorità giudiziaria penale e, in particolare, un caso di una aggressione da parte di due italiani contro un uomo, presumibilmente di origine africana, che chiedeva l'elemosina di fronte ad un supermercato, la decisione della Corte di Cassazione sul ricorso proposta da Traini Luca per i famosi fatti di Macerata del febbraio 2018 e, infine, una sentenza della Corte Militare di Appello.

**Il Tribunale di Lecce, Seconda Sezione Penale, ha condannato, con sentenza n. 45/2021**, due cittadini italiani per avere, in concorso tra loro, colpito violentemente con pugni al volto un uomo di colore extracomunitario non identificato, che si trovava fermo dinanzi alle porte del supermercato Eurospin, cagionandogli lesioni e proferendo le espressioni *“stasera non finisce qua con questo sporto negro...hanno rotto i coglioni...stasera lo ammazziamo”*, spinti da finalità di discriminazione e odio etnico-razziale, nonché per avere aggredito, sempre in concorso tra loro e in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, commettendo il fatto per finalità di discriminazione e odio etnico-razziale, dopo che a seguito dell'aggressione erano state chiamate le forze dell'ordine, anche gli agenti di polizia municipale intervenuti sul posto, rivolgendo agli stessi minacce *“mo vieni con noi, stasera non finisce qui, ci siamo rotti coglioni, ce l'avete sempre con noi italiani”* e gli agenti di Polizia di Stato successivamente intervenuti, colpendoli violentemente al viso e alle gambe e pronunciando frasi del genere *“vi spariamo, andate a prendere quel negro di merda, spariamo pure lui”*.

La sentenza qualifica il fatto come percosse ex art. 337 c.p., con l'aggravante di cui all'art. 604 *ter* c.p. *“evincendosi dagli atti che anche le condotte di resistenza ascritte agli imputati sono state consapevole esteriorizzazione, immediatamente percepibile, di un sentimento connotato dalla volontà di escludere condizioni di parità per ragioni fondate sulla appartenenza della originaria vittima alla razza africana”*.

La seconda **sentenza è la n. 16470/2021 della Corte di Cassazione**, con la quale è stato deciso il ricorso proposto da parte di un imputato avverso la sentenza della Corte di Appello di Ancona del 2/10/2021, che aveva confermato la sua condanna in sede di giudizio abbreviato richiesto nel corso

del giudizio direttissimo obbligatorio per il reato di strage di cui all'art. 422, secondo comma, seconda parte, c.p., armi ed altri, con l'aggravante dell'odio razziale ex art. 604-ter c.p..

Gli avvenimenti sono ben noti per il clamore mediatico che la notizia ebbe all'epoca dei fatti, ma è utile ricostruirli brevemente per inquadrare le motivazioni del rigetto del ricorso da parte della Corte. Il 3 febbraio del 2018, in mattinata, l'imputato percorreva a bordo della propria autovettura la città di Macerata fermandosi a sparare colpi di arma da fuoco nei confronti di passanti, esclusivamente di pelle nera, nonché sparando in direzione anche di alcuni esercizi commerciali. Lo stesso Traini dichiarava, una volta fermato dalla Polizia, di voler uccidere un cittadino nigeriano arrestato per l'omicidio di una donna in un contesto di spaccio di droga, salvo non poter portare a termine tale disegno criminoso per la presenza delle Forze dell'Ordine e ripiegare su altre persone a suo dire coinvolte nello spaccio di droga. Sparava, ferendole, in direzione di 11 persone di pelle nera e di alcuni esercizi commerciali ritenuti sede per lo spaccio di droga, oltre che contro la sede locale del Partito Democratico, ritenuto dallo stesso avere una *“posizione di accettazione della immigrazione clandestina, portatrice di immigrati e degrado per lo spaccio di droga”*.

La Corte di Appello, con la sentenza oggetto di impugnazione, aveva confermato la qualificazione giuridica dei fatti quale delitto di strage, perché si era in presenza di una condotta idonea a porre in pericolo la pubblica incolumità con il dolo specifico di uccidere un numero indeterminato di persona.

Il giudice di secondo grado confermava anche la configurabilità dell'aggravante di odio razziale che rappresentava non il semplice movente dell'azione ma la evidente caratteristica oggettiva della condotta. Sul punto il provvedimento parla di *“estrema e irriducibile avversione...nei confronti delle persone di colore”* desunte da una serie di elementi quali le modalità dell'azione e le ripetute affermazioni razziste fatte dall'imputato che rendono marginali le motivazioni legate all'odio per la droga e l'omicidio della cittadina, episodi questi che hanno rappresentato l'occasione per fare esplodere l'odio razziale covato dall'imputato. Tant'è che le vittime delle sue aggressioni sono puramente casuali e non identificate a priori secondo criteri legati al loro eventuale coinvolgimento nello spaccio di droga.

La difesa dell'imputato ha contestato sia la sussistenza del reato di strage, non rientrando a suo dire in questa fattispecie la sua condotta, per l'assenza dell'unità spazio-temporale di azione ed evento che caratterizza questo tipo di reato, che l'aggravante di cui all'art. 604-ter c.p., in quanto l'imputato non odierrebbe le persone “di colore” bensì la droga e gli spacciatori che secondo la sua logica sono solo soggetti neri.

La Corte di Cassazione, nel rigettare il ricorso, conferma che nelle azioni dell'imputato non vi fosse alcuna soluzione di continuità, percorrendo le strade cittadine per un lasso di tempo più o meno lungo alla ricerca di obiettivi casuali di "pelle nera" da aggredire, ed è proprio nella casualità della scelta delle vittime che si concretizza l'elemento discrezionale che permette di qualificare la condotta quale strage. Pertanto, conclude il provvedimento, mancando nel caso in esame qualsiasi ipotesi di bersaglio specifico poiché *"i soggetti aggrediti erano proprio quegli obiettivi casuali che caratterizzano la condotta di aggressione alla pubblica incolumità del reato di strage"*.

Interessante, per quanto di competenza di questo Ufficio, le argomentazioni con le quali la Corte di Cassazione rigetta l'altro motivo di ricorso, secondo il quale non vi fosse l'aggravante dell'odio razziale in quanto il Traini ha agito non perché odiasse le persone "di pelle nera" ma perché identificasse in questi soggetti la categoria degli spacciatori di droga, contro la quale lui stava agendo.

L'autorità giudiziaria ricorda come tipicamente *"l'odio razziale è caratterizzato dalla assegnazione al gruppo avversato di condotte generalizzate che ne giustificano la valutazione negativa, del tipo "tutti ladri" o, come nel nostro caso, "tutti spacciatori"*.

Correttamente, quindi, la Corte di Assise di Appello aveva rilevato come *"la condotta di un soggetto che giri le strade di una città per sparare ad ogni persona di pelle nera sul suo tragitto, senza alcuna ragione di scelta che non sia, appunto, il colore della pelle, abbia una obiettiva connotazione di odio razziale"*.

L'ultima sentenza riguarda un caso di diffamazione pluriaggravata e continuata, messa in atto da un militare in servizio presso il Reggimento Alpini di Belluno con l'aggravante della finalità di discriminazione, di odio etnico, nazionale e razziale. La Corte militare di Appello si è pronunciata sul ricorso presentato dall'imputato avverso la **sentenza di I grado n. 57 del 16/12/2019 emessa dal Tribunale militare di Verona** che aveva condannato il sergente ad anni 1 e mesi 6 di reclusione militare, oltre alle spese e conseguenze di legge e al risarcimento dei danni nei confronti della parte civile costituita, perché il Sergente Maggiore in servizio presso il 7° Reggimento Alpini di Belluno, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, consuetudinariamente, durante la cerimonia dell'alzabandiera e durante gli addestramenti, alla presenza di numerosi militari e, quindi comunicando con più persone, offendeva la reputazione di un Capitano di origine marocchina, proferendo frasi del tipo *"sto marocchino di merda gliela farò pagare in un modo o nell'altro"*, *"sto marocchino non è degno di stare nell'esercito italiano"*, *"ha rubato il posto in*

*Accademia ad un italiano”, “sto stronzo”, “sto bastardo, prima o poi gliela farò pagare”, “è un pezzo di merda, sto meschino”.*

Il tribunale ha motivato la domanda sulla base di documenti e delle dichiarazioni testimoniali di quattro testi, ritenuti particolarmente attendibili, mentre ha valutato non attendibili e irrilevanti le altre. In sintesi, l'appellante ho sottolineato una serie di elementi di contrasto rispetto alle dichiarazioni rese dai suddetti quattro testi, che ne avrebbero compromesso del tutto la piena attendibilità, con la conseguente richiesta di assolvere l'imputato “per non aver commesso il fatto o perché il fatto non sussiste”.

Nel rigettare il ricorso sul punto, la Corte militare di Appello ha evidenziato come, in verità, il quadro delle testimonianze assunte in primo grado fosse assai sconsolante, con molti testimoni che sono sembrati sfuggire alle questioni che gli sono state poste, mentre al contrario hanno assunto maggiore rilievo le testimonianze a riscontro dell'accusa perché hanno ricostruito i fatti nel loro effettivo svolgersi.

Tale ricostruzione è stata *“esplicita e chiara nei riferimenti diretti a motivi razziali, che hanno caratterizzato le offese rivolte dall'imputato alla persona offesa, ripetutamente apostrofato in modo spregiativo come straniero e marocchino; sul punto appare utile rammentare che la Cassazione ha affermato la rilevanza del valore oggettivo del comportamento discriminatorio, anche a prescindere dalla “mozione soggettiva” dell'agente (Sez. 5, Sentenza n. 13530 dell'08/02/2017: “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 o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, ad un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente”;* Sez. 5, Sentenza n. 30525 del 04/02/2013: *“La circostanza aggravante della finalità di discriminazione razziale è configurabile per il solo fatto dell'impiego di modalità di commissione del reato consapevolmente fondate sul disprezzo razziale, restando irrilevanti le ragioni, che possono essere anche di tutt'altra natura, alla base della condotta”*”.

Nell'ambito delle discriminazioni etnico-razziali, si segnalano altre sentenze significative.

La **Corte d'Appello di Milano, con la sentenza n. 77 del 29 dicembre 2020**, ha stabilito che la differenziazione introdotta dal regolamento del Comune di Lodi introdotto con DGC 28/2017 in

punto di documentazione su redditi/beni posseduti (o non posseduti) all'estero costituisce una discriminazione diretta nei confronti dei cittadini di Stati extra UE per ragioni di nazionalità perché di fatto, attraverso i gravosi oneri documentali aggiuntivi richiesti, rende loro difficoltoso concorrere all'accesso alle prestazioni sociali agevolate, così precludendo ai predetti il pieno sviluppo della loro persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza e ha, conseguentemente, respinto l'appello presentato dallo stesso Comune.

**Il Tribunale di Alessandria, con l'ordinanza ex art. 28 del D.lgs. n. 150 del 2011 del 21 gennaio 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta dell'INPS consistita nell'aver negato al ricorrente, cittadino extra UE soggiornante di lungo periodo, l'assegno per il nucleo familiare di cui all'art. 2 del D.l. n. 69 del 1988 conv. in l. n. 153 del 1988, dovendosi computare nel nucleo familiare il coniuge e i figli residenti all'estero alla luce della recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea C-303/19 del 25/11/2020 secondo cui l'art. 11 della Direttiva 109/2003/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengano presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti all'estero, qualora detto Stato membro non abbia espresso in sede di recepimento della suddetta direttiva la deroga ivi prevista.

**Il Tribunale di Roma, con l'ordinanza ex art. 700 c.p.c. del 26 gennaio 2021**, ha confermato il contenuto del decreto emesso inaudita altera parte il 21 dicembre 2020 che aveva accertato la natura discriminatoria del rifiuto opposto da Poste Italiane S.p.A. di aprire un conto corrente di base ai richiedenti asilo in possesso di ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 3, del D.lgs. n. 142 del 2015 (che costituisce titolo di soggiorno provvisorio), ricevuta in corso di validità munita di fotografia del titolare rilasciata da un'amministrazione dello Stato e con indicazione del nome e della data di nascita del richiedente.

**La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 3842 del 15 febbraio 2021**, ha statuito, in punto di giurisdizione, che il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 Cost), sovranazionale (Direttiva 2000/43/CE) ed interno (artt. 3 e 4 del D.lgs. 215 del 2003 e 44 D.lgs. n. 286 del 1998) di riferimento, come un diritto soggettivo assoluto da far valere davanti al giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista nell'emanazione di un atto amministrativo.



La Cassazione ha confermato la natura discriminatoria ai sensi degli artt. 43 e 44 T.U. sull'immigrazione, di una delibera di giunta comunale con la quale l'Ente aveva disposto il divieto generalizzato ed assoluto di campeggio nell'intero territorio comunale e rigettato la domanda avanzata da alcuni cittadini Rom di riconoscimento della residenza anagrafica e di assegnazione di un'area pubblica da adibire ad uso esclusivo di stanziamento di due roulotte.

Nel caso di specie, è stata confermata la decisione della Corte di Appello di Ancona, che aveva stabilito la natura indirettamente discriminatoria della delibera che, sebbene apparentemente neutra, veniva di fatto ad impedire ad una determinata categoria etnica (i Rom) e, in particolare, alla signora ricorrente uno stanziamento nel territorio comunale compatibile con il suo stile di vita, di fatto escludendola.

La Corte di Cassazione ha, dunque, ribadito la rilevanza dei comportamenti discriminatori posti in essere da un ente pubblico nei confronti dei cittadini mediante l'adozione di atti amministrativi, laddove assume rilevanza giuridica la sequenza cronologica degli eventi che hanno visto prima la ricorrente richiedere la residenza e l'assegnazione di un'area di parcheggio e subito dopo il Comune deliberare il divieto assoluto di parcheggio su tutto il territorio comunale.

Ciò che rileva, infatti, in materia di accertamento di discriminazioni non è la motivazione formale e apparentemente neutra dell'atto amministrativo ma, invece, l'effetto discriminatorio che esso nasconde nei confronti delle famiglie di etnia Rom mediante il compimento di azioni che la Corte di Appello definisce "*segnali sintomatici di ostilità del Comune*".

**La Corte di Cassazione, con le ordinanze nn. 9378 e 9379 dell'8 aprile 2021**, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 6-bis, del D.l. n. 68 del 1988, per violazione degli artt. 11 e 117 Cost., in reazione all'art. 12 della Direttiva 2011/98, nella parte in cui prevede che per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno unico lavoro, ai fini del pagamento degli assegni familiari, sia calcolato sui soli familiari residenti in Italia mentre tale limitazione non è prevista per gli italiani.

**La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 67 dell'11 marzo 2022**, ha deciso dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di Cassazione per difetto di rilevanza.

La Consulta ha disatteso le argomentazioni della Cassazione circa la impossibilità di procedere alla disapplicazione delle norme nazionali relative alle prestazioni previdenziali in oggetto affermando che il diritto europeo detta una disciplina in sé compiuta da applicare in luogo di quella già

dichiarata incompatibile dalla Corte di Giustizia, a cui la stessa Cassazione si era già rivolta con apposito rinvio pregiudiziale, nella sentenza del 25 novembre 2020, in C-303/19, che ha dichiarato il contrasto tra l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva n. 2011/98/UE e l'art. 2, comma 6-bis, della l. n. 153 del 1988.

**Il Tribunale di Treviso, con l'ordinanza n. 1174 del 29 aprile 2021**, ha stabilito che sussiste il diritto alla percezione degli assegni familiari anche per i familiari stranieri non presenti sul territorio nazionale per il periodo in cui il ricorrente era titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo in applicazione della sentenza della CGUE del 25 novembre 2020 secondo cui l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d) della Direttiva 2003/109 osta ad una disposizione come l'articolo 2, comma 6-bis, della legge n. 153/1988 ai sensi del quale non fanno parte del nucleo familiare di cui a tale legge il coniuge nonché i figli ed equiparati di cittadino di paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana.

**Il Tribunale di Perugia, con l'ordinanza n. 136 del 12 maggio 2021**, ha sancito, a sua volta, che sussiste il diritto a percepire l'assegno di natalità per una cittadina marocchina titolare del permesso di soggiorno per assistenza minori (art. 31, comma 3, del D.lgs. n. 286 del 1998) in quanto la norma istitutiva della prestazione oggetto di causa (art. 1, comma 125, legge 23 dicembre 2014 n. 190) si pone in contrasto con l'art. 65 dell'Accordo euromediterraneo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato il 26 febbraio 1996 ed entrato in vigore il 1° marzo 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale CE L 70/00 nella parte in cui vincola, nei confronti dei cittadini stranieri, l'erogazione del beneficio al possesso della carta di soggiorno di lungo periodo in quanto tale accordo prevede un principio di parità di trattamento dei cittadini marocchini con i cittadini italiani in materia di sicurezza sociale.

**Il Tribunale di Brescia, con l'ordinanza ex art. 702-bis c.p.c. del 14 maggio 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione il comportamento dissuasivo posto in essere dal Comune di Pontevico che, nel modulo di richiesta della prestazione sociale "*Assegno di maternità di base*" indicava erroneamente il titolo di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e non anche il permesso unico lavoro e che da tale comportamento deriva un danno patrimoniale pari all'importo della prestazione non percepita dalla ricorrente e l'obbligo di adeguare le comunicazioni istituzionali rivolte ai propri residenti indicando chiaramente, tra i requisiti per la concessione della misura, il possesso di uno dei titoli ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. b) e c) della Direttiva 98/2011/UE.

Il **Tribunale di Pescara, con l'ordinanza del 4 giugno 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Abruzzo, e per essa dalla Giunta Regionale, consistente nell'aver adottato la DGR n. 193 del 10 aprile 2020 nella parte in cui, all'allegato A, prevede, per l'erogazione di contributi per l'acquisto di beni di prima necessità di cui all'art. 2, comma 1 lett. d) L.R. 9/2020, per i cittadini extra UE, anche il requisito del permesso di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. n. 286 del 1998 o in alternativa del permesso almeno biennale unitamente alla regolare attività lavorativa, anziché il solo requisito della residenza nel territorio regionale.

Il **Tribunale di Treviso, con l'ordinanza del 9 giugno 2021**, ha stabilito che sussiste il diritto dei familiari di cittadini italiani di essere iscritti al SSN ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, sicché la Deliberazione della Giunta Regionale 753/2019 nei punti 8.4.2. e 9.1., nelle parti in cui impediscono l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale per i genitori (di cittadini italiani) ultrasessantacinquenni non aventi la cittadinanza di uno stato membro che hanno fatto ingresso dopo il 5 novembre 2008, va disapplicata con obbligo di rilascio delle tessere sanitarie ad opera della Azienda ULSS 2 Marca Trevigiana.

La **Corte d'Appello di Milano, con la sentenza n. 633 del 15 giugno 2021**, ha stabilito che il d.P.C.M. del 17 febbraio 2017 e le circolari INPS che limitano l'accesso al bonus asili nido - istituito con legge di bilancio n. 232/2016 - ai soli cittadini extra UE in possesso di permesso di soggiorno per lungo soggiornanti o protezione internazionale costituiscono discriminazione laddove contrastano con la norma sovranazionale (Reg. 883/2004 e Direttiva 98/2011) che prevede che i lavoratori extra UE beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato in cui soggiornano, avendo la direttiva succitata un'efficacia diretta e una portata autoesecutiva nell'ordinamento italiano.

Il **Tribunale di Milano, con l'ordinanza cautelare del 24 giugno 2021**, ha stabilito che le delibere di Giunta del Comune di Boffalora Sopra Ticino nn. 122/2016, 108/2017, 124/2018, 117/2019 e 113/2020 costituiscono discriminazione nella parte in cui prevedono, ai fini dell'accesso al bonus bebè comunale, il requisito della cittadinanza europea anziché della cittadinanza europea ed extra UE, sicché il Comune convenuto è stato condannato a corrispondere la prestazione di € 250,00 ai residenti privi del requisito della cittadinanza europea per ciascun nuovo nato nel periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2020 nonché è obbligato a pubblicare l'ordinanza sul proprio sito istituzionale.

Il **Tribunale di Padova, con l'ordinanza n. 3978 del 13 luglio 2021**, ha ritenuto che, nonostante il rinvio dalla Corte Costituzionale alla CGUE, è possibile un giudizio di incompatibilità della previsione di cui all'art. 1, comma 125, della l. n. 190 del 2014 (che richiede requisiti restrittivi in base alla nazionalità per accedere all'assegno di natalità) con l'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva 98/2011/UE e dunque una sua disapplicazione in quanto i principi del giusto processo impongono una ragionevole celerità nella decisione, specie quando siano in gioco diritti fondamentali dell'individuo e della famiglia, nel momento peculiare della prima infanzia dei figli.

Il **Tribunale dell'Aquila, con l'ordinanza del 19 luglio 2021**, ha a sua volta statuito che costituisce discriminazione il comportamento della Regione Abruzzo consistito nell'aver emanato bandi di concorso in applicazione della L.R. n. 9 del 2020 nella parte in cui richiedevano, per poter accedere ai contributi per l'acquisto di beni di prima necessità, i c.d. "buoni spesa", il requisito del *permesso di soggiorno per lungo soggiornanti o del permesso almeno biennale unito allo svolgimento di "regolare attività lavorativa"*.

La **Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 20819 del 21 luglio 2021**, ha stabilito che la Direttiva 2000/78, adottata dopo l'ampliamento delle competenze comunitarie per contrastare le discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o le tendenze sessuali, ha rafforzato il nesso che sussiste tra eguaglianza e dignità umana nella tutela contro le discriminazioni.

L'inclusione nel TCE (art. 13, ora art. 19 TFUE) di fattori di discriminazione diversi dal genere, tra cui alcuni, quali la religione e le convinzioni personali, non immutabili o oggettivi, infatti, ha contribuito a favorire un allargamento di tipo universalistico della tutela antidiscriminatoria, come posto in evidenza dalla dottrina.

L'intervenuto rafforzamento della tutela antidiscriminatoria quale garanzia dei diritti fondamentali costituisce, dunque, elemento di lettura della Direttiva n. 78/2000, recepita nell'ordinamento nazionale dal D.lgs. n. 216 del 2003, nel senso che i diritti in materia di lavoro e sindacali, riconosciuti dall'ordinamento unionale e nazionale, devono potersi svolgere in condizioni di parità, e devono essere tutelati da violenze, mobbing e altri atti o condotte lesive, senza che possano assumere rilievo i suddetti fattori.

La Cassazione ha rilevato che l'espressione "convinzioni personali" deve essere interpretata in tale contesto, come formula di chiusura del sistema, nel senso che le opinioni del lavoratore, che

possono riguardare temi diversi tra cui anche l'esercizio dei diritti sociali (associazione sindacale, sciopero), anche con una proiezione dinamica e fattuale (adesione ad una associazione sindacale, esercizio del diritto di sciopero), non possono legittimare una condotta discriminatoria, che cioè non consenta al lavoratore di esercitare in situazione di parità i propri diritti.

In tal senso depone anche l'evoluzione della Legge n. 300 del 1970, art. 15.

Lo stesso, ab origine, sancisce la nullità di qualsiasi patto od atto diretto a “*subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte*” e a “*licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero*”.

Tale norma, a seguito della modifica introdotta dal D.lgs. n. 216 del 2003, prevede, altresì, che la suddetta sanzione si applica ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso, di handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali.

Nell'espressione “convinzioni personali”, richiamata dagli artt. 1 e 4 del D.lgs. n. 216 del 2003, caratterizzata dall'eterogeneità delle ipotesi di discriminazione ideologica estesa alla sfera dei rapporti sociali, va, quindi, ricompresa la discriminazione per motivi sindacali (si v. Cass., sentenza n. 1 del 2000).

**Il Tribunale di Rovigo, con l'ordinanza del 22 luglio 2021**, ha stabilito che la differenziazione tra minori stranieri irregolarmente soggiornanti e minori italiani nell'accesso al servizio sanitario erogato dall'ULSS 6 EUGANEA costituisce discriminazione oggettiva in quanto si pone in violazione delle direttive impartite dalla Regione Veneto con nota prot. n. 0456522 del 27 ottobre 2020 per la cui configurabilità non è necessaria una volontà diretta a porre in essere la discriminazione, essendo invece rilevanti gli effetti, ossia il pregiudizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in grado di qualificare, da soli, la natura discriminatoria della condotta.

**Il Tribunale di Foggia, con la sentenza dell'8 settembre 2021**, ha sancito che sussiste il diritto dei titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo a percepire l'indennità di disoccupazione agricola in quanto, a differenza dei lavoratori stagionali che hanno l'autorizzazione a svolgere attività lavorativa sul territorio nazionale fino ad un massimo di nove mesi in un periodo di dodici

mesi, i richiedenti asilo, ai sensi dell'articolo 22 del D.lgs. n. 142 del 2015, possono svolgere attività lavorativa decorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda, senza limiti di tempo.

**Il Tribunale di Matera, con l'ordinanza del 12 settembre 2021**, ha statuito che il requisito della residenza – intesa come iscrizione anagrafica – al fine di partecipare al bando di cui alla DGR n. 633 del 17 febbraio 2020 della Regione Basilicata per l'acquisto di dispositivi informatici in concomitanza con l'emergenza sanitaria costituisce discriminazione diretta e irragionevole per motivi di nazionalità nei confronti degli stranieri irregolari con prole in situazione di obbligo di istruzione, sicché la Regione Basilicata è tenuta a riaprire i termini per la presentazione della domanda di accesso alla misura di sostegno.

**La Corte d'Appello di Firenze, con la sentenza del 5 ottobre 2021**, ha confermato la pronuncia di primo grado secondo cui i titolari del permesso di soggiorno per cure mediche di durata semestrale, ai sensi dell'art. 19, comma 2-bis, lett. d, del D.lgs. n. 286 del 1998, hanno diritto a percepire l'assegno mensile di assistenza in quanto, trattandosi di prestazione destinata a far fronte al sostentamento di soggetto invalido grave non potrebbe essere negata a colui che, proprio in conseguenza del grave stato patologico che non consente di lavorare né di fare rientro nel paese di origine, è stato autorizzato, quantomeno per un periodo superiore a tre mesi, alla permanenza sul territorio nazionale sicché il diniego finirebbe per incorrere in una palese violazione del principio sancito dall'art. 14 della CEDU.

**Il Tribunale di Ancona, con la sentenza del 24 novembre 2021**, ha sancito che sussiste il diritto a percepire l'assegno mensile di assistenza di cui all'art. 13 della Legge n. 118 del 1971 del richiedente con invalidità al 70%, titolare del permesso di soggiorno per cure mediche, in quanto, seppur la durata di tale permesso sia inferiore a un anno, il richiedente è legalmente soggiornante sul territorio italiano da tempo apprezzabile e con carattere non episodico, sicché deve ritenersi discriminatorio il rifiuto opposto dall'INPS al riconoscimento di una prestazione ritenuta “essenziale” dalla Corte costituzionale a un soggetto extracomunitario in tali condizioni.

**Il Tribunale di Milano, con l'ordinanza n. 29378 del 1° dicembre 2021**, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Liguria consistente nell'aver dato indicazioni agli enti del Servizio Sanitario Regionale nel senso di escludere i cittadini extra UE non titolari del permesso di lungo soggiorno che intendevano accedere alla misura economica di € 350,00, come regolata dalla delibera regionale n. 1106 del 2006 (fondo regionale per le non

autosufficienze), sicché la Regione deve riaprire i termini per la presentazione delle domande per un periodo di almeno tre mesi consentendo la presentazione delle domande a chi non l’aveva fatto in precedenza nonché pubblicare l’ordinanza sulla home page del sito istituzionale.

La Regione Liguria, con la delibera n. 1106/2006, ha previsto, tra i servizi finanziati attraverso le Risorse del Fondo Nazionale per le non autosufficienze, l’erogazione di una misura economica di € 350,00 mensili *“a favore delle persone ultrasessantacinquenni e delle persone infrasessantacinquenni con gravi disabilità”* dando indicazione alle ASL di richiedere, ai cittadini extra UE, il titolo di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. Il Tribunale di Milano ha condannato la Regione per discriminazione.

Sui siti delle diverse ASL della Liguria nonché sui moduli scaricabili per presentare le domande veniva indicato che la misura economica poteva essere attribuita ai cittadini extra UE solo se in possesso di permesso di lungo soggiorno UE.

Con la citata ordinanza n. 29378 del 1° dicembre 2021 il Giudice di Milano (competente in quanto una delle Associazioni ricorrenti ha la propria sede legale a Milano) ha accolto il ricorso, riconoscendo la discriminazione dei cittadini extra UE e ordinando alla Regione di *«riaprire i termini per la presentazione delle domande, per un periodo di almeno tre mesi, consentendo la presentazione delle stesse sia a chi aveva visto la domanda respinta sia a chi, privo del permesso di lungo periodo, non lo aveva fatto in precedenza»*.

Lo stesso Tribunale di Milano, avanti al quale è stato riassunto il giudizio dopo la pronuncia della Corte di Giustizia in via pregiudiziale sulla compatibilità della norma di diritto interno – che limita i beneficiari della carta famiglia ai soli cittadini italiani e dell’UE – con i principi di parità di trattamento contenuti nelle direttive UE, ha affermato che costituisce discriminazione la condotta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, consistente nell’esclusione, dal portale per la presentazione delle domande della «carta della famiglia», dei cittadini extra UE in quanto tale esclusione è in contrasto con le direttive UE 2011/98, 2003/09, 2011/95 e 2009/50, contrasto accertato dalla Corte giust. con sentenza 28 ottobre 2021 ed ha ordinato alla Presidenza di modificare il d.P.C.M. 27.6.2019 nelle parti in contrasto con le suddette norme e pertanto garantire l’accesso alla prestazione, a parità di condizioni con i cittadini italiani, ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, di permesso unico lavoro, di permesso «carta blu», di *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Inoltre ha imposto il

pagamento di una somma di € 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento rispetto al tempo assegnato in ordinanza.

**Il Tribunale di Foggia – Sezione Lavoro, con le sentenze dell'8 settembre 2021 e del 23 febbraio 2022**, ha risolto due controversie nelle quali l'INPS ha rigettato le domande di disoccupazione agricola per gli operai agricoli a tempo determinato cittadini extra UE, sul presupposto dell'assenza di valido titolo di soggiorno a copertura del biennio assicurativo di riferimento per accedere alla prestazione.

Dalle sentenze si evince che l'INPS non accoglie le domande di disoccupazione agricola presentate dai braccianti a tempo determinato che siano richiedenti protezione internazionale, sostenendo che il relativo permesso di soggiorno sia equivalente ad un permesso di soggiorno per motivo di lavoro stagionale.

Tale assunto è stato tuttavia smentito dal Tribunale di Foggia, che ha censurato l'erronea sovrapposizione operata dall'INPS tra permesso per lavoro stagionale e “*permessi di durata inferiore ai nove mesi*” (tra cui i permessi di soggiorno per richiesta asilo, considerati anch'essi “permessi brevi”).

La pronuncia chiarisce che, al di là della durata e della supposta “brevità” dei titoli di soggiorno, solo i permessi di soggiorno per lavoro stagionale non sono coperti dalla disoccupazione e dai trattamenti di famiglia (ex art. 25, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 286 del 1998) e, pertanto, i permessi di soggiorno per richiesta asilo (previsti invece dal D.lgs. n. 142 del 2015) consentono l'accesso a tali forme di sostegno al reddito.

Altro profilo di interesse attiene all'onere della prova incombente sulle parti, in quanto il Giudice del Lavoro ha stabilito il principio in virtù del quale, anche qualora il permesso di soggiorno in possesso del richiedente abbia una validità limitata solo ad un periodo del biennio di competenza della prestazione, è comunque onere dell'ente previdenziale eccepire e documentare in giudizio che le giornate lavorative effettuate si collocano al di fuori dell'arco di tempo in cui il cittadino straniero poteva legittimamente svolgere attività lavorativa.

Con la **sentenza n. 838 del 24 dicembre 2021**, il **Tribunale Amministrativo della Sardegna** ha annullato gli atti con i quali la Prefettura di Nuoro aveva negato l'accesso all'interno del Centro per il rimpatrio di Macomer (NU).

Il Tribunale amministrativo sardo, proseguendo sul solco già tracciato dal Tribunale amministrativo per la Sicilia con la sentenza n. 2169 del 21 ottobre 2020 e dal Tribunale amministrativo per il



Piemonte con la sentenza 360 del 6 aprile 2021, ribadisce e consolida due principi fondamentali quali: l'interesse legittimo di soggetti collettivi esponenziali ad accedere al CPR per esercitare attività di tutela dei diritti umani e civili e l'accessibilità ai luoghi di detenzione amministrativa da parte della società civile.

Come in precedenti altre pronunce anche il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna evidenzia che l'Amministrazione interpellata non oppone argomentazioni valide e comunque insufficienti, in tal modo palesando sempre di più l'arbitrarietà dei reiterati divieti di accesso.

**Il Consiglio di Stato, sez. III, con l'ordinanza n. 1301 del 18 marzo 2022**, ha peraltro respinto l'istanza di sospensione proposta in via cautelare dal Ministero dell'Interno contro la citata sentenza n. 838 del 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, uniformandosi alla precedente ordinanza n. 74 del 14 gennaio 2022, che aveva accolto molti dei rilievi proposti dall'Associazione ricorrente a tutela dei cittadini stranieri.

**La Corte d'appello di Venezia ha accolto con la sentenza n. 138 del 14 aprile 2022** un ricorso per discriminazione collettiva proposta da associazioni che tutelano gli interessi dei cittadini stranieri, dichiarando discriminatoria la prassi adottata dalla Regione con la Delibera della Giunta regionale n.753/2019, che nega l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale ai familiari extracomunitari a carico di cittadini italiani, imponendo viceversa la c.d. "iscrizione volontaria" che comporta mediamente il pagamento di 1500-2000 € annui pro capite.

La Corte d'Appello di Venezia è intervenuta, smentendo la tesi dell'amministrazione regionale ed affermando:

*a)* il diritto di iscrizione al sistema nazionale sanitario dei genitori extracomunitari a carico di cittadini italiani e di cittadini comunitari a parità di trattamento con i cittadini italiani. Tale diritto è diretta conseguenza della necessaria applicazione della direttiva 38/2004/CE, che sancisce tale parità di trattamento in base al combinato disposto degli artt.19 e 23 D.lgs. 30/07 e non è soggetto all'applicazione dell'art. 29 del T.U. come ritenuto erroneamente dalla Regione Veneto;

*b)* le disposizioni contenute nel citato Accordo Stato Regioni hanno carattere direttamente vincolante e non richiedono né ammettono alcuna ratifica da parte delle regioni;

*c)* l'assistenza sanitaria ai familiari a carico del soggetto economicamente attivo che versa i contributi al Servizio Sanitario Nazionale è prevista dall'art.63 L.833/78 e negarla ai familiari stranieri di cittadini italiani costituirebbe addirittura discriminazione verso il contribuente di cittadinanza italiana;

d) la conseguente qualificazione come discriminazione a carattere collettivo della prassi adottata dalla Regione Veneto.

Si segnala, per la sua importanza, la sentenza della **Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 2 settembre 2021, in C-350/20**.

Le autorità italiane hanno rifiutato la concessione di un assegno di natalità e di un assegno di maternità a diversi cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in Italia, titolari di un permesso unico di lavoro ottenuto in forza della normativa italiana che recepisce la direttiva 2011/98.

Tale rifiuto è stato motivato dal fatto che, contrariamente ai requisiti previsti dalla legge n. 190/2014 e dal decreto legislativo n. 151/2001, tali persone non sono titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo.

In forza, infatti, della l. n. 190 del 2014, che istituisce un assegno di natalità per ogni figlio nato o adottato, l'assegno è versato mensilmente ai cittadini italiani, ai cittadini di altri Stati membri, nonché ai cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata, al fine di incentivare la natalità e di contribuire alle spese per il suo sostegno.

Il D.lgs. n. 151 del 2001 concede il beneficio dell'assegno di maternità, per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001 o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento, alle donne residenti in Italia che siano cittadine di tale Stato membro o di un altro Stato membro dell'Unione o che siano titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

I cittadini di paesi terzi di cui trattasi hanno contestato tale rifiuto dinanzi ai giudici italiani.

Nell'ambito di dette controversie, la Corte suprema di cassazione, ritenendo che la disciplina dell'assegno di natalità violi segnatamente diverse disposizioni della Costituzione italiana, ha sottoposto alla Corte costituzionale (Italia) alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legge n. 190/2014, nella parte in cui quest'ultima subordina il riconoscimento dell'assegno in favore di cittadini di paesi terzi alla condizione che essi siano titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo.

Per le medesime ragioni, quest'ultimo organo giurisdizionale è stato altresì investito di una questione di legittimità costituzionale vertente sul decreto legislativo n. 151/2001, relativo all'assegno di maternità.

Ritenendo che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, garantiti dalla Costituzione italiana, debbano essere interpretati alla luce delle indicazioni vincolanti

fornite dal diritto dell'Unione, la Corte costituzionale ha chiesto alla Corte di Giustizia UE di precisare la portata del diritto di accesso alle prestazioni sociali riconosciuto dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e del diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale concesso dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 ai lavoratori di paesi terzi.

Nella sua sentenza in C-350/20 del 2 settembre 2021, pronunciata in Grande Sezione, la Corte di Giustizia UE conferma il diritto dei cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico di beneficiare, conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, di un assegno di natalità e di un assegno di maternità quali previsti dalla normativa italiana.

In un primo momento, la Corte precisa che, poiché l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 dà espressione al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta, occorre esaminare la questione relativa alla conformità della normativa italiana con il diritto dell'Unione unicamente alla luce di tale direttiva.

In un secondo momento, poiché l'ambito di applicazione della suddetta disposizione della direttiva, che rinvia al Regolamento n. 883/2004, è determinato da quest'ultimo, la Corte verifica se l'assegno di natalità e l'assegno di maternità di cui trattasi costituiscono prestazioni rientranti nei settori della sicurezza sociale elencati all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento in parola. Per quanto riguarda l'assegno di natalità, la Corte rileva che tale assegno viene concesso automaticamente ai nuclei familiari che rispondono a determinati criteri oggettivi definiti ex lege, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente.

Si tratta di una prestazione in denaro destinata in particolare, mediante un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento di un figlio appena nato o adottato.

La Corte da ciò conclude che tale assegno costituisce una prestazione familiare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del Regolamento n. 883/2004.

Per quanto riguarda l'assegno di maternità, la Corte rileva che esso è concesso o negato tenendo conto, oltre che dell'assenza di un'indennità di maternità connessa a un rapporto di lavoro o allo svolgimento di una libera professione, delle risorse del nucleo di cui fa parte la madre sulla base di un criterio oggettivo e legalmente definito, ossia l'indicatore della situazione economica, senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali.

Inoltre, tale assegno si riferisce al settore della sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento n. 883/2004.

La Corte conclude che l'assegno di natalità e l'assegno di maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b) e c), della Direttiva 2011/98 beneficiano del diritto alla parità di trattamento previsto da detta direttiva.

Tenuto conto del fatto che l'Italia non si è avvalsa della facoltà offerta dalla direttiva agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, la Corte di Giustizia UE ha ritenuto che la normativa nazionale che esclude tali cittadini di paesi terzi dal beneficio di detti assegni non sia conforme all'articolo 12, par. 1, lettera e), di tale direttiva.

Di grande importanza sistematica è, in seguito alla pronuncia del giudice europeo, anche la recente **sentenza n. 54 del 4 marzo 2022 della Corte costituzionale**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della l. n. 190 del 2014, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 3, comma 4, della l. n. 238 del 2021, e dell'art. 74 del D. lgs. n. 151 del 2001, nel testo antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, lettera a), della l. n. 238 del 2021, nella parte in cui escludono dalla concessione - rispettivamente - dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002.

La Corte costituzionale ha richiamato la già citata sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande sezione, del 2 settembre 2021, la quale - come si è detto - ha accertato che non è compatibile con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il diritto alla parità di trattamento enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98/UE, una normativa nazionale che conceda l'assegno di natalità e l'assegno di maternità ai soli titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Con riguardo alla fruizione delle prestazioni citate, il diritto dell'Unione europea impone di riconoscere la parità di trattamento ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

La restrizione dei benefici prevista dalle disposizioni censurate contrasta dunque con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto europeo secondario e all'art. 34 CDFUE.

Tale ultima previsione, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a “garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 24 aprile 2012, nella causa C-571/10, Kamberaj).

Secondo l'art. 34, paragrafo 1, CDFUE, l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e dalle prassi nazionali.

L'art. 34, paragrafo 2, CDFUE riconosce a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha esaminato sia l'assegno di natalità sia l'assegno di maternità in una prospettiva unitaria, per ricondurli entrambi dentro la sfera di protezione assicurata dall'art. 34 CDFUE.

Essa ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, “dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta” (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, punto 46).

Il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si raccorda, secondo la nostra Corte costituzionale, ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi.

A sua volta l'INPS, con la nota n. 1562 del 7 aprile 2022, ha recepito il contenuto della sentenza n. 54 del 2022 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le norme in materia di bonus bebè e assegno maternità che richiedevano il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per accedere alle due prestazioni.

Il messaggio tiene conto, oltre che della declaratoria di incostituzionalità delle norme istitutive del bonus bebè e dell'assegno maternità (e le successive proroghe) nella parte in cui subordinano la concessione della prestazione alla condizione che i cittadini di Paesi terzi non comunitari siano titolari del permesso per soggiornanti UE di lungo periodo, delle novità introdotte dalla c.d. legge europea 2019-2020 (L. 23 dicembre 2021, n. 238) che ha apportato significative modifiche alla legge istitutiva del bonus bebè e all'art. 41 del TUI.

In particolare – si legge nel messaggio – *«la novella stabilisce che, ai fini dell'accesso alla prestazione in favore dei cittadini di Stati extracomunitari, si considerano i titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, i familiari titolari di carte di soggiorno di cui agli articoli 10 e 17 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, i titolari di permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 41, comma 1-ter, del Testo unico, ossia gli stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi».*

Con la **sentenza 9 febbraio 2022 (ud. 6 dicembre 2021), n. 4534/2022 - Pres. Zaza, Rel. Aliffi della Corte di Cassazione, sez. I pen.**, al ricorrente è stata applicata la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria in ordine ai reati di cui all'art. 604-bis c.p., in particolare in quanto partecipa a una comunità virtuale online, desunta dal monitoraggio delle interazioni di tre distinte piattaforme social, non aventi natura privata, operanti su Facebook, VKontakte e Whatsapp, caratterizzata da una vocazione ideologica di estrema destra neonazista, avente tra gli scopi la propaganda e l'incitamento alla discriminazione per motivi razziali, etnici e religiosi, la commissione di plurimi delitti di propaganda online di idee fondate sull'antisemitismo, il negazionismo, l'affermazione della superiorità della razza bianca ed incitamenti alla violenza per le medesime ragioni.

L'appartenenza a tale comunità è stata desunta non solo dai rapporti di frequentazione, fisici e ripetuti, con altri utenti, ma anche dalle plurime manifestazioni di adesione e condivisione dei messaggi confluiti sulle bacheche presenti nelle piattaforme sopra specificate dal chiaro contenuto negazionista, antisemita e discriminatorio per ragioni di razza (in cui si identificavano gli ebrei come “il vero nemico”, in cui si riferiva alla Shoah come “la menzogna più madornale che possano aver inculcato”, o si irridevano le vittime dei campi di sterminio). Ai fini tanto dell'integrazione delle condotte di “propaganda” quanto della individuazione dell' “incitamento all'odio” quale scopo

illecito perseguito dal gruppo, il giudice ha considerato concreto il pericolo di diffusione dei messaggi tra un numero indeterminato di persone, valorizzando la pluralità di social network utilizzati e le modalità di funzionamento di uno di questi, Facebook, incentrate su un algoritmo che attribuisce rilievo anche alle forme di gradimento (i “like”, espressi dal ricorrente). Le interazioni consentono la visibilità del messaggio ad un numero maggiore di utenti i quali, a loro volta, hanno la possibilità di rilanciarne il contenuto. Le intercettazioni telefoniche confermano la figura dell’indagato quale appartenente alla comunità virtuale. In tale qualità, infatti, egli non solo ha ricevuto consigli per evitare l’acquisizione di prove compromettenti a suo carico da chi, già destinatario di attività di perquisizione e sequestri, lo esortava ad adottare specifiche misure cautelative per evitare di essere scoperto cancellando chat, rubriche ed altri interventi sul telefonino, ma è stato anche destinatario di specifici commenti da parte di un altro esponente il quale aveva manifestato il suo personale compiacimento per la convinta adesione al gruppo da parte dell’indagato.

Le questioni sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sono due: innanzitutto se il like ad un post possa integrare la condotta di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico (art. 604-bis, co. 1, lett. a, c.p.); in secondo luogo se il like ad un post possa costituire un indice di partecipazione ad un’associazione finalizzata all’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (604-bis, co. 2, c.p.). Soffermandoci sul reato di cui all’art. 604-bis, co.1, lett. a), c.p., la Cassazione afferma che il like apposto dall’indagato a post di matrice razzista costituisce propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, poiché rende concreto il pericolo di diffusione dei messaggi tra un numero indeterminato di persone, aumentando la circolazione del post.

Diversamente domina l’opinione che la mera diffusione di idee attraverso il like pare insufficiente per ritenere integrato il reato di cui all’art. 604-bis, co. 1, lett. a), c.p. Infatti la propaganda, in ossequio al principio di offensività, consiste in un quid pluris rispetto alla mera diffusione di idee, dovendosi concretizzare nella «divulgazione di opinioni finalizzata ad influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico e a raccogliere adesioni». A sostegno di questo orientamento va evidenziata la sostituzione all’interno dell’art. 604-bis, co.1, lett. a), c.p. dell’originario lemma “diffusione” con la parola “propaganda” (effettuata dall’art. 13, l. 24 febbraio 2006, n. 856) che ha inteso restringere l’area della punibilità, richiamando comportamenti dotati di una maggiore intensità offensiva e richiedendo, quindi, una “divulgazione qualificata”.

Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 febbraio 2022, application no. 35364/19, **Bonnet v. France** non è accoglibile per violazione dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo il ricorso presentato da un cittadino francese, che era stato condannato alla pena pecuniaria di 10.000 € per aver pubblicato su una rivista *online* una vignetta che conteneva insulti razziali nei confronti degli ebrei e poneva in dubbio l'esistenza della Shoah.

Il messaggio negazionista dell'Olocausto giustifica, secondo la Corte, la sanzione. Nel caso specifico, ricorrono l'uso di simboli che innegabilmente si riferiscono allo sterminio degli ebrei durante la seconda guerra mondiale, mentre la domanda "Shoah, dove sei?" è volta a ridicolizzare e mettere in dubbio l'esistenza di un fatto storico e non la ricostruzione operata sul punto dagli storici. Ai fini della considerazione bilanciata degli interessi in gioco, la limitazione della libertà di espressione è da ritenersi giustificata nel caso deciso in virtù anche del mezzo e contesto digitale di diffusione della vignetta, la quale, nonostante la rimozione disposta in sede giudiziaria, è rimasta comunque accessibile online tramite i motori di ricerca, con conseguente amplificazione della carica di lesività e del suo impatto sulla società civile.

### ***3.3 Le discriminazioni religiose***

Come rappresentato nelle tavole specifiche sui dati raccolti dal Contact Center dell'UNAR (cfr. paragrafo 2.2), le segnalazioni pertinenti riferibili alla religione e alle convinzioni personali nel 2021 hanno riguardato 241 casi. Quello che più desta preoccupazione è il forte incremento delle discriminazioni di matrice Antisemita, la cui incidenza sulle segnalazioni riferibili al ground della religione è passata dal 48,6% del 2020 al 70,5% del 2021.

A livello nazionale la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio, approvata dal Parlamento nel 2019, di cui si è dato conto nella Relazione dello scorso anno, ha visto susseguirsi 35 sedute per un'indagine conoscitiva sulla "Natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia".

Dal punto di vista del rispetto dei diritti della libertà religiosa, il panorama nazionale continua ad essere caratterizzato dall'impossibilità dei fedeli musulmani di fruire di una serie di diritti e facoltà oggi concesse ad altre religioni attraverso l'istituto dell'Intesa.



Avendo presente la concreta difficoltà di avviare lo strumento per via della difficoltà nel riconoscere un legittimo rappresentante della religione islamica in Italia, è auspicabile che il diritto alla libertà religiosa, riconosciuto dalla Costituzione repubblicana all'articolo 19, sia garantito dal legislatore con una normativa che armonizzi le esigenze religiose con la salvaguardia dei diritti fondamentali, senza lasciare la soluzione dei problemi fondamentali ai singoli tribunali che sono chiamati occasionalmente a pronunciarsi.

A titolo di esempio, si pensi al fatto che durante il periodo più critico della pandemia sono stati segnalati svariati casi di impossibilità a una degna sepoltura ai cittadini musulmani a causa dei pochi cimiteri che in Italia prevedono uno spazio apposito.

Ad oggi si contano circa 70 cimiteri su 8000 comuni.

In tema di discriminazioni per ragioni di religione, la **sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 24414 del 9 settembre 2021** ha escluso che l'ordine di servizio che imponeva l'esposizione del crocifisso nella scuola costituisca un atto di discriminazione nell'ambiente di lavoro per motivi di religione ai danni del docente non credente.

In sintesi, ad avviso della Corte, pur non essendo obbligatoria la presenza del crocifisso nell'aula, è affidata alla scuola la facoltà di scelta per garantire il pluralismo religioso e l'istituzione scolastica deve essere esente da condizionamenti culturali o religiosi in modo da fornire ai giovani gli strumenti per porre in essere comportamenti rispettosi delle diversità.

### ***3.4 Le discriminazioni nei confronti delle persone LGBT+***

In tema di novità giurisprudenziali, l'anno 2021 ha registrato un avanzamento nel riconoscimento dei diritti: la **Corte di Cassazione, V sezione penale, con sentenza n. 30545/2021** ha stabilito il riconoscimento del danno morale ed esistenziale per una vittima di stalking in ragione del suo orientamento sessuale.

La Suprema Corte ha qualificato, in relazione specificamente all'orientamento sessuale, come morale il danno per le sofferenze causate alla vittima dalla condotta subita e come esistenziale il danno dovuto alle conseguenze pregiudizievoli subite nella sua sfera lavorativa e sociale.

Fulcro della sentenza è poi il passaggio nel quale la Corte nell'escludere l'applicazione delle attenuanti generiche ha richiamato *“in riferimento alla tematica in oggetto, (...) l'impostazione della*

*Corte EDU, che ha evidenziato come una legislazione penale di contrasto ai discorsi d'odio contribuisca alla corretta realizzazione della libertà di manifestazione del pensiero, in una società democratica e plurale, nonché in conformità ai principi di inclusione ed uguaglianza sanciti dalla Convenzione (Lilliendahl c. Islanda, del 12 maggio 2020), affermando, anzi, che debba essere escluso come l'adozione di leggi che perseguano gli autori di dichiarazioni di incitamento all'odio nei confronti di persone LGBT, possa costituire un'illegittima limitazione dell'esercizio della libertà di espressione (Vejdeland ed altri c. Svezia, del 9 febbraio 2012), avendo già in passato condannato alcuni Stati per non aver predisposto idonee misure di repressione dei fenomeni omotransfobici, arrivando a sollecitare esplicitamente l'adozione di strumenti di adeguata reazione sanzionatoria, da parte dei rispettivi ordinamenti, di queste discriminazioni, in quanto rientranti tra gli obblighi positivi imposti agli Stati dal diritto al rispetto per la vita privata e dal divieto di discriminazione (Identoba ed altri c. Georgia, del 12 maggio 2015; M.C. e A.C. c. Romania, del 12 aprile 2016; Beizaras e Levickas c. Lituania, del 14 gennaio 2020).*

Il 2021 ha visto rafforzarsi il principio che in tema di persecuzioni non occorre limitarsi a nozioni stereotipate.

Tra i procedimenti giudiziari monitorati dall'Ufficio nel corso dell'anno possono essere menzionati come di particolare interesse due casi che hanno portato entrambi alla condanna dell'imputato, una sentenza emessa dalla Corte di Appello di Milano e l'altra del Tribunale di Forlì, per diffamazione aggravata nei confronti della comunità LGBTIQ.

La **sentenza n. 19359/2021 della Corte di Appello di Milano, Quinta Sezione Penale**, nel confermare la sentenza di condanna di primo grado emessa nei confronti di Efe Bal, ribadisce che non solo apostrofare un'altra persona con appellativi del tenore di “frocio” e “schifoso” costituisce diffamazione ma anche che utilizzare quale strumento di diffusione la propria pagina Facebook rende la diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, comma 3, c.p.

La Corte, in particolare, sottolinea che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, le espressioni utilizzate non hanno perso il loro carattere dispregiativo ma al contrario “*costituiscono invece, oltre che chiara lesione dell'identità personale, veicolo di avvilito dell'altrui personalità e tali sono percepite dalla stragrande maggioranza della popolazione italiana*”.

Il Giudice di secondo grado, inoltre, ribadisce, in ragione di un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, che la diffusione di un messaggio diffamatorio attraverso l'uso di un social quale si connota Facebook integra il reato di diffamazione aggravata poiché la condotta realizzata “è

*potenzialmente capace di raggiungere un numero indeterminato, o comunque quantitativamente apprezzabile, di persone”.*

Medesima condanna per il **Tribunale di Forlì con la sentenza n. 173/2021**, con la quale il Giudice di Prime Cure ritiene concretizzato il reato di diffamazione aggravata posto in essere dall'imputato che aveva affisso manifesti contro una unione civile presso il Comune di Cesena (costitutosi parte civile nel processo) poiché con l'espressione "*altro mezzo di pubblicità*" devono intendersi tutti i mezzi divulgativi diverso dalla stampa, ivi compreso il manifesto "funebre" quale attacco discriminatorio.

Il Tribunale riconosce la portata offensiva dei manifesti funebri affissi in prossimità del Comune di Cesena e riportanti la scritta "*Matrimoni gay Funerali d'Italia, l'Italia ha bisogno di figli non di omosessuali*". Si definisce, infatti, lo scritto come un "*attacco diffamatorio espressione di odio e di disprezzo nei confronti non solo dell'unione civile che lì doveva essere celebrata ma delle unioni civili in genere*" lesivo del "*diritto all'onore e alla reputazione dei cittadini omosessuali*", tale da legittimare l'Arcigay a stare in giudizio come parte civile ed ottenere un risarcimento del danno.

La pronuncia, inoltre, è di particolare interesse poiché affronta anche la questione della applicabilità al caso di specie del reato ex art. 3 lettera a) della Legge Reale-Mancino, oggi art. 654 c.p., contestato, unitamente alla diffamazione aggravata, all'imputato dal Pubblico Ministero.

L'articolo de quo punisce "*chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico ovvero istiga a commettere atti di discriminazione per motivi razziali*": nel caso sottoposto al giudizio del Tribunale, lo stesso giudicante ritiene il reato insussistente perché il legislatore "*non ha previsto tutela penale nei confronti delle persone discriminate in ragione del loro orientamento sessuale*". Sottolinea il giudice che la propaganda omofoba e le discriminazioni "*rifuggono tuttavia ancora oggi dalla sfera di tutela penale, sulla base di una scelta di politica legislativa risalente, forse oggi anacronistica*".

Nel ricostruire storicamente il principio di pari dignità di tutti gli individui, il Tribunale constata che, nonostante i tentativi posti in essere, sollecitati anche dai pronunciamenti della giurisprudenza comunitaria e anche tenuto conto che altri Paesi membri si sono dotati di una normativa specifica, ancora oggi il nostro Paese non si è munito di "*una disciplina penalistica a tutela delle forme di discriminazione che si fondino sulla identità sessuale degli individui*".

Il Tribunale ritiene, infatti, di non condividere il "pur pregevole" argomento della difesa di Arcigay

laddove sostiene che la legge Reale-mancino debba essere applicata anche al caso in esame sul presupposto che il concetto di razza, a cui la norma fa riferimento, è inesistente e che di fatto ciò che si vuole punire è l'idea di superiorità di un individuo su altri; l'argomentazione, tuttavia, non appare supportata, secondo il Giudice di Prime Cure, dal tenore letterale della norma che elenca in motivi tassativi di discriminazione: razza, religione ed etnia.

Va, pertanto, escluso il reato ex art. 604-bis c.p., mentre si configura il reato invece di diffamazione nella sua forma aggravata, per essere stato utilizzato *“altro mezzo di pubblicità”*. Il messaggio propagandato dall'imputato, già noto responsabile locale di Forza Nuova Romagna, attraverso i manifesti o anche l'apposizione di mazzi di crisantemi e di lumini non può neppure costituire libera manifestazione del pensiero per il continuo dispregio nei confronti non solo della coppia ma della intera comunità.

Chiarisce il Tribunale: *“A nessuno sarà mai vietato di esprimere la propria opinione, e così sarebbe stato se Forza Nuova e suoi esponenti si fossero limitati a manifestare in maniera continentale il loro pensiero contrario alle unioni civili (...) ma le espressioni e le forme usate nel caso di specie superano il diritto di critica e si risolvono in una gratuita offesa all'onore e alla reputazione della comunità omosessuale (...)”*.

La **Corte di Cassazione con ordinanza n. 30390 del 29/10/2021** ha ritenuto che l'orientamento sessuale del richiedente asilo costituisce un fattore di individuazione, ai sensi dell'art. 8, c. 1, lett. d), D.lgs. n. 251/2007, del requisito <<particolare gruppo sociale>> la cui appartenenza consente il riconoscimento dello status di rifugiato; anche tenuto conto che l'art. 19 del D.lgs. n. 286/1998 vieta l'espulsione o il respingimento dello straniero verso un Paese in cui può essere oggetto di persecuzione anche in ragione della propria omosessualità.

L'Alto Consesso, infatti, ha ribadito che per persecuzione nei confronti di una minoranza deve intendersi anche attraverso un piano giuridico, prevedendo che un determinato comportamento costituisca un reato punibile con la reclusione. Secondo la Corte *“tale situazione si concretizza allorché le persone di orientamento omosessuale sono costrette a violare la legge penale del loro paese e a esporsi a gravi sanzioni per poter vivere liberamente la propria sessualità, sì che ben si può ritenere che ciò costituisca una grave ingerenza nella vita privata dei cittadini che compromette grandemente la loro libertà personale. Tale violazione si riflette, automaticamente, sulla condizione individuale delle persone omosessuali, ponendole in una situazione oggettiva di persecuzione, che deve essere verificata, anche d'ufficio, dal giudice di merito, e che è tale da*

*giustificare la concessione della protezione (Sez. 6 – 1, n. 15981 del 20/09/2012; Sez. 1, n. 07438/2020).”.*

Il Giudice, pertanto, ha il dovere, in presenza di una dichiarazione di omosessualità, oltre ad esaminare la storia del richiedente e la sua concreta situazione, anche di accertare se lo Stato di provenienza è in grado di garantire una doverosa e adeguata protezione nei confronti delle persone omosessuali.

Il suesposto principio è stato poi riaffermato nella successiva **ordinanza n. 38101 del 2/12/2021** con la quale la Corte di Cassazione ha ribadito che il Giudice, al fine di adempiere al proprio dovere di cooperazione istruttoria, deve effettuare un accertamento approfondito circa le condizioni degli omosessuali nel proprio Stato di provenienza (nel caso oggetto del procedimento la Nigeria).

La Suprema Corte ha infatti osservato che *“La Corte di giustizia nella sentenza del 2 dicembre 2014, cause da C-148/13 a C-150/13 ha posto dei limiti in relazione alla modalità di valutazione dell’orientamento sessuale, stigmatizzando le nozioni stereotipate concernenti la condizione omosessuale, pena la violazione di quei principi di tutela della dignità umana salvaguardati dalla Carta dell’Unione”.* Il Giudice Territoriale deve, pertanto, accertare la situazione delle persone omosessuali nel loro Paese d’origine, pena il venir meno del suo dovere di indagine istruttoria.

Interessanti anche alcuni assesti giurisprudenziali del 2021, nei diversi ambiti, rispettivamente, giuslavoristico e del diritto familiare, volti a rafforzare la tutela avverso le discriminazioni per orientamento sessuale.

Sotto il primo profilo, particolarmente rilevante è la sentenza della **Corte di Cassazione 2 novembre 2021, n. 31071** con cui è stata confermata la decisione della Corte d’Appello di Trento del 2017, n. 14, che aveva rilevato *“la natura discriminatoria per orientamento sessuale, individuale e collettiva”*, della condotta posta in essere da una Scuola paritaria cattolica nella selezione per l’assunzione degli insegnanti.

Si tratta di una decisione importante sotto un duplice profilo: da un lato aggiunge un ulteriore tassello nella individuazione dell’essenza dei comportamenti discriminatori, dall’altro costituisce un valido esempio di corretto temperamento tra libertà da un lato e diritti costituzionalmente protetti dall’altro (al riguardo, già Cass. civile, 20 luglio 2018, n. 19443).

Nel caso di specie, la Scuola non aveva rinnovato, né aveva trasformato in contratto a tempo indeterminato, il contratto di una docente in ragione del suo orientamento sessuale “percepito” (come noto, nel diritto antidiscriminatorio non è essenziale verificare l’effettiva omosessualità della

vittima). Pertanto, la Corte di appello di Trento, nel 2017, riconoscendo una discriminazione diretta, aveva condannato l'Istituto convenuto a pagare i danni morali e i danni patrimoniali alla docente, oltre a riconoscere il risarcimento del danno al sindacato e alla associazione intervenuti nel giudizio ad adiuvandum.

La Suprema Corte di Cassazione ha confermato detta decisione rigettando tutti i motivi contenuti nel ricorso presentato dall'Istituto avverso la suddetta sentenza di appello.

Soffermandosi sui profili che maggiormente rilevano in questa sede, appare significativo sottolineare come, nel giudizio in esame, si sia affrontata la questione del limite oltre il quale la libertà di organizzare l'educazione di un Istituto che aderisce a determinati precetti religiosi, possa risultare lesiva del diritto all'espressione dell'identità personale del lavoratore. La Scuola, infatti, ha fatto ricorso per violazione o falsa applicazione dell'art. 3, cc. 3 e 5, D.lgs. n. 216/2003 nonché della L. n. 121 del 1985, concernente la ratifica dei Patti lateranensi, ritenendo che la Corte di appello non avesse considerato la necessità di declinare il diritto antidiscriminatorio secondo i principi della libertà di organizzazione e delle finalità ispiratrici dell'Istituto ricorrente, risultando così – a loro dire - leso tanto sia il principio di eguaglianza, quanto quello della libertà di insegnamento (artt. 3 e 33 Cost.).

In particolare, l'Istituto ha ritenuto inconciliabile la condizione di omosessualità con l'ordine morale della scuola come organizzazione di tendenza religiosa, rivendicando così quella possibile disparità di trattamento avallata dalle deroghe prevista dalla Direttiva 78/2000 e dall'art. 3 del D.lgs. n. 216/2003.

Al riguardo, già la Corte d'Appello aveva affermato che il diritto antidiscriminatorio è proprio diretto a contrastare trattamenti differenziati praticati sulla scorta di convinzioni diffuse ma non per questo oggettive (v. già la sentenza della C. giust C-54/07, Feryn, in materia di pregiudizi razziali).

La stessa Corte territoriale aveva altresì argomentato come l'orientamento sessuale attenga a una sfera emozionale ed emotiva che non confligge con le scelte religiose e con l'atteggiamento di lealtà e buona fede che il lavoratore deve tenere sul posto di lavoro.

Infine, si è ribadito che la scuola paritaria deve svolgere un ruolo di servizio pubblico e di indirizzo pedagogico-didattico conforme all'ordinamento nazionale e nel rispetto dei principi garantiti dalla Costituzione (art. 2 Cost.).

In tema di diritto familiare, in particolare di rapporti tra coniugi, interessante è quanto statuito dalla **Corte di cassazione con l'ordinanza sez. I Civile, n. 11789 del 22 gennaio – 5 maggio 2021.**

La Suprema Corte, infatti, ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato ai sensi dell'art. 151 c.c., artt. 115, 116 e 183 c.p.c., confermando sostanzialmente quanto deciso dai giudici di merito di primo e secondo grado, ovvero il rigetto della richiesta di addebito della separazione formulata dal marito nei confronti della moglie per aver quest'ultima dichiarato ripetutamente a terzi noti alla coppia il mutato orientamento sessuale da parte dell'uomo.

Tanto il Tribunale di primo grado, quanto la Corte d'appello avevano infatti ritenuto che le "accuse" di omosessualità rivolte dalla moglie al marito, sebbene provate, non avessero autonomamente o concorsualmente provocato la definitiva crisi coniugale.

La decisione in esame, in realtà, più che stabilire un principio generale in merito alla rilevanza delle circostanze illustrate ai fini dell'addebito della separazione, va ad inserirsi coerentemente all'interno di un orientamento consolidato in materia.

Infatti, ai fini della pronuncia dell'addebito, in base ad una granitica giurisprudenza, è necessario che la crisi coniugale sia causalmente riconducibile all'evento contrario ai doveri matrimoniali di cui all'articolo 143 c.c. La violazione di questi ultimi può, dunque, determinare la pronuncia di addebito solo laddove si provi che essa abbia costituito la causa della mancata prosecuzione della convivenza attraverso la prova di un vero e proprio nesso di causalità tra i due eventi. In altri termini, spiega la Cassazione che *"in tema di separazione personale la pronuncia di addebito non può fondarsi sulla sola violazione dei doveri posta dall'art. 143 cod. civ. a carico dei coniugi, essendo, invece, necessario accertare se tale violazione, lungi dall'essere intervenuta quando era già maturata ed in conseguenza di una situazione di intollerabilità della convivenza, abbia, viceversa, assunto efficacia causale nel determinarsi della crisi del rapporto coniugale"* (Cass. Civ. 18074/2014).

Nel caso di specie, le "accuse" della moglie rivolte al marito in ordine al mutamento del suo orientamento sessuale si sarebbero inserite all'interno di una crisi matrimoniale già in atto, non costituendo esse la causa della stessa.

Tanto era stato accertato nei due gradi di merito e la Corte di Cassazione, infine, ha ritenuto i motivi del ricorso inammissibili in quanto diretti a *"provocare un diverso apprezzamento degli elementi di fatto esaminati dal giudice di appello e non conseguire una diversa ricognizione delle norme che assume violate che, invece, presupporrebbe un accertamento incontestato dei fatti"*. In altri termini il ricorrente ha cercato mediante l'ultimo grado di giudizio di sottoporre nuovamente a una valutazione di merito la questione alla Corte di Cassazione, laddove quest'ultima, come noto, è giudice di legittimità.

Per quanto maggiormente rileva, in ogni caso, ai fini della presente rassegna, è interessante sottolineare come la statuizione, nel caso di specie, della insufficienza, ai fini dell'addebito della separazione, delle "accuse" di omosessualità non escluda la piena rilevanza delle stesse condotte, ai medesimi fini, ove risultino aver avuto chiara efficacia causale nel determinarsi della crisi del rapporto coniugale.

### ***3.5 Le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità***

La discriminazione fondata sulla disabilità si concretizza quando qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità ha lo scopo o l'effetto di pregiudicare diritti umani e libertà fondamentali in tutti i campi.

Il diritto al lavoro delle persone con disabilità, sia a livello europeo che nazionale, deve essere interpretato conformemente ai principi contenuti nella Convenzione ONU, tra i quali fondamentali sono: la nozione di persona con disabilità e la definizione di adattamento ragionevole. Per effetto del richiamo della Convenzione, il rifiuto del ragionevole adattamento costituisce fattispecie discriminatoria (il rifiuto di adottare soluzioni ragionevoli è qualificato come discriminazione).

La **Corte di Cassazione con sentenza n. 4896 del 2021** ha chiarito che in relazione al licenziamento del lavoratore per sopravvenuta inidoneità fisica allo svolgimento delle mansioni assegnate il datore di lavoro ha il preventivo obbligo di *repechage* alle sole mansioni di pari livello. Il datore di lavoro, in caso di sopravvenuta inidoneità fisica allo svolgimento delle mansioni assegnate del lavoratore, deve verificare nell'ambito della struttura organizzativa assunta dall'impresa la disponibilità di mansioni che possano eventualmente adattarsi all'inabilità del lavoratore. Pertanto, il licenziamento può definirsi legittimo quando sia accertata:

- 1) la concreta inesistenza di accorgimenti pratici idonei a rendere utilizzabili le prestazioni lavorative dell'inabile;
- 2) l'assoluta impossibilità di affidare allo stesso mansioni equivalenti e mansioni inferiori, tenuto conto – nel bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti – della protezione dei soggetti svantaggiati, dell'interesse del datore di lavoro ad una collocazione del lavoratore inabile nella realtà organizzativa unilateralmente delineata dall'imprenditore stesso e del diritto degli altri



lavoratori allo svolgimento di mansioni che si collochino nell'ambito del bagaglio professionale acquisito.

Secondo la Corte, il criterio di ragionevolezza sopra citato implica, altresì, che nell'adozione delle misure sopra indicate debba tenersi conto del limite costituito dall'inviolabilità in peius (art. 2103 cod. civ.) delle posizioni lavorative degli altri prestatori di lavoro: deve, pertanto, escludersi che le suddette misure organizzative possano incidere negativamente sulle mansioni e sulle altre condizioni di lavoro degli altri lavoratori (ad esempio, ambiente e luogo di lavoro, orario e tempi di lavoro).

Sempre in tema disabilità nel mondo del lavoro va evidenziato quanto sostenuto dalla **Cassazione Civile, Sez. Lav., 9 marzo 2021, n. 6497** in relazione all'obbligo in capo al datore di lavoro di adottare i cd. accomodamenti ragionevoli.

La Corte di Cassazione con la sentenza succitata ha ritenuto illegittimo il licenziamento del lavoratore con disabilità per sopravvenuta inidoneità fisica alla mansione, confermando la condanna del datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore ex co. 4 dell'art. 18 della legge n. 300/1970 e alla corresponsione in suo favore, a titolo risarcitorio, delle retribuzioni globali di fatto maturate dal giorno del licenziamento a quello della reintegrazione effettiva.

Il Supremo Collegio ha confermato la decisione della Corte d'Appello di Milano che aveva considerato illegittimo il licenziamento del lavoratore disabile ed ha ribadito il principio per cui "in tema di licenziamento per inidoneità fisica sopravvenuta del lavoratore, derivante da una condizione di handicap, sussiste l'obbligo della previa verifica, a carico del datore di lavoro, della possibilità di adattamenti organizzativi ragionevoli nei luoghi di lavoro ai fini della legittimità del recesso" (art. 5 della direttiva 2000/78/CE).

Il giudice di legittimità ha riconosciuto in capo al datore di lavoro un obbligo di adottare misure, c.d. accomodamenti ragionevoli, gravanti sull'organizzazione dell'azienda, finalizzate ad evitare il licenziamento, con il limite, tuttavia, dell'eventuale sproporzione degli oneri a carico dell'impresa stessa. Pertanto, la Corte, conformemente agli obiettivi della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, ha sancito che il datore di lavoro debba svolgere previamente la verifica della possibilità di adattamenti organizzativi ragionevoli nei luoghi di lavoro.

La Corte ha richiamato il concetto di «soluzioni ragionevoli» statuito dalla Corte di Giustizia, avente ad oggetto l'eliminazione delle diverse barriere che possono ostacolare la piena ed effettiva

partecipazione alla vita professionale delle persone con disabilità rispetto a tutti gli altri lavoratori (cfr. sentenze 11 aprile 2013, HK Danmark, C-335/11 e C-337/11; 4 luglio 2013, Commissione/Italia, C-312/11; 11 settembre 2019, DW, C-397/18).

Gli adattamenti organizzativi devono essere adottati “secondo il parametro (e con il limite) della ragionevolezza”; il limite risulta costituito dall’inviolabilità in peius delle posizioni lavorative degli altri prestatori di lavoro” nonché quello di evitare “oneri organizzativi eccessivi e oneri finanziari sproporzionati”. Le modifiche e gli adattamenti devono essere necessari ed appropriati “per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali”.

In conclusione, il Supremo Collegio, ha ritenuto che, nella fattispecie concreta, il datore di lavoro, non abbia compiuto uno sforzo diligente volto a trovare una soluzione organizzativa idonea ad evitare il recesso, secondo i canoni dell’obbligo di accomodamento ragionevole.

Con la **sentenza n. 5192 del 26/11/2021, il Tribunale di Napoli Nord** ha affermato che integra discriminazione di matrice diretta per disabilità la condotta del datore di lavoro che illegittimamente rigetti la domanda di un proprio dipendente volta ad ottenere la concessione di un congedo per assistenza ad un parente portatore di handicap.

Non solo, ma secondo la pronuncia, detta condotta illegittima ha anche provocato alla ricorrente un danno-evento - derivante dalla lesione del diritto soggettivo assoluto a non essere discriminato - con conseguente diritto della stessa a vedersi riconosciuto il ristoro dei pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali subiti.

In particolare, per il Giudice, detto risarcimento, oltre ad esercitare una funzione reintegratoria del pregiudizio subito dal soggetto discriminato (tale da consentire il ripristino dello *status quo ante* pregiudicato dalla condotta: effettività), ha – altresì - una funzione eminentemente sanzionatoria, volta ad evitare che il soggetto discriminante ponga in essere ulteriori comportamenti suscettibili di integrare un’oggettiva disparità di trattamento.

Di particolare rilevanza, in ambito scolastico, è invece la **sentenza del Tar della Campania n. 7990/2021** con la quale si stabilisce che gli alunni con disabilità devono poter usufruire di uno o più insegnanti di sostegno specializzati.

Il giudice amministrativo si è, dunque, espresso sul diritto costituzionalmente garantito dello studente disabile a essere seguito da un insegnante di sostegno in possesso di specializzazione specifica, a seconda del quadro di diagnosi, e per tutte le ore previste dal Piano educativo

individualizzato. A tal fine, riconosce sussistere in capo all'Amministrazione scolastica l'obbligo di nomina di un docente anche esterno alla stessa quando sia esaurita la graduatoria dei docenti specializzati.

Il PNRR ha riservato grande attenzione alle disabilità interessando più Amministrazioni al fine di garantire piena inclusione e accessibilità alle persone fragili a causa di disabilità.

Il 20 dicembre 2021 il Senato ha approvato all'unanimità, dopo un iter parlamentare accelerato, il disegno di legge n. 2475 che reca "Delega al Governo in materia di disabilità". Il testo, di iniziativa governativa, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 209 del 30 dicembre 2021: **Legge 22 dicembre 2021, n. 227**.

Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per rinnovare le disposizioni in questa materia, in conformità alle disposizioni della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 della Commissione europea del 3 marzo 2021. L'articolo 2 reca i principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'esercizio della delega finalizzata al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti. Vengono individuati diversi ambiti, all'interno di ciascuno dei quali sono previsti specifici principi e criteri direttivi. Oltre ad una valutazione multidimensionale della condizione di disabilità, all'informatizzazione dei processi (istituzione di piattaforme informatiche e interoperabili con quelle già esistenti), alla riqualificazione dei servizi pubblici, è prevista anche l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità.

## CAPITOLO QUARTO

### *PROSPETTIVE*

#### *4.1 Verso una Autorità indipendente di garanzia per i diritti umani*

Nel corso del 2021 il Parlamento ha continuato ad interessarsi a varie proposte di legge incidenti, a vario modo, sulle competenze proprie dell'UNAR.

In primo luogo, la **proposta di legge A.C. 1794**, depositata già nel 2019, volta ad istituire l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, con contestuale soppressione dell'UNAR.

Su altro piano, le **proposte di legge A.C. 1323 e A.C. 855**, entrambe dirette ad istituire la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Le citate proposte di legge risultano tuttora incardinate presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati in sede Referente, ove sono confluite in un testo unificato, da utilizzarsi quale base ai fini dell'esame e della discussione.

Sul tema – che, come già riportato nella precedente Relazione, è stato oggetto di una audizione del Direttore dell'UNAR presso la competente Commissione parlamentare - è importante ricordare le previsioni internazionali circa i requisiti degli *Equality Bodies* e gli impegni presi dall'Italia per l'istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali, ma soprattutto è opportuno ribadire alcune osservazioni in merito alla compatibilità tra UNAR (o eventuale Autorità) e una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali.

Preliminarmente, va ricordato che le cosiddette «direttive europee sulla parità» prevedono l'istituzione, da parte degli Stati membri, di uno o più organismi che svolgano le loro funzioni in modo indipendente, per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sui motivi indicati nelle rispettive direttive.

Il tema dell'indipendenza degli organismi di parità a livello europeo è stato riaffermato con la **Raccomandazione della Commissione europea sugli standard per gli *Equality Bodies* del 22 giugno 2018**, per consentire agli organismi per la parità di funzionare correttamente e uniformemente in tutta l'Unione e rendere omogeneo nell'UE l'intervento di protezione dalle discriminazioni. La Raccomandazione fissa norme in materia di mandato, indipendenza, efficacia, accessibilità e coordinamento degli organismi per la parità e sull'accesso a tali organismi, allo scopo di assicurare che gli stessi possano svolgere efficacemente i propri compiti.

La questione dell'indipendenza e dei poteri degli *Equality Bodies* è stata sottolineata in modo reiterato anche dall'ECRI del Consiglio d'Europa che ha raccomandato all'Italia di assicurare la piena indipendenza dell'UNAR, sia sul piano normativo che di fatto.

La proposta di istituire un'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, nelle sue finalità, sembra, dunque, tesa a soddisfare pienamente le suddette istanze. L'intenzione appare essere, infatti, quella di costituire un organismo riconducibile, a pieno diritto, nell'alveo delle autorità amministrative indipendenti, con funzioni di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

Le proposte di istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, ha invece, come già accennato, la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993.

La Commissione, a tale scopo, avrebbe il compito di promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, e in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

Pertanto, la stessa, come previsto dai Principi di Parigi adottati dalla Commissione ONU per i diritti umani del 1991, sarebbe istituita quale organismo indipendente e godrebbe di autonomia organizzativa, funzionale e contabile; inoltre opererebbe in piena indipendenza amministrativa, di giudizio e di valutazione, e sarebbe dotata di personale e sede propri.

A quest'ultimo riguardo, per quanto maggiormente rileva rispetto al ruolo e alle competenze dell'UNAR o di una eventuale istituenda Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, preme sottolineare come non vi sarebbero sovrapposizioni di competenze, residuando, invece, aree di possibili interazioni e collaborazioni.

I due organismi, infatti, opererebbero su piani differenti, per quanto fra loro, sotto alcuni aspetti, connessi. E non vi è dubbio che la presenza dell'uno non escluderebbe la necessaria presenza

dell'altro, al fine di adempiere agli impegni assunti dal nostro Paese, in un caso, in ambito europeo e, nell'altro, rispetto alle Nazioni Unite.

In particolare, infatti, se la Commissione dovrebbe promuovere e proteggere i diritti fondamentali della persona, ed in particolare quelli stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali di cui l'Italia fa parte, l'UNAR (o la eventuale Autorità garante) continuerebbe ad avere le tipiche funzioni degli *Equality Bodies*, nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con “funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela”.

#### **4.2 La Direttiva 54/2014 e la Legge europea**

La **legge europea 2019-2020 (L. 23/12/2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020)** costituisce un importante traguardo in tema di discriminazione e parità di trattamento.

In particolare, le disposizioni di cui all'art. 1 della stessa legge intendono agevolare la chiusura del caso ARES (2019) 1602365, nell'ambito del quale la Commissione Europea, nel 2019, aveva chiesto all'Italia informazioni in merito ad alcune specifiche questioni concernenti il corretto recepimento della direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti dei lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori stessi.

La Premessa alla direttiva citata stabilisce che, “*al fine di garantire la corretta applicazione delle norme sostanziali dell'Unione relative alla libera circolazione dei lavoratori e di controllare la conformità a tali norme, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure appropriate per tutelare i lavoratori dell'Unione e i loro familiari che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità e contro le restrizioni o gli ostacoli ingiustificati all'esercizio del suddetto diritto*”. È compito quindi dei singoli Stati introdurre disposizioni specifiche per l'effettiva attuazione di tale libertà fondamentale, da assicurare tenendo conto del principio di parità tra uomini e donne e del divieto di qualsiasi forma di discriminazione dei lavoratori dell'Unione e dei loro familiari stabilito dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In un primo momento si era ritenuto l'ordinamento italiano già conforme a quello sovranazionale. A seguito di interlocuzioni fra la Commissione europea ed il Governo italiano, è stato tuttavia avviato, con le amministrazioni coinvolte, un iter volto al recepimento della stessa per le parti ove un intervento in tal senso è stato ritenuto necessario.

In particolare, all'esito del confronto con la Commissione è emersa la necessità di una espressa individuazione dell'organismo deputato alla promozione della parità di trattamento e alla rimozione delle discriminazioni in ambito lavorativo fondate anche sulla nazionalità per i cittadini comunitari. L'UNAR, in effetti, già svolgeva specifiche funzioni per la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza ed origine etnica, fornendo ogni necessaria informazione ed assistenza nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi alle persone richiedenti o lese da atti discriminatori.

Pertanto, in attuazione della direttiva 2014/54/UE e di quanto chiesto ed osservato dalla Commissione europea in merito alla mancata previsione nell'ordinamento giuridico italiano di un organismo preposto, è apparsa scelta naturale quella di attribuire espressamente all'UNAR le competenze connesse alle suddette attività.

Nei termini citati sono le disposizioni della legge europea 2019-2020 che è intervenuta per dare seguito ai precisi impegni assunti da parte dell'Italia in ordine all'adozione di modifiche legislative e regolamentari, al fine di prevedere espressamente l'estensione della competenza dell'UNAR in materia di tutela contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità e sulla conseguente effettiva assegnazione delle risorse umane e finanziarie corrispondenti ai nuovi compiti attribuiti.

Con l'articolo 1 della legge citata, il Parlamento ha modificato il D.lgs. 9/07/2003, n. 216 che, fino ad oggi, vietava le discriminazioni in ambito lavorativo solo con riferimento ai fattori disabilità, religione e convinzioni personali, età, orientamento sessuale, introducendo anche quello della "nazionalità".

Si dispongono anche le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione secondo una prospettiva in grado di tenere in considerazione anche il diverso impatto che le medesime forme di discriminazione possono avere su donne e uomini.

L'articolo 2 del D.lgs. n. 216/2003 riguarda la nozione di discriminazione, intesa come assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale, cui si aggiunge, sempre per effetto della modifica introdotta dalla legge europea 2019-2020, la nazionalità.

Inoltre, viene novellato l'articolo 3 del D.lgs. n. 216/2003, che definisce l'ambito di applicazione del principio di parità di trattamento, senza distinzione di religione, di convinzioni personali, di

handicap, di età e di orientamento sessuale, cui si aggiunge la nazionalità, a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato, relativamente alle seguenti aree: accesso all'occupazione e al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione; occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento e (ai sensi della modifica in esame) la salute e la sicurezza, il reintegro professionale o il ricollocamento; accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali; affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni; infine, a seguito delle modifiche apportate dalla più volte richiamata Legge europea, accesso all'alloggio e a vantaggi sociali e fiscali, assistenza fornita dagli uffici di collocamento, nonché iscrizione alle organizzazioni sindacali e eleggibilità negli organi di rappresentanza dei lavoratori.

Ai fini di una più compiuta definizione della legittimazione ad agire in giudizio, con la novella dell'articolo 5, comma 1, si dispone che le organizzazioni sindacali, le associazioni e le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, siano legittimate ad agire, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione e - per effetto della modifica legislativa in esame - anche dei suoi familiari, contro la persona fisica o giuridica cui è riferibile il comportamento o l'atto discriminatorio.

Di rilevante interesse e significatività è la modifica consistente nell'introduzione dell'articolo 5-bis, che reca previsioni circa i compiti dell'UNAR - istituito con l'articolo 7 del decreto legislativo n. 215 del 2003 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne ha anche dettato le funzioni - attraverso un'elencazione che sostanzialmente riproduce quella dell'articolo 4 della direttiva n. 2014/54/UE.

È utile, sul punto, sottolineare come tutte le novelle innanzi ricordate incidano non già sul decreto legislativo n. 215 del 2003, entro il quale si rinviene la disposizione istitutiva dell'UNAR, bensì sul decreto legislativo n. 216 del 2003, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

La norma di nuova introduzione stabilisce espressamente che *“all'UNAR è assegnato, altresì, il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea. 2. I compiti dell'ufficio di cui al comma 1, con particolare riferimento alle discriminazioni nei confronti dei lavoratori fondate sulla*



*nazionalità, sono i seguenti: a) prestare o assicurare che sia prestata assistenza indipendente, giuridica o di altra natura, ai lavoratori dell'Unione europea e ai loro familiari, fatti salvi i loro diritti e i diritti delle associazioni e delle organizzazioni o di altri soggetti giuridici preposti alla tutela dei loro diritti secondo l'ordinamento italiano; b) fungere da punto di contatto nei confronti di punti di contatto equivalenti in altri Stati membri dell'Unione europea al fine di cooperare e di scambiare informazioni utili; c) realizzare o commissionare indagini e analisi indipendenti riguardo a restrizioni e ostacoli ingiustificati al diritto di libera circolazione o alla discriminazione basata sulla nazionalità dei lavoratori dell'Unione europea e dei loro familiari; d) assicurare la pubblicazione di relazioni indipendenti e formulare raccomandazioni su ogni questione connessa alle restrizioni, agli ostacoli o alla discriminazione di cui alla lettera c); e) pubblicare informazioni pertinenti sull'applicazione a livello nazionale delle norme dell'Unione europea sulla libera circolazione dei lavoratori”.*

Infine, si dispone la integrazione, accompagnata dalla relativa copertura finanziaria, con ulteriori 3 unità - di cui 2 di area A, 1 di area B - del contingente di personale di UNAR composto da personale appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio e di altre amministrazioni pubbliche, collocato in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo presso la Presidenza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.

Siffatta integrazione è previsto che sia apportata mediante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003 che reca le disposizioni di organizzazione dell'UNAR. Detto decreto è, allo stato, in corso di predisposizione.

### **4.3 Il contrasto di hate speech e hate crime**

Gli *hate crime* costituiscono violente manifestazioni di intolleranza dotate di un profondo impatto non solo direttamente sulla vittima bensì anche sul gruppo con cui la vittima si identifica. Essi colpiscono la collettività. È, pertanto, importante fornire una risposta decisa sia per la sicurezza individuale che per quella collettiva. In questa materia così delicata appare proficuo agire in via preventiva, predisponendo azioni positive di informazione e formazione anche a livello locale. È evidente che il crimine mira a danneggiare non soltanto il singolo, ma anche il gruppo cui il singolo appartiene. La vittima del crimine d'odio viene scelta non in base alle proprie caratteristiche personali quanto, piuttosto, in base alla sua appartenenza ad una certa categoria. Colpendo il

singolo, l'autore di una simile condotta intende, invero, mandare un messaggio discriminatorio all'intero gruppo di appartenenza. L'OSCE, infatti, ha definito questo tipo di crimini "simbolici".

Nel settore dei media audiovisivi e radiofonici, di interesse è la **Delibera 157/19/CONS emessa dall'AGCOM**, la quale prevede che i fornitori dei media audiovisivi adottino misure di prevenzione e di controllo sulla possibile presenza nel contesto della programmazione di espressioni di odio che possano tradursi nel pregiudizio in danno di persone che vengano associate a categorie o a gruppi oggetto di discriminazione, così da ledere la dignità umana e la personalità dell'individuo. Il linguaggio del giornalista ha un ruolo fondamentale nella percezione e nella costruzione della realtà e rappresenta il filtro tra la realtà e la percezione che di essa hanno le persone. Nell'esercizio del diritto-dovere di cronaca, il giornalista, in generale, è tenuto al rispetto del diritto della persona alla non discriminazione per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali, fisiche o mentali.

Nel "**Testo unico dei doveri del giornalista**", in vigore dal **1° gennaio 2021**, sono previsti degli obblighi, in particolare: *"nei casi di femminicidio, violenza, molestie, discriminazioni e fatti di cronaca, che coinvolgono aspetti legati all'orientamento sessuale, il giornalista si attiene ad un linguaggio rispettoso, corretto e consapevole. Si attiene all'essenzialità della notizia e alla continenza (art. 5-bis "Rispetto delle differenze di genere")*.

L'art. 7 contempla i doveri del giornalista nei confronti delle persone straniere: nei loro confronti dovrà adottare *"termini giuridicamente appropriati, evitando la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte riguardo a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti"*. Dovrà *"tutelare l'identità e l'immagine, non consentendo l'identificazione della persona, dei richiedenti asilo, dei rifugiati, delle vittime della tratta e dei migranti che accettano di esporsi ai media"*.

### **Hate speech on line**

L'espansione del Web e l'avvento dei social network hanno reso la comunicazione sempre più veloce e anche i discorsi d'odio si diffondono rapidamente. L'odio online si caratterizza per essere: permanente nel tempo; estremamente mobile; associato all'idea di anonimato e impunità. Gli autori di *hate speech* spesso non riflettono sulle possibili conseguenze dei propri atti e non percepiscono il potenziale impatto dei loro discorsi d'odio sulla vita reale delle persone.

I cosiddetti “odiatori da tastiera” non manifestano in quei termini il loro odio quando sono offline. La natura stessa del Web rende evidente il fatto che il contrasto all’*hate speech* online non possa essere affrontato dai singoli Paesi, ma necessiti, invece, di un approccio su base internazionale. A livello di Unione Europea sono stati compiuti importanti passi in avanti, a partire dal maggio 2016 con la sottoscrizione del **“Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio online”** da parte della Commissione europea e di Facebook, Microsoft, Twitter e You Tube. Con la sottoscrizione le piattaforme online si impegnano a reagire con maggiore prontezza per contrastare i contenuti di incitamento all’odio razziale e xenofobo che vengono loro segnalati. L’obiettivo è quello di dare una risposta più adeguata agli utenti che segnalano tali contenuti e garantire maggior trasparenza sulle notifiche e sulle cancellazioni effettuate. Successivamente, hanno aderito al Codice anche Instagram, Google, Snapchat e Dailymotion. A giugno 2016, la Commissione europea ha, poi, istituito il “Gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza”.

Nel corso del 2021 è stato portato avanti un importante lavoro che culminerà nell’approvazione, con emendamenti, da parte del Parlamento europeo il 20 gennaio 2022, della proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali (**Regolamento sui servizi digitali, o *Digital Service Act***).

La gamma dei diritti fondamentali che rischiano maggiormente di essere violati nell’ambito dei servizi offerti dalle piattaforme online viene ampliata: oltre alla libertà d’espressione, d’informazione, di impresa, al diritto alla non discriminazione, vengono espressamente richiamati anche il diritto alla vita privata, alla protezione dei dati personali, al rispetto della dignità umana e della vita familiare, il pluralismo dei media, la protezione dei consumatori, l’uguaglianza tra donne e uomini, nonché i diritti dei minori. Sotto quest’ultimo profilo, diverse disposizioni della legge sui servizi digitali consentono la tutela dei minori online. Le piattaforme accessibili ai minori dovranno mettere in atto misure di protezione particolari per garantire la sicurezza online dei medesimi, specie quando sono a conoscenza del fatto che l’utente è un minore. Tutti quei servizi che si rivolgono ai minori non potranno proporre contenuti pubblicitari mirati, basati sulla loro profilazione.

Tra le modifiche adottate in sede d’approvazione, si segnalano: la possibilità data alle autorità competenti di emettere anche ordini di ripristino dei contenuti, laddove siano stati erroneamente considerati illegali e rimossi; l’esenzione di piccole imprese da alcuni degli obblighi previsti; l’ambito di applicazione territoriale dell’ordinanza di contrasto ai contenuti illegali emessa

dall'autorità competente, che viene limitato al territorio dello Stato membro che emette l'ordine, a meno che l'illegalità del contenuto non derivi direttamente dal diritto dell'Unione o i diritti in questione non richiedano un ambito d'applicazione più ampio; l'obbligo di notifica di sospetti di reati, che viene esteso anche ai fornitori di servizi di hosting, e non più alle sole piattaforme online; la sospensione degli utenti che caricano con frequenza contenuti illeciti.

Perseguendo l'obiettivo di proteggere gli utenti online, è stato convenuto di vietare le interfacce fuorvianti e i metodi finalizzati a ingannare o esortare i destinatari del servizio, o distorcerne l'autonomo processo decisionale (*dark pattern*). Le piattaforme online di dimensioni molto grandi dovrebbero attuare misure tecniche e organizzative appropriate per assicurare che i sistemi di raccomandazione non influenzino il comportamento degli utenti finali attraverso *dark pattern*.

Sia l'*European Democracy Action Plan* (EDAP) che il *Digital Services Act* (DSA), pubblicati dalla Commissione europea, costituiscono un punto di svolta nella disciplina europea del mercato dell'informazione digitale e della lotta al fenomeno dell'*hate speech* digitale.

Sul punto dei “discorsi d'odio”, il progetto dell'EDAP mira ad estendere la criminalizzazione dei fenomeni d'odio dal diritto interno a quello sovranazionale.

La Commissione intende proporre una **modifica all'art. 83, par. 1), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE). La norma prevede che, con riferimento a sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni, Parlamento e Consiglio possano deliberare, mediante direttive, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni. La modifica proposta dalla Commissione andrebbe a includere nel novero dei “reati dell'Unione Europea”, oltre al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla tratta di esseri umani anche i **crimini d'odio, l'incitamento all'odio, la violenza di genere**.

Sotto il diverso profilo di una maggiore responsabilizzazione dei *providers*, il documento di rilievo è invece costituito dal DSA (*Digital Services Act*), considerato uno strumento essenziale alla lotta contro l'*hate speech*. Lo scopo del DSA è di ampliare la disciplina della responsabilità dei *providers* di servizi di intermediazione digitale e mira a introdurre una serie di obblighi aggiuntivi in capo ai *providers*.

Il DSA prevede obblighi comuni a tutti i fornitori di servizi di intermediazione digitale, senza distinzione sulla base della tipologia del servizio fornito o della dimensione. Altri obblighi sono stabiliti a carico, rispettivamente, dei fornitori di servizi di *hosting* (*hosting provider*) e delle c.d. “piattaforme online”.

Sono previsti obblighi per le grandi piattaforme online che forniscono mensilmente i propri servizi ad almeno 45 milioni di utenti mediamente attivi e residenti nell'Unione Europea.

Nello specifico, ai fini di contrastare la diffusione in rete dei discorsi d'odio, il DSA prevede esplicitamente che tutti i fornitori di servizi di hosting predispongano adeguate procedure di notifica e risposta per i contenuti illegali e la possibilità di contestare le decisioni di moderazione dei contenuti assunte sulle proprie piattaforme.

Dai due documenti, EDAP e DSA, emerge in maniera chiara che l'attuale apparato normativo non è sufficiente a porre un freno alla diffusione di contenuti illeciti su internet. Si auspica l'adozione di un approccio transnazionale e unitario al problema dell'*hate speech*.

**Il 23 aprile 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea pubblicheranno il rapporto sul Digital Services Act (DSA).** L'accordo politico provvisorio raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio condurrà all'approvazione del DSA da parte del Parlamento europeo il 5 luglio 2022. Il regolamento andrà a sostituire il precedente regime di responsabilità dei fornitori di servizi della società dell'informazione.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in una **Raccomandazione che sarà adottata il 20 maggio 2022** diffonderà una serie di Linee Guida agli Stati membri volte a prevenire e combattere l'incitamento all'odio, sia online che offline.

Sul tema all'esame significativa è l'ordinanza cautelare del **Tribunale di Roma del 24 febbraio 2020**, con la quale si è affermato che chiudere la pagina dell'organizzazione politica Forza Nuova *“è un dovere giuridico per Facebook”*, in quanto i post non solo violano le condizioni contrattuali, ma sono illeciti in base a tutto il complesso sistema normativo a fondamento del divieto di discriminazione razziale, insieme alla vasta giurisprudenza nazionale e sovranazionale in materia.

La pronuncia offre una importante e completa ricognizione del quadro normativo internazionale, dell'Unione Europea e interno, nonché della giurisprudenza delle Corti europee e italiane in materia di *hate speech*.

Di grande interesse è inoltre la menzione del citato codice di condotta adottato dall'Unione Europea e sottoscritto anche da Facebook per far fronte al proliferare dell'incitamento all'odio razzista e xenofobo online.

L'ordinanza colpisce altresì per l'approfondita analisi del materiale diffuso da Forza nuova ritenuto sufficiente a qualificare l'organizzazione quale *«organizzazione d'odio la cui propaganda è vietata su Facebook in base alle condizioni contrattuali ed a tutta la normativa citata»*.

Secondo il Tribunale la risoluzione del contratto e l'interruzione del servizio di fornitura sono dunque stati legittimi e ha condannato la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di Facebook quantificandoli in € 4.500.

In conclusione, si tratta di un'importante decisione in materia di contrasto ai discorsi di odio razziale che afferma con forza che la diffusione di *“manifestazioni di pensiero che esprimono disprezzo nei confronti di individui appartenenti a determinate categorie o nei confronti di determinate categorie di persone”* integrano i profili della discriminazione razziale e non sono in alcun modo bilanciabili con il diritto di libera manifestazione del pensiero.

La **Cass. pen., sez. V, 7 gennaio 2021 (ud. 18 novembre 2020), n. 307**, ha confermato la sentenza di condanna nei confronti dell'imputato, accusato del delitto di lesioni personali aggravate dalla finalità di discriminazione od odio razziale, ai sensi degli artt. 582, 585 e 604-ter c.p., per avere provocato alla persona offesa, colpendola con un crick, una ferita sul volto giudicata guaribile in giorni 10, e apostrofandola, nel contempo, con una tipica espressione connotata da odio razziale.

La Suprema Corte ha affermato la configurabilità, in fatto ed in diritto, della circostanza aggravante prevista dall'art. 604-ter c.p., posto che:

- in fatto, sia la persona offesa sia il teste ritenuto attendibile avevano riferito dell'epiteto con il quale l'imputato aveva apostrofato la persona offesa;

- in diritto, i precedenti giurisprudenziali uniformi, sul tema, della stessa Corte di Cassazione, in cui si è ritenuta la sussistenza della ricordata aggravante 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 o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, ad un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente.

La **Cass. pen., sez. I, 17 marzo 2021 (ud. 4 dicembre 2020), n. 10335**, ha chiarito che deve considerarsi illegittima l'ordinanza, in quanto ispirata da ragioni di discriminazione razziale, che inibisca l'ingresso nel territorio di un Comune a categorie di soggetti sol perché senza fissa dimora ed appartenenti ad una determinata area geografica, ove la stessa, da un lato, venga assunta nel difetto del presupposto d'urgenza (facendo, cioè, riferimento a una situazione non riscontrata nella realtà) e, dall'altro, che non sia conforme e congruente con la tipica finalità provvedimentale.

E invero, in mancanza delle predette condizioni, l'ordinanza finisce con l'individuare una categoria di soggetti selezionati solo con riguardo alla razza, concretizzando un atto di pura discriminazione dei soggetti stessi, rispetto a tutti gli altri soggetti che, in astratto, potrebbero essere veicoli di lesione per il bene della salute pubblica (cittadini e non) ammesso che vi sia un rischio concreto.

La sentenza in esame affronta con una soluzione articolata la definizione dei criteri di accertamento – e dunque i confini – del reato di atti di discriminazione razziale, individuando in un atto amministrativo – nella specie un'ordinanza sindacale volta a proibire l'ingresso e la permanenza nel territorio comunale ad africani e sudamericani senza fissa dimora – un atto di pura discriminazione, in assenza della finalità pubblicistica (esigenze di salute pubblica).

La decisione giudiziale, come è stato notato dai primi commentatori, testimonia dunque della persistente attualità e necessità di tale fattispecie penale, a dispetto delle critiche circa l'imprecisione della norma.

In ordine al riconoscimento dell'aggravante dell'odio razziale nel corso di una manifestazione contro un campo nomadi, la **Cass. pen., sez. I, 3 giugno 2021 (ud. 18 marzo 2021), n. 21857**, ha ritenuto che fossero manifestamente infondati i rilievi dei ricorsi con cui si adduce che la manifestazione era stata organizzata soltanto come protesta contro lo stupro di una minorenne, di cui si era appreso.

Quel che, invece, rileva e che sottrae la sentenza impugnata alle censure proposte è il risultato istruttorio, ben messo in evidenza dai giudici di appello, dei cori razziali inscenati durante il corteo e poi dell'invasione violenta del campo nomadi, dimostrazione inequivoca dell'ostilità verso una piccola comunità in ragione della etnia dei suoi componenti.

Significativo è poi il dato della diffusione, prima della manifestazione, di un volantino dal contenuto sufficientemente chiaro.

Con esso si dichiarava la volontà non già e non tanto di punizione per i responsabili dello stupro, quanto di liberare l'area dalla presenza di un intero gruppo di persone che, in quanto "zingari", era dedito alla commissione di illeciti e di atti di violenza.

La **Cass. pen., sez. I, 17 settembre 2021 (ud. 3 giugno 2021)**, ha ancora chiarito, quanto alla circostanza aggravante di cui al d.l. 26 aprile 1993, art. 3, conv. dalla l. 25 giugno 1993, n. 205, ora art. 604-ter c.p., che costituisce principio consolidato, meritevole di essere condiviso e riaffermato, quello secondo cui l'aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, 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 o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma - anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, a un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza: essa, pertanto, ricorre nel caso di ricorso ad espressioni ingiuriose che rivelino l'inequivoca volontà di discriminare la vittima del reato in ragione della sua appartenenza etnica o religiosa.

Molte decisioni, ha ricordato ancora la Suprema Corte, hanno ritenuto la sussistenza dell'aggravante in parola in relazione a fattispecie di ingiurie, unite a minacce e/o percosse, in cui l'impiego di espressioni come "marocchino di merda" o "negro di merda", al di là del loro intrinseco carattere ingiurioso, è stato reputato sintomatico della direzione in senso discriminatorio della condotta.

Nel caso di specie la pronuncia delle frasi razziste, anche da parte di uno solo dei correi, ha costituito, secondo la congrua valutazione operata nella sede propria, l'inequivoca epifania della finalità di odio razziale caratterizzante la comune, consapevole e volontaria condotta criminosa degli imputati, essendosi, del resto, l'azione tipica concretata in momento successivo alle esternazioni di cui si tratta sicché è conseguito, in modo ineludibile, il corrispondente aggravamento della fattispecie a carico di entrambi gli imputati.

La **Cass. pen., sez. I, 6 dicembre 2021, n. 4534**, ha chiarito che il delitto di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa può essere realizzato anche tramite l'apposizione di «mi piace» a post di carattere negazionista e antisemita su Facebook, posto che il meccanismo di funzionamento del social network consente, per questa via, il «rilancio» dei contenuti e dei relativi commenti.

#### ***4.4 La semplificazione normativa antidiscriminatoria***

Con la legge europea 2019-2020 (*L. 23/12/2021, n. 238, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020*) e il recepimento da essa attuato della direttiva europea 54/2014/UE, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei



lavoratori (cfr. paragrafo 4.2), si introduce in Italia un sistema normativo generale<sup>10</sup> volto a reprimere le discriminazioni per nazionalità

Sul piano delle finalità che con essa il legislatore ha inteso perseguire, si osserva che sono stati introdotti i correttivi richiesti dalla procedura di infrazione per mancato recepimento della Direttiva 54/2014/UE nel D.lgs. n. 216/2003 (decreto di recepimento della direttiva 2000/78/UE), con l'aggiunta ai fattori ivi indicati - età, orientamento sessuale, religione, convinzioni personali, disabilità – del fattore “nazionalità”.

Al di là di qualche discrasia (l'articolo 3 della Direttiva 2000/78/UE, limitata al mondo del lavoro, esclude espressamente le differenze di trattamento basate sulla nazionalità; mentre la Direttiva 54/2014/UE prevede la nazionalità tra i fattori di discriminazione, contiene ambiti più ampi di quelli della Direttiva 78, ma si riferisce solo ai cittadini dell'Unione), la soluzione adottata è efficace allo scopo di rendere universale la tutela, in linea peraltro con quanto stabilito dalla CEDU.

Il diritto dell'Unione europea appare infatti più restrittivo in tema di discriminazione fondata sulla nazionalità, prevedendola soltanto nel contesto specifico della libera circolazione delle persone e stabilendo diritti limitati per i cittadini dei paesi terzi.

La CEDU, invece, impone a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa (quindi agli Stati membri UE) l'obbligo di garantire i diritti sanciti dalla Convenzione a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione (compresi i cittadini di paesi terzi), mantenendo un equilibrio tra il diritto dello Stato di tenere sotto controllo i vantaggi per coloro che godono del vincolo legale della cittadinanza e la necessità di impedire agli Stati di discriminare le persone che, a prescindere da questo vincolo, hanno comunque sviluppato rilevanti legami di fatto con lo Stato.

Il tenore letterale della disposizione e l'aggiunta del nuovo fattore, senza specificazioni, a un elenco che non riguarda i soli cittadini UE, orienta proprio verso la conclusione che il soggetto che il legislatore italiano ha voluto tutelare sia lo straniero in quanto tale, cioè colui che è connotato sì da una cittadinanza, anche se non necessariamente della UE.

All'esito di questa operazione il divieto di discriminazione per nazionalità presenta un quadro normativo più semplice, così riassumibile: l'articolo 14 CEDU stabilisce a livello sovranazionale un divieto di discriminazione di carattere pattizio, riferito alla “origine nazionale”, esteso poi anche

---

<sup>10</sup> Prima del recepimento della direttiva infatti esistevano comunque strumenti di tutela: si fa riferimento all'art. 43 TU immigrazione che indica espressamente tra i fattori vietati quello della “origine nazionale” (comma 1) e della “condizione di straniero” (comma 2) e che, all'ultimo comma, precisa che “il presente articolo e l'articolo 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia”.

alla cittadinanza dalla giurisprudenza costituzionale (vedi Corte Cost. 187/2010). Esso trova applicazione con riferimento ai diritti della Carta, ossia i diritti fondamentali.

Vi è, inoltre, un generale divieto di discriminazione per nazionalità applicabile in ogni ambito della vita sociale, limitato però ai cittadini dell'Unione e fondato sull'art. 45 TFUE, che stabilisce che “1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. 2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro”. Esistono poi specifici diritti alla parità di trattamento per gli stranieri titolari di determinati titoli di soggiorno e la cui violazione può in ogni caso qualificarsi come discriminazione “per nazionalità” e determinare l'applicazione dei relativi rimedi.

Infine la legge europea 2019-2020, nel novellare il D.lgs. n. 216/2003, introduce espressamente il fattore nazionalità nell'ambito delle disposizioni relative alla parità di trattamento e alla nozione di discriminazione.

Il secondo elemento di rilievo riguarda gli ambiti di applicazione dei divieti.

All'elenco contenuto nell'art. 3 del D.lgs. n. 216/2003 (che coincideva con quello contenuto nella direttiva 2000/78) vengono ora aggiunti gli ambiti contenuti nella direttiva 2014/54 che, come detto, sono più ampi dei primi.

Ebbene, per la tecnica utilizzata nella costruzione della norma, una simile estensione appare non limitata al nuovo fattore, ma estesa all'intero decreto: ne nasce così, per fare un esempio, una “discriminazione per nazionalità” (o per religione o per convinzioni personali etc.) nell'accesso all'alloggio e nell'accesso ai vantaggi sociali, finora inesplorata e sulla quale sarà interessante seguire gli sviluppi applicativi, anche attraverso l'azione dell'UNAR.

Infine, il legislatore è intervenuto anche per rispondere a un'altra contestazione contenuta nella procedura di infrazione derivante dal mancato recepimento della Direttiva 54/2014, cioè la mancanza di un organismo “per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento dei lavoratori dell'Unione e dei loro familiari”, ai sensi dell'art. 4 della direttiva.

I relativi compiti sono stati assegnati all'UNAR (disciplinato nell'ambito del D.lgs. n. 215/2003, cioè nell'ambito delle norme riguardanti il divieto di discriminazione per razza e origine etnica), pur con esplicito e limitato riferimento all'ambito di applicazione della direttiva 54/2014 e dunque alla assistenza “*indipendente, giuridica o di altra natura, ai lavoratori dell'Unione europea e ai loro familiari*”.

L'UNAR dovrà quindi promuovere la parità di trattamento e operare, anche solo in veste consultiva, nel senso della rimozione delle discriminazioni, basate anche sulla nazionalità, con la necessità di affrontare tematiche nuove e complesse, come quella della violazione della parità di trattamento nell'accesso ai vantaggi sociali.

Di qui la previsione di incremento, da parte del legislatore, della dotazione organica dell'Ufficio, in modo tale da garantirne l'effettività dell'operato.

Infine è da segnalare che, a seguito della legge europea 2019-2020, è rimasta invariata la previsione dell'articolo 6 del d. lgs. 216/2003 che stabilisce che *“Entro il 2 dicembre 2005 e successivamente ogni cinque anni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmette alla Commissione europea una relazione contenente le informazioni relative all'applicazione del presente decreto”*.

In considerazione dei nuovi compiti dell'UNAR e alla luce di questa previsione, sarà necessario implementare il coordinamento con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nella predisposizione delle reciproche relazioni e in generale nella condivisione di obiettivi, criticità, risultati, sistemi di monitoraggio.

#### ***4.5 Intelligenza artificiale e diritti umani***

L'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale coinvolge una serie di diritti fondamentali tra i quali in primis la vita privata, la protezione dei dati, la non discriminazione, l'accesso alla giustizia. Potrebbero essere presi in considerazione altri diritti quali la dignità umana, il diritto alla sicurezza sociale e qualsiasi altro diritto tutelato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'efficienza dei servizi può senz'altro essere incrementata ed estendersi ai compiti che gli esseri umani non sarebbero in grado di svolgere ma è necessario che tutto questo avvenga nel rispetto del principio di non discriminazione.

La Commissione europea, nel **Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, ha evidenziato la necessità di adottare ulteriori disposizioni per assicurare la non discriminazione nell'utilizzo dell'intelligenza artificiale.

Il tema dell'intelligenza artificiale, di estrema attualità in ragione del sempre maggiore uso della tecnologia, della sua evoluzione e dei rischi per la tutela dei diritti umani (principalmente distorsioni algoritmiche con effetti discriminatori), ha visto di recente alcuni rilevanti passaggi a livello comunitario.

La necessità di un quadro generale etico e trasparente, in cui possano iscriversi le legislazioni dei singoli Stati e che regolamenti l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale (IA), è una delle priorità dei legislatori dell'Unione europea.

Per questo motivo, nell'aprile 2021, la Commissione europea ha presentato una proposta per un quadro normativo dell'Unione europea (*Artificial Intelligence Act*).

Nel mese di maggio 2022 la Plenaria del Parlamento europeo ha approvato le raccomandazioni finali della Commissione speciale sull'intelligenza artificiale nell'era digitale (AIDA), costituita con l'obiettivo di studiare l'impatto e le sfide dell'introduzione dell'Intelligenza artificiale, individuare obiettivi comuni a livello dell'Unione europea e proporre raccomandazioni sulle migliori vie da seguire.

Le raccomandazioni sono la base di partenza per l'esame della proposta di Regolamento, che attualmente è al vaglio del Consiglio e che diventerà legge una volta che il Consiglio e il Parlamento europeo abbiano concordato su una versione comune del testo.

La proposta di Regolamento sull'*Artificial Intelligence* delinea un percorso di sviluppo e di uso dei sistemi di Intelligenza Artificiale, che intende promuovere l'innovazione e i diritti fondamentali in un quadro giuridico uniforme, imponendo agli Stati membri obiettivi rilevanti per l'interesse pubblico.

Di particolare importanza in tema di diritti umani è l'obbligo di avviso all'utente sull'interazione con un sistema di IA - a meno che questo non sia evidente- e con sistemi di *emotion recognition* o di categorizzazione biometrica; nonché l'obbligo di segnalare i *deep fakes* (salvo diversa necessità legata all'esercizio di un diritto o di una libertà fondamentale o per motivi di interesse pubblico) (articolo 52).

In generale, poi, il titolo II dell'*AI Act* stabilisce che tutto ciò che non è linea con i valori europei è vietato: *“Il regolamento segue un approccio basato sul rischio, differenziando tra gli usi dell'IA che creano: i) un rischio inaccettabile; ii) un rischio alto; iii) un rischio basso o minimo. **L'elenco delle pratiche vietate di cui al titolo II comprende tutti i sistemi di IA il cui uso è considerato inaccettabile in quanto contrario ai valori dell'Unione, ad esempio perché viola i diritti fondamentali.** I divieti riguardano pratiche che presentano un elevato potenziale in termini di manipolazione delle persone attraverso tecniche subliminali, senza che tali persone ne siano consapevoli, oppure di sfruttamento delle vulnerabilità di specifici gruppi vulnerabili, quali i minori o le persone con disabilità, al fine di distorcerne materialmente il comportamento in maniera tale da provocare loro o a un'altra persona un danno psicologico o fisico. Altre pratiche*

*manipolative o di sfruttamento che interessano gli adulti che potrebbero essere facilitate dai sistemi di IA potrebbero essere soggette alla normativa vigente in materia di protezione dei dati, tutela dei consumatori e servizi digitali, che garantisce che le persone fisiche siano adeguatamente informate e dispongano della libera scelta di non essere soggette a profilazione o ad altre pratiche che potrebbero influire sul loro comportamento. La proposta vieta altresì l'attribuzione di un punteggio sociale basato sull'IA per finalità generali da parte di autorità pubbliche. È infine vietato anche il ricorso a sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, fatta salva l'applicazione di talune eccezioni limitate"<sup>11</sup>.*

Tuttavia va sottolineato che nell'AI Act manca il riferimento ai principi fondamentali e costituzionali, se non per il richiamo ai termini "umano" e "dignità".

Su questi ultimi punti assume invece una rilevanza cruciale il lavoro svolto dal Consiglio d'Europa, per il tramite, in particolare, del Comitato ad hoc sull'Intelligenza Artificiale (CAHAI), a cui è succeduto, nel 2021, il Comitato sull'Intelligenza Artificiale (CAI).

Il CoE ha istituito il CAHAI con il mandato di esplorare la regolamentazione dell'AI e gli strumenti utili a tal fine, coinvolgendo i delegati di tutti i Paesi del Consiglio d'Europa e dei Paesi osservatori (Canada, Città del Vaticano, Giappone, Messico e USA), nonché gli organi del CoE competenti per area, come il Comitato consultivo sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale istituito dalla Convenzione. Proprio quest'ultimo Comitato aveva avvertito l'urgenza di affrontare il tema dell'AI con riferimento all'uso dei dati personali, adottando specifiche linee guida sul tema.

Il confronto all'interno del Comitato ha riguardato la fattibilità di un quadro giuridico per lo sviluppo, la progettazione e l'applicazione dell'Intelligenza Artificiale, basato sulle norme del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani, democrazia e stato di diritto.

Il Comitato è stato istituito nel 2019 con un mandato di due anni e, al termine, ha presentato al Consiglio d'Europa i risultati del suo lavoro, basato su ampie consultazioni con i portatori di interesse nel campo dell'Intelligenza Artificiale, nella forma di linee guida per l'AI.

Compito del CAI, su mandato del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, è invece quello di negoziare il testo di uno strumento giuridico convenzionale sull'intelligenza artificiale, lavoro che ha preso avvio su impulso della Presidenza italiana del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (iniziata il 17 novembre 2021 e conclusa il 20 maggio 2022).

---

<sup>11</sup> COM(2021) 206 final, pagina 14.

In linea con il mandato ricevuto, il CAI ha predisposto, nel giugno del 2022, un primo *draft* (*Zero Draft*) di una **Convenzione Quadro sull'Intelligenza Artificiale, i Diritti Umani, la Democrazia e lo Stato di diritto**.

La proposta si basa, tra l'altro, su alcuni lavori del CAHAI, ossia lo Studio di fattibilità del 17 dicembre 2020 e il Rapporto sui possibili elementi di un quadro giuridico sull'intelligenza artificiale, basato sugli standard del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani, democrazia e Stato di diritto del 2 dicembre 2021.

La Convenzione rimarca in numerosi passaggi la necessità di rispettare i diritti umani.

La **Corte di Cassazione, con sentenza del 25 maggio 2021, n. 14381** ha accolto il ricorso proposto dal Garante Privacy, ribaltando le valutazioni espresse, con sentenza, dal Tribunale di Roma in tema di prestazione del consenso a un sistema automatizzato che si avvale di un algoritmo per la valutazione oggettiva dei dati personali. Il Garante aveva giudicato non corrispondente ai criteri di trasparenza e liceità il trattamento dei dati effettuato a mezzo piattaforma web (con annesso archivio informatico) preordinata all'elaborazione di profili reputazionali concernenti persone fisiche e giuridiche al fine di elaborare un "*rating* reputazionale" dell'aderente. Il Tribunale ha ritenuto non condivisibile quanto ritenuto dal Garante sull'illiceità della piattaforma e del connesso trattamento dei dati personali.

Secondo la Corte il problema per la liceità del trattamento è costituito dalla validità del consenso prestato al momento dell'adesione. E non si può ritenere che l'adesione ad una piattaforma da parte dell'utente comprenda anche l'accettazione di un sistema automatizzato, che si avvale di un algoritmo, per la valutazione oggettiva di dati attinenti alla sfera intima e personale della persona. Non accoglie, pertanto, la ricostruzione del Tribunale ed esprime il principio di diritto secondo cui *"in tema di trattamento di dati personali, il consenso è validamente prestato solo se espresso liberamente e specificamente in riferimento a un trattamento chiaramente individuato; ne segue che nel caso di una piattaforma web (con annesso archivio informatico) preordinata all'elaborazione di profili reputazionali di singole persone fisiche o giuridiche, incentrata su un sistema di calcolo con alla base un algoritmo finalizzato a stabilire i punteggi di affidabilità, il requisito di consapevolezza non può considerarsi soddisfatto ove lo schema esecutivo dell'algoritmo e gli elementi di cui si compone restino ignoti o non conoscibili da parte degli interessati"*.

Il Supremo Collegio, tuttavia, non ha valutato le conseguenze che un simile trattamento di dati può generare in tema di violazioni della dignità umana. Ove, ad esempio, vi sia un pregiudizio di tipo

etnico, di genere o religioso, questo finirà con l'essere trasmesso all'algoritmo che, consequenzialmente, attribuirà un basso punteggio ad una persona sulla base di una caratteristica personale.

Occorre, quindi, che il legislatore, europeo e nazionale, intervenga a colmare le lacune in modo da garantire un apparato adeguato di tutela della persona e del diritto di non discriminazione degli utenti.

Al fine di ridurre la commissione di reati e la diffusione di materiale illecito in rete, è stato determinante il ruolo degli intermediari digitali per moderare i contenuti dei post degli utenti, atteso l'incremento del flusso delle informazioni. Tuttavia è inevitabile un certo margine d'errore nel caso, ad esempio, dei discorsi d'odio dove risulta particolarmente elevato il rischio di falsi positivi, soprattutto a carico di minoranze e gruppi discriminati. Anche in tal caso dovrà intervenire il legislatore per assicurare la tutela delle libertà individuali e la parità di trattamento.

#### ***4.6 La genitorialità same sex***

Gli interessi coinvolti nella filiazione tramite tecniche di procreazione medicalmente assistita e/o maternità surrogata sono molti, possono essere in conflitto tra loro, e non sempre sono presi in considerazione dal legislatore italiano.

L'interesse superiore del minore è sicuramente un principio cardine in materia.

Negli anni si sono succeduti vari pronunciamenti a volte a favore, altre volte contrari, alle istanze avanzate dalla società civile e, in assenza di un intervento legislativo, l'anno di riferimento 2021 registra il perdurare di decisioni giurisprudenziali in contrasto tra loro.

In questo quadro in evoluzione si inserisce la **Corte Costituzionale con le sentenze nn. 32 e 33 del 28 gennaio 2021** (depositate il 9 marzo 2021), che hanno superato l'orientamento tracciato dalla sentenza della Cassazione a Sezioni Unite (n. 12193/2019), che riteneva il bimbo nato da maternità surrogata "adeguatamente tutelato mediante l'adozione in casi particolari" (la cosiddetta *stepchild adoption*).

La sentenza n. 32 prende avvio dalla dubbia costituzionalità degli artt. 8 e 9 della legge n. 40/2004 e 250 del cod. civ., in quanto non consentirebbero al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa (nel caso di specie, praticata all'estero da due donne),

l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore.

La sentenza n. 33 ha avvalorato la necessità, anche con riferimento alla maternità surrogata e indipendentemente se all'interno di una coppia omosessuale o eterosessuale, del riconoscimento giuridico di un legame affettivo stabile e decisivo nella formazione e nella vita del minore. Nel caso di specie, una coppia omosessuale di nazionalità italiana, unita in matrimonio in Canada, ha ivi deciso di praticare la maternità surrogata.

In entrambi i casi la Corte ha rigettato la questione di illegittimità costituzionale ma ha chiarito che al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata o da p.m.a. la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali attraverso l'adozione, essa dovrebbe essere disciplinata in modo più aderente alle peculiarità della situazione in esame, che è in effetti assai distante da quelle che il legislatore ha inteso regolare per mezzo dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983 (adozione in casi particolari). Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata o da p.m.a. – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, il quale dovrà individuare una soluzione in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.

In conformità alle indicazioni della Corte Costituzionale nella sentenza n. 33, il **Tribunale di Milano con decisione del 23/9/2021**, ha capovolto l'orientamento precedente, ordinando al Comune (che aveva rifiutato la trascrizione dell'atto di nascita di un bimbo figlio di due padri, l'uno italiano, l'altro statunitense, nato con maternità surrogata) di trascrivere integralmente l'atto di nascita del minore formatosi all'estero con indicazione dei due padri, riconoscendone a pieno titolo l'omogenitorialità anche in Italia.

È conforme, invece, alle indicazioni della Corte nella sentenza n. 32, il decreto del **Tribunale di Torino n. 1133 del 13/7/2021** (confermato in sede di impugnazione dalla Corte di Appello del capoluogo piemontese con decreto del 24/2/2022).

La vicenda che ha dato luogo ai due provvedimenti è la seguente: l'Ufficiale di Stato civile del Comune di Torino ha consentito il riconoscimento ex art. 254 c.c. effettuato da una donna nei confronti del figlio nato da un'altra donna: le due madri, quindi, atteso l'intervenuto riconoscimento, si sono rivolte al Tribunale di Torino per la modifica del cognome del minore. Il



giudice di primo grado, senza entrare nel merito della decisione, ha dichiarato illegittimo il provvedimento amministrativo del Comune e conseguentemente lo ha disapplicato. Pertanto, secondo questa pronuncia, il riconoscimento effettuato da due persone dello stesso sesso (nello specifico due madri) dinanzi all'Ufficiale di Stato civile e da questi accettato viola la disposizione di cui all'art. 5 della Legge 40/2004, nella parte in prevede che "possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie maggiorenni di sesso diverso".

Di diverso avviso è la **Corte d'Appello di Cagliari (decreto del 16/4/2021)** che ha confermato la necessità di indicare nell'atto di nascita anche il nome della madre intenzionale.

Ugualmente il **Tribunale di Roma con decreto del 18/4/2021** ha ordinato all'Ufficiale di Stato civile l'annotazione dell'atto di riconoscimento con due mamme già formato da altro Comune. In sostanza i giudici rilevano che nell'ipotesi di un atto di nascita formato presso il comune di nascita con la indicazione di due madri, in seguito a fecondazione eterologa posta in essere da una coppia di genitori dello stesso sesso, è illegittimo il rifiuto dell'Ufficiale di Stato civile di trascrizione dello stesso presso il Comune di residenza.

La filiazione nel nostro vigente ordinamento è indissolubilmente legata al dato biologico, dal quale si può prescindere soltanto per l'adozione, nonché legata al presupposto che la discendenza derivi da persone di sesso diverso. L'affermazione della genitorialità "intenzionale" si pone, invece, in contrasto con l'ordinamento italiano.

Come detto, comunque è garantita la tutela dei riconoscimenti effettuati all'estero, se ammessi, poiché in tal caso l'atto estero che riconosce la filiazione deve essere trascritto nel rispetto degli obblighi internazionali derivanti dall'applicazione della norma di cui all'art. 117 Cost.

Con la **pronuncia n. 9006 del 31/3/2021 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione** tornano a delineare i limiti del concetto di ordine pubblico internazionale rispetto alla conformità ad esso di atti formati all'estero ed enuncia il seguente principio di diritto: "Non contrasta con i principi di ordine pubblico internazionale il riconoscimento degli effetti di un provvedimento giurisdizionale straniero di adozione di minore da parte di coppia omoaffettiva maschile che attribuisca lo status genitoriale secondo il modello dell'adozione piena o legittimante, non costituendo elemento ostativo il fatto che il nucleo familiare del figlio minore adottivo sia omogenitoriale ove sia esclusa la preesistenza di un accordo di surrogazione di maternità a fondamento della filiazione".

Al di fuori di queste ipotesi, solo il legislatore può colmare questo vuoto normativo, sottolineato anche dalla Corte Costituzionale, in relazione all'attuale condizione di discriminazione e deficit di tutela del preminente interesse del minore.

L'esame della giurisprudenza evidenzia questa situazione di discriminazione dei figli minori delle coppie omoaffettive che si verifica nel nostro ordinamento interno, attualmente dovuta a vari fattori: dalle caratteristiche del progetto generativo allo status acquisito all'estero od in Italia; al genere, maschile o femminile, alla coppia dello stesso sesso. Tutti elementi che, in quanto legati esclusivamente al modello di procreazione e alle caratteristiche della coppia che aspira alla genitorialità, determinano una mancanza di tutele per il minore difficilmente giustificabile, dopo la riforma della filiazione.

Ne deriva, infine, la violazione dell'impegno assunto dallo Stato italiano con la ratifica ed esecuzione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo di adottare tutti i provvedimenti di tutela da ogni forma di discriminazione nei confronti del minore motivata dalla condizione sociale, dalle attività, dalle opinioni o convinzioni dei suoi genitori o familiari (art. 2 Convenzione).

A tal punto, appare doveroso citare l'importante evoluzione giurisprudenziale agli inizi del 2022.

La **Corte di Cassazione, Sez. I, con ord. del 22 gennaio 2022, n. 1842**, ha ritenuto necessario una rimeditazione dell'approdo a cui le S.U. della stessa Corte erano pervenute con la pronuncia n. 12193 del 2019, ritenendo non trascrivibile l'atto predetto perché contrario ai principi di ordine pubblico internazionale.

Nella richiamata ordinanza si è ritenuto infatti che, a seguito della sentenza n. 33/2021 della Corte Costituzionale sopra illustrata, sia venuto meno l'impianto su cui poggiava la pronuncia delle Sezioni Unite le quali, in un bilanciamento di interessi tra tutela dell'ordine pubblico e della donna da una parte e la tutela del diritto del minore, avevano ritenuto non trascrivibile il certificato dell'atto di nascita, facendo leva su una supposta tutela del minore comunque assicurata dalla possibilità di ricorso alla procedura di adozione in casi speciali di cui all'art. 44, comma 1, lettera d), L. 184/83.

La Corte Costituzionale, al contrario, ha sottolineato come che il ricorso all'adozione in casi particolari sia una forma di riconoscimento per il minore non adeguata se rapportata ai principi costituzionali e sovranazionali (come già accennato, infatti, nello specifico non consente la costituzione di vincoli di parentela con i parenti dell'adottante ed è sempre subordinato all'assenso del genitore "biologico").

Importante ancora rilevare che la Sez. I della Corte di Cassazione, nel ricordare il monito della Consulta al legislatore sulla necessità di un intervento normativo sulla materia della filiazione e sul riconoscimento pieno nei confronti del genitore intenzionale, sempre in un’ottica di tutela del supremo interesse del minore, asserisce che *“lo stigma che deriva dal divieto della surrogazione di maternità non può incidere su questi effetti (...) il bilanciamento di tale interesse con quello del minore non può che avvenire in una logica di prevenzione e non di ritorsione”*.

La Corte costituzionale, invece, ha esaminato la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni che escludono, nelle adozioni di minori “in casi particolari”, l’esistenza di “rapporti civili” tra il bambino adottato e i parenti dell’adottante (articolo 55 della legge n. 184 del 1983 e articolo 300, secondo comma, del Codice civile).

Con sentenza del 23 febbraio 2022, le disposizioni censurate sono state dichiarate incostituzionali nella parte in cui prevedono che “l’adozione non induce alcun rapporto civile tra l’adottato e i parenti dell’adottante”.

La Corte ha affermato che il mancato riconoscimento dei rapporti civili con i parenti dell’adottante discrimina, in violazione dell’articolo 3 della Costituzione, il bambino adottato “in casi particolari” rispetto agli altri figli e lo priva di relazioni giuridiche che contribuiscono a formare la sua identità e a consolidare la sua dimensione personale e patrimoniale, in contrasto con gli articoli 31, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all’articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Il caso in origine sollevato dall’Associazione Famiglie Arcobaleno oggi riguarda tutti i bambini adottati ex art. 44 della Legge 184/83, con una conseguente estensione della platea dei tutelati.

#### ***4.7 La nuova programmazione dei fondi europei 2021-2027***

Nel corso del 2021 l’UNAR ha continuato a seguire gli sviluppi del dibattito per la definizione della strategia e delle priorità dell’**Accordo di partenariato per il ciclo di programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali e di investimento europei**. Come noto, l’Accordo prevede 5 obiettivi tematici, volti a costruire un’Europa più “intelligente”, “verde”, “connessa”, “sociale” e “vicina ai cittadini”. In linea con gli ambiti istituzionali di competenza dell’UNAR, il contributo alla programmazione della politica di coesione 2021-2027 è stato

indirizzato sulle nuove azioni programmatiche afferenti al quadro del Tavolo tematico relativo all’Obiettivo strategico di policy 4 (OP) “Un’Europa più sociale”.

In stretto raccordo con l’Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pareri e documenti sono stati predisposti a supporto dei temi e delle azioni di competenza dell’Ufficio, ad integrazione della bozza di Accordo di Partenariato inviata ai Servizi della Commissione Europea, anche in risposta a quesiti della Commissione nel quadro del dialogo informale sul documento italiano.

Tra i temi e le priorità proposte, per quanto riguarda le azioni da sviluppare sul fronte della prevenzione e contrasto delle discriminazioni e la promozione dell’inclusione sociale dei soggetti più discriminati, come le comunità LGBTIQ e le comunità rom e sinti, la Commissione Europea ha già fornito un grande impulso e spazio, anche attraverso i nuovi strumenti finanziari volti all’attuazione degli interventi nella programmazione fondi SIE 2021-2027. I contenuti delle proposte afferenti al Pilastro europeo dei diritti sociali sono stati indirizzati all’inclusione dei gruppi vulnerabili e a rischio di discriminazione per la nuova programmazione FSE+ e FESR.

Le proposte e integrazioni di documentazione presentati sono stati tutti incentrati sull’esigenza di migliorare l’accessibilità e la qualità dei servizi ai cittadini per ridurre le discriminazioni e le disuguaglianze sociali e territoriali, in stretto raccordo con i soggetti del Terzo settore; la necessità di incentivare l’inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la partecipazione, e migliorare l’occupabilità; l’urgenza di promuovere l’integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità a maggior rischio di discriminazione e marginalizzazione come i Rom e Sinti. Per quanto riguarda Rom e Sinti, le misure delineate, afferenti al PON Inclusione e ai futuri strumenti finanziari FSE+ e FESR, saranno in linea con la nuova Strategia nazionale di inclusione di Rom e Sinti 2021-2030, inviata dall’UNAR alla Commissione Europea a dicembre 2021.

A livello metodologico, si è ribadita l’esigenza di sviluppare programmi integrati per l’inserimento lavorativo e l’inclusione sociale, che facilitino l’accesso a un’ampia gamma di servizi. Per le comunità rom e sinti, ad esempio, sono state delineate misure volte al superamento di pregiudizi, discriminazione, segregazione abitativa e disparità nell’accesso all’istruzione, formazione e accesso al lavoro, interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione attraverso aiuti alimentari e materiali, avvio di percorsi di benessere e assistenza finalizzati all’autonomia: *housing first e housing led* a favore di individui senza dimora o a rischio di esclusione abitativa. Sono anche previsti interventi di contrasto al disagio abitativo di soggetti con fragilità sociali; servizi sanitari e *long term care* a favore di alcuni territori e target di popolazione per rafforzare la rete dei servizi

territoriali e per ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni; programmi di innovazione sociale attraverso specifiche azioni volte a rafforzare le iniziative di attivazione dal basso e le risposte della P.A., azioni per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti vulnerabili.

Tra le priorità condivise nel Tavolo di Confronto Partenariale per la Politica di Coesione 2021-2027, in linea con la Strategia nazionale di inclusione di Rom e Sinti 2021-2030 e con la Strategia nazionale LGBTIQ, sono state delineate priorità rivolte alla:

- promozione culturale, integrazione e partecipazione ai processi sociali, *governance* e *capacity building*, attività di ricerca, monitoraggio e sensibilizzazione delle comunità rom e sinti, in linea con le priorità della Strategia nazionale di inclusione di Rom e Sinti 2021-2030 inviata in Commissione Europa a dicembre 2021;
- rimozione degli ostacoli strutturali e simbolici per lo sviluppo delle opportunità educative e rimozione delle barriere di discriminazione per studenti rom e sinti delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di favorire la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione;
- promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni e dei pregiudizi nella formazione professionale e nell'accesso al lavoro dipendente e autonomo per la comunità rom e sinti con particolare riferimento a giovani e donne;
- rimozione di pregiudizi, stereotipi e discriminazioni e promozione della parità di trattamento nell'accesso alla prevenzione medico-sanitaria e ai servizi sociali e sanitari territoriali, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine rom e sinti;
- rimozione dei pregiudizi, discriminazioni e conflitti sociali nell'accesso alle opportunità abitative per Rom e Sinti, in un'ottica partecipata di superamento di logiche emergenziali e di grandi insediamenti mono-etnici, attraverso lo sviluppo di opportunità locali per il superamento della marginalità abitativa fondate sull'equa dislocazione;
- creazione e rafforzamento di reti interistituzionali territoriali di prevenzione e contrasto di antiziganismo / romofobia;

In relazione alle persone appartenenti alla comunità LGBTIQ la programmazione proposta è in linea con gli obiettivi e le misure della Strategia nazionale LGBTIQ, per le cui attuazioni l'UNAR rappresenta il Punto di contatto nazionale, in accordo con la COM (2020) 698 del 12/11/2020 per la Strategia dell'UE per l'uguaglianza delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e queer (LGBTIQ) e la Strategia nazionale LGBTIQ.

La programmazione ha l'obiettivo di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione socio-lavorativa delle persone LGBTIQ in Italia, per superare ogni forma di pregiudizio e discriminazione e contrastare l'omolesbobitansfobia, attraverso la strutturazione e la realizzazione di modelli di prevenzione e rimozione delle discriminazioni, promozione di una cultura non discriminatoria, di sostegno di inclusione socio-lavorativa nonché di accoglienza alloggiativa per le persone LGBTIQ. Finalità da realizzarsi anche attraverso lo sviluppo di un modello di *multilevel governance* per la promozione di una rete per l'inclusione sociale e socio-economica a livello nazionale, regionale e locale, al fine di aumentare la partecipazione e l'accesso nel mondo del lavoro e l'accessibilità ai servizi per ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali. A tale fine, la programmazione si pone quali priorità:

- sperimentazione di modelli di promozione dell'inclusione socio-economica e superamento degli ostacoli socio-culturali all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e della popolazione LGBTIQ particolarmente a rischio di esclusione socio-economica-lavorativa;
- promozione culturale dei principi di parità di trattamento delle persone LGBTIQ, della cultura della non discriminazione basata su orientamento sessuale e identità di genere, attività di ricerca, monitoraggio e sensibilizzazione sulla non discriminazione delle persone LGBTIQ;
- promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni nella formazione professionale e nell'accesso al lavoro dipendente e autonomo delle persone LGBTIQ;
- sperimentazione di percorsi di sostegno ed inclusione delle persone LGBTIQ che versano in una condizione di particolare vulnerabilità;
- potenziamento e realizzazione di servizi rivolti alle persone a rischio di esclusione sociale per accesso alla salute; nonché servizi rivolti alle persone vittime di discriminazione o violenza fondata sull'orientamento sessuale o identità di genere o persone in condizioni di vulnerabilità, anche alloggiativa.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA





\*191300022130\*