



PRESERVERE

Preventing Racism and Discrimination -
Enabling the Effective Implementation of the
EU Anti-Racist Legal Framework

PROJECT 101049763 - CERV-2021-EQUAL

L'IMPLEMENTAZIONE DEL QUADRO GIURIDICO ANTIRAZZISMO DELL'UE IN ITALIA

E-BOOK 1

WP2 - Deliverable 2.2
"Common Report and
PRESERVERE eBook"



Co-funded by the
European Union

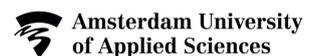


PRESERVE

Preventing Racism and Discrimination -
Enabling the Effective Implementation of the
EU Anti-Racist Legal Framework

PRESERVE intende combattere l'intolleranza, il razzismo, la xenofobia e la discriminazione a discapito di gruppi etnici e razziali vulnerabili e, in particolare, rom, ebrei, musulmani e persone di origine africana. Partendo dal presupposto che qualsiasi sistema che intende tutelare i soggetti vulnerabili dalla discriminazione debba basarsi, innanzitutto, su un quadro normativo efficace, il progetto sviluppa una serie di attività volte a garantire una migliore applicazione della legge.

Partnerships:



Finanziato dall'Unione Europea. I punti di vista e le opinioni espresse sono, tuttavia, da imputare agli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea o del Directorate-General for Justice and Consumers of the European Commission. Né l'Unione Europea né l'autorità che concede il finanziamento possono essere ritenuti responsabili per tali contenuti.

ISCRIVITI ALLA NOSTRA
NEWSLETTER



preserve-eu-project



Co-funded by the
European Union



INDICE



1. INTRODUZIONE	1
2. METODOLOGIA	2
3. IL PANORAMA DI RIFERIMENTO	3
<i>3.1 Le discriminazioni nei confronti delle "persone di origine africana" e di religione musulmana</i>	4
<i>3.2 Le discriminazioni verso i rom e i sinti</i>	6
<i>3.3 Le discriminazioni nei confronti delle persone di religione ebraica</i>	7
4. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO IN ITALIA	9
<i>4.1 Il recepimento delle Direttive sull'uguaglianza razziale e sui diritti delle vittime nel quadro giuridico italiano</i>	9
<i>4.2 Altre leggi e norme italiane sulla discriminazione</i>	10
<i>4.3 Circostanze in cui il razzismo è un crimine</i>	12
5. L'IMPLEMENTAZIONE DELLA NORMATIVA DI CONTRASTO AL RAZZISMO IN ITALIA	14
<i>5.1 Differenze fra il testo e l'implementazione della normativa europea antidiscriminazione etnico-razziale</i>	14
<i>5.2 La conoscenza della normativa</i>	15
<i>5.3 Il ruolo degli organismi nazionali per la parità di trattamento nell'implementazione della normativa in tema di antidiscriminazione etnico-razziale</i>	16
<i>5.4 Le buone pratiche</i>	17
<i>5.5 I riferimenti delle Corti alla normativa antidiscriminazione etnico-razziale</i>	18
<i>5.6 La capacità delle vittime di fare affidamento sulla normativa sull'antidiscriminazione razziale ed etnica</i>	19
6. FUTURE AZIONI DA INTRAPRENDERE	20
7. CONCLUSIONI	22

L'IMPLEMENTAZIONE DEL QUADRO GIURIDICO ANTIRAZZISMO DELL'UE IN ITALIA

ELABORATO DA **COOPERATIVA SOCIALE SAN SATURNINO ONLUS** E **LAI-MOMO SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE**



1. Introduzione

Il sistema normativo italiano contro il razzismo e la discriminazione è vario e complessivamente ben fatto, ciononostante, i dati ufficiali mostrano come i casi di razzismo siano all'ordine del giorno. Questa incongruenza è già stata evidenziata da un altro progetto europeo, dal titolo "Voci di Confine".¹

Il progetto europeo "PRESERVERE" (Preventing Racism and Discrimination – Enabling the Effective Implementation of the EU Anti-Racist Legal Framework) è finalizzato a promuovere azioni che prevengano e combattano il razzismo e la xenofobia attraverso una più efficace attuazione del quadro giuridico europeo già recepito negli Stati membri coinvolti nel progetto: Italia, Cipro, Paesi Bassi, Grecia, Bulgaria e Malta. In particolare, il progetto svilupperà materiali educativi per professionisti/e del diritto e operatori/trici di prima linea. A tale scopo, si avvale di una ricerca preliminare, le cui risultanze per quanto riguarda l'Italia sono riportate nel presente rapporto e di seguito brevemente illustrate.

Il quadro normativo italiano ha dato piena e corretta attuazione sia alla Direttiva sull'uguaglianza razziale² sia a quella sui diritti delle vittime³. Quanto alla concreta implementazione delle due Direttive, nella presente ricerca abbiamo fatto riferimento alle pronunce giurisprudenziali di diversi Tribunali o Corti d'Appello d'Italia (Roma, Milano, Brescia, Ferrara, Firenze) oltre alle due pronunce più significative a livello nazionale, ovvero le Sentenze della Suprema Corte di Cassazione di Roma n. 11165 e 11166 dell'8 maggio 2017. L'implementazione delle Direttive europee passa

¹ Melting Pot Europa, 'Voci di confine. La migrazione è una bella storia' (*Progetto Melting Pot Europa*, 31 maggio 2017) <www.meltingpot.org/2017/05/voci-di-confine-la-migrazione-e-una-bella-storia/> consultato il 25 maggio 2022.

² Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [2000] GU L 180/22.

³ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI [2012] GU L 315/57.

soltanto attraverso un'elaborazione giurisprudenziale della tematica, poiché non esiste ancora nell'ordinamento italiano il reato di discriminazione a sfondo razziale. L'analisi condotta nel presente report si è avvalsa inoltre di interviste e Focus Group con esperti ed esperte del settore, impegnati in prima linea nel contrasto alla discriminazione. Interviste e Focus Group sono stati condotti sia a Roma che a Bologna, città sedi delle organizzazioni impegnate nella stesura del presente report. La ricerca ha individuato delle buone pratiche, come avremo modo di vedere nel prosieguo.

2. Metodologia

Il presente rapporto si basa su un'analisi di: (a) fonti primarie, (b) fonti secondarie e (c) di una ricerca sul campo che si è avvalsa di Focus Group e interviste individuali. Le fonti primarie (a), ovvero la normativa e le sentenze delle Corti, hanno costituito la base per la stesura del quarto capitolo del report, riguardante la normativa italiana. Il terzo capitolo, che delinea il panorama delle categorie discriminate in analisi in questo report, ha fatto ampio ricorso a fonti secondarie (b). Il quinto capitolo, sull'implementazione della normativa antidiscriminazione in Italia, si basa sui risultati raccolti dalle interviste individuali e dai Focus Group (c), nonché su un'analisi giuridica della normativa e delle sentenze delle Corti in tema di discriminazione etnica. Infine, l'ultimo capitolo, che propone alcune raccomandazioni su possibili azioni future, ha anch'esso attinto dai Focus Group e dalle interviste individuali (c).

Sono state intervistate in totale 20 persone, suddivise tra Focus Group e interviste individuali. Sono stati realizzati due Focus Group: uno con operatori/trici che lavorano a diretto contatto con i casi di discriminazione etnica; un altro con professionisti/e del settore legale. Il primo comprende due appartenenti alle forze dell'ordine (un uomo e una donna), cinque operatori e operatrici legali (due uomini e tre donne) di una organizzazione del terzo settore che supporta i migranti e una sportellista di un servizio di supporto e orientamento antidiscriminazione territoriale in fase di sperimentazione. Il secondo include invece un giudice del lavoro e cinque avvocati e avvocate (quattro donne ed un uomo).

Le interviste hanno invece coinvolto 10 donne: tre avvocate; quattro consulenti di un servizio sperimentale territoriale di supporto e orientamento antidiscriminatorio; una consulente di uno sportello di informazione, orientamento e consulenza specialistica; una funzionaria comunale impegnata nel contrasto alle discriminazioni razziali ed etniche; e un membro dell'UNAR. Quattro persone hanno partecipato sia ai Focus Group che alle interviste individuali.

La maggioranza delle persone che hanno preso parte alle interviste e ai Focus Group proviene dalla realtà di Bologna (82 per cento), il resto da Roma (18 per cento).

Le interviste e i Focus Group hanno avuto luogo nei mesi di aprile e maggio 2022 e sono stati organizzati contattando i referenti dei servizi territoriali che assistono e indirizzano le persone straniere (specialmente richiedenti asilo), l'Ordine degli Avvocati e la Fondazione Forense di

Bologna e le diverse associazioni legali che si occupano di temi connessi alla ricerca. Sono stati coinvolti anche avvocati e avvocate appartenenti al Foro di Roma. Un numero complessivo di 45 persone è stato contattato per partecipare alle interviste o ai Focus Group.

Le difficoltà più evidenti sono state di carattere organizzativo. È stato infatti necessario ridefinire più volte il calendario degli incontri e in alcune circostanze si è dovuto sostituire i partecipanti per impegni sopraggiunti all'ultimo momento, che non hanno permesso alle persone invitate di essere presenti. Gli avvocati e le avvocate, in particolare, sono stati i soggetti più difficili da coinvolgere, a causa dell'elevato numero di impegni e della difficoltà di dedicare un tempo prolungato alle interviste. Per quanto concerne operatori e operatrici, alcune incertezze hanno riguardato la percezione di "inadeguatezza" che avevano di sé e che ha a volte spinto a ritirare il proprio consenso. Queste difficoltà hanno portato all'abbandono di alcune persone contattate che, dopo aver accettato di partecipare alla ricerca, si sono ritirate.

La ricerca empirica condotta si fonda sull'approccio del *case study*. Ha preso a riferimento le dimensioni territoriali di Roma e Bologna. Essa, dunque, non ambisce a delineare un quadro esaustivo del contesto italiano.

3. Il panorama di riferimento

Il totale dei residenti in Italia nel 2020 ammonta a 59.257.566 persone.⁴ Diverse sono le categorie di persone che vengono discriminate su base etnica. Le informazioni raccolte dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) mostrano che alcuni gruppi sono maggiormente discriminati. Tra questi, vi sono i migranti e le persone appartenenti a minoranze, tra cui i rom, le minoranze religiose e le "persone di origine africana".⁵

Tabella 1. Reati di odio registrati, perseguiti e condannati dalla polizia

Anno	Reati di odio registrati	Reati di odio perseguiti	Reati di odio condannati
2016	736	424	31
2017	1048	613	40
2018	1111	613	46
2019	1119	-	-
2020	1111	Non disponibile	Non disponibile

⁴ Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2021* (Idos Edizioni 2021) 14.

⁵ Anne Bayefsky ((a cura di), *The UN Human Rights Treaty System in the 21 Century* (Brill | Nijhoff 2000).

L'Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) ha registrato 1.048 crimini d'odio nel 2017, di cui 828 (79 percento) erano basati su razza, nazionalità, lingua e religione.⁶ Nel 2018, i crimini d'odio segnalati alla polizia sono stati 1.111, di cui 613 sono stati perseguiti e 49 condannati. Nel 2019, i crimini d'odio segnalati alla polizia sono stati 1.119, ma non è disponibile una suddivisione in categorie. Nel 2020 sono stati 1.111. L'Italia riporta regolarmente i dati sui crimini d'odio anche all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), istituzione appartenente all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Il Codice penale italiano prevede una pena generale e circostanze aggravanti. I dati sui crimini d'odio sono raccolti dalle autorità di polizia e dal Ministero dell'Interno ma non sono resi pubblici.

Il rapporto qui presentato prenderà in considerazione le discriminazioni etniche perpetrate ai danni delle “persone di origine africana”, dei rom e sinti, delle persone di religione musulmana e degli appartenenti alle comunità ebraiche presenti in Italia.

3.1 Le discriminazioni nei confronti delle “persone di origine africana” e di religione musulmana

Un riferimento alla categoria di “persone di origine africana” è riscontrabile nella “Risoluzione del Parlamento europeo del 26 marzo 2019 sui diritti fondamentali delle persone di origine africana in Europa”. Ai sensi di tale Risoluzione, “l'espressione ‘persone di origine africana’ [...] si riferisce a persone di origine o discendenza africana che sono cittadini europei, nati o residenti in Europa”.⁷

In Italia non sembrano esistere dati in riferimento alla presenza numerica complessiva di tale categoria di persone, almeno a conoscenza del gruppo di ricerca che ha redatto il presente rapporto. Tuttavia, può risultare di aiuto riportare dei dati rilevanti in tal senso, anche se elaborati con metodologie differenti l'una dall'altra.⁸

Un primo set di dati utile all'analisi in questione è fornito dal “Dossier Statistico Immigrazione 2021” realizzato dal Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione con il Centro Studi Confronti e l'Istituto di Studi Politici “S. Pio V”. Esso riporta i dati della “Rilevazione su movimento e calcolo della popolazione straniera residente e struttura per cittadinanza” dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). In base a tali dati, nel 2020 le persone residenti in Italia con cittadinanza di Paesi africani erano 1.099.938, pari cioè al 21,9 percento del totale di stranieri.⁹

⁶ OSCE ODIHR, ‘Hate crime reporting’ (Italy | HCRW) <<https://hatecrime.osce.org/italy>> consultato l'8 giugno 2022.

⁷ Risoluzione del Parlamento Europeo del 26 marzo 2019 sui diritti fondamentali delle persone di origine africana in Europa (2018/2899(RSP)).

⁸ Lo scopo della ricerca su cui si è basato il presente rapporto non è quello di sistematizzare questi dati in una prospettiva metodologica coerente, bensì quello di fornire una panoramica complessiva della presenza in Italia delle “persone di origine africana”.

⁹ IDOS (n 4) 106.

Per tracciare un quadro statistico completo delle “persone di origine africana” bisognerebbe tenere conto anche di altre categorie di persone. Vanno infatti presi in esame i naturalizzati e gli irregolari. Per quanto riguarda i naturalizzati, il sito Neodemos indica che al 1° gennaio 2019 erano 1.457.784 le persone straniere che hanno acquisito la cittadinanza italiana.¹⁰

Questa stima risulta dai dati del Rapporto annuale Istat del 2019.¹¹ Aggiungendo a questo dato quello delle cittadinanze rilasciate nel 2018 (112.523) (dati ISTAT), si arriva al numero totale di 1.457.784 persone straniere che hanno acquisito la cittadinanza italiana. Di queste, secondo l'autore di tale elaborazione di Neodemos, il sociologo italiano Fabrizio Ciocca, le persone provenienti dal continente africano sarebbero stimabili “ad un valore ben oltre le 300 mila persone, tra cui 200 mila marocchini, 25 mila egiziani, a cui seguono poi per maggior numero di acquisizioni tunisini e senegalesi”.¹² Si tratterebbe di individui diventati “italiani per residenza, matrimonio, o trasmissione della cittadinanza ricevuta dai genitori ai figli nel caso di minorenni”.¹³

Quanto invece alla popolazione straniera irregolare presente in Italia, il sociologo Ciocca prosegue evidenziando che secondo le stime della Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) ad inizio 2018 sarebbero stati circa 533.000 i cittadini extra-comunitari, provenienti specialmente da Asia e Africa. Vista la mancanza di informazioni più precise in riferimento agli stranieri irregolari di nazionalità africana presenti in Italia, egli ha supposto una stima pari a circa 200 mila persone, sulla base di un ragionamento logico-deduttivo impostato su dati preesistenti.¹⁴

Un'indagine del 2018 dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE (FRA) che ha intervistato “persone di origine africana”¹⁵ in 12 Stati membri mostra che, in Italia, il 23 per cento delle persone ha riferito una prevalenza complessiva di discriminazioni basate sul “background etnico o immigratorio” nei 12 mesi precedenti l'indagine,¹⁶ mentre coloro che hanno riferito di aver subito lo stesso tipo di discriminazione nei cinque anni precedenti l'indagine sono il 49 per cento.¹⁷

Per quanto riguarda le persone di religione musulmana presenti in Italia, secondo il “Pew Research Center”, nel 2020 erano circa 2,7 milioni, ovvero il 4,9 per cento della popolazione residente in Italia, al terzo posto per appartenenza religiosa (il primo gruppo – più numeroso – è rappresentato dai

¹⁰ Fabrizio Ciocca, ‘Africani d'Italia’ (Neodemos, 12 Novembre 2019) <www.neodemos.info/2019/11/12/africani-ditalia/> consultato il 21 maggio 2022.

¹¹ ISTAT, *Rapporto annuale 2019: La situazione del Paese* (Istituto nazionale di statistica 2019).

¹² Ciocca (n 10).

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Questa indagine dell'UE considera le “persone di origine africana” gli “immigrati di prima generazione che vivono nell'UE e sono nati in un Paese dell'Africa Subsahariana e le persone con almeno un genitore nato nell'Africa Subsahariana (intervistati di seconda generazione)”. Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Being Black in the EU: Second European Union Minorities and Discrimination Survey* (2018) 8 <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/being-black-eu-second-european-union-minorities-and-discrimination-survey_en> consultato il 17 maggio 2022.

¹⁶ Ibid 41.

¹⁷ Ibid.

cristiani, mentre il secondo da atei e agnostici). Questo dato comprende sia le cittadine e i cittadini italiani sia i residenti con cittadinanza straniera.¹⁸

Secondo i risultati di un'indagine statistica del 2017 condotta da FRA, le persone di religione musulmana provenienti dal Nord Africa sono quelle che vengono discriminate più facilmente su base etnica o relativamente al loro background migratorio (33 per cento delle persone intervistate).¹⁹ Le donne di religione musulmana subiscono questa forma di discriminazione più degli uomini dello stesso gruppo di riferimento (31 per cento delle intervistate contro il 20 per cento in Italia).²⁰

Secondo le persone di religione musulmana originarie dell'Africa Subsahariana intervistate, in Italia il colore della pelle o l'aspetto fisico sarebbe il motivo più importante di discriminazione quando cercano lavoro o sul posto di lavoro.²¹ In media, queste persone dichiarano di essere state fermate più spesso dalla polizia e di percepire più spesso questi fermi come discriminatori.²² Il 73 per cento e il 69 per cento rispettivamente dell'Africa Settentrionale e Subsahariana in Italia ritiene di essere stato/a fermato/a dalla polizia a causa della sua origine etnica o per il fatto di essere immigrato/a.²³

3.2 Le discriminazioni verso i rom e i sinti

Un'ulteriore minoranza etnica presa in esame nel presente rapporto è rappresentata dalla popolazione dei rom e dei sinti. Si tratta di una minoranza etnica "priva di territorio, suddivisa in gruppi e sottogruppi. Le persone appartenenti a tale minoranza etnica si definiscono "rom" oppure "sinti" (il secondo appellativo è usato "nel caso siano storicamente insediati nelle regioni dell'Italia settentrionale").²⁵

In rapporto alla popolazione dei rom e dei sinti presenti in Italia, è ugualmente difficile rinvenire dei dati in merito. Secondo l'Associazione 21 Luglio, l'Italia non sarebbe dotata di strumenti per identificare e censire le persone rom e sinti.²⁶ Tale Associazione riferisce che le stime ufficiali attualmente disponibili, anche se prive di fonti di supporto, fanno riferimento a circa 180.000 persone.

¹⁸ Openpolis, 'La presenza dei musulmani in Italia' (Openpolis, 18 giugno 2021) <www.openpolis.it/la-presenza-dei-musulmani-in-italia/> consultato il 23 maggio 2022; Pew Research Center's Religion & Public Life Project, 'Religions in Italy' (PEW-GRF) <http://globalreligiousfutures.org/countries/italy#/?affiliations_religion_id=0&affiliations_year=2020®ion_name=All%20Countries&restrictions_year=2016> consultato il 24 maggio 2022.

¹⁹ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Seconda indagine su minoranze e discriminazioni nell'Unione europea – Musulmani: una selezione di risultati* (2018) 30 <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_it.pdf> consultato il 23 maggio 2022.

²⁰ Ibid 32.

²¹ Ibid 36-37.

²² Ibid 55.

²³ Ibid.

²⁴ Maurizio Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni* (Il Mulino 2020) 341.

²⁵ Ibid.

²⁶ Associazione 21 luglio, 'Il Paese dei Campi' (*Il Paese dei Campi*) <www.ilpaesedeicampi.it/> consultato il 23 maggio 2022.

Il “Dossier Statistico Immigrazione 2018” riporta una relativa presenza numerica in Italia che si attesterebbe intorno alle 150.000-170.000 persone.²⁷ Tuttavia, questi dati sono presumibilmente incrementati negli ultimi anni, a giudizio del sociologo italiano Maurizio Ambrosini.²⁸

Come illustrato dall’Associazione 21 Luglio,

a stragrande maggioranza di rom e dei sinti vive in abitazioni convenzionali. Solo 13.400, erroneamente considerati come ‘nomadi’, vivono da decenni all’interno di spazi istituzionali concepiti su base etnica: campi rom/sinti, centri di raccolta, aree residenziali monoetniche. Circa 5500 in insediamenti informali.²⁹

La discriminazione nei confronti di rom e sinti è multiforme. Nel suo rapporto annuale 2019, l’Associazione 21 Luglio ha evidenziato un elemento che riguarda la comunità rom, e in particolare coloro che vivono la segregazione etnica e l’emarginazione sociale nelle baraccopoli istituzionali e informali. In particolare, le retoriche politiche nazionali e gli episodi di antiziganismo registrati hanno raggiunto il loro apice quando sono risultati associati alla questione del “censimento” degli insediamenti rom e alla chiusura e/o sgombero delle baraccopoli sparse sul territorio nazionale.³⁰ Nel 2019, l’Osservatorio dell’Associazione 21 Luglio ha registrato un totale di 102 episodi di incitamento all’odio nei confronti di rom e sinti, di cui 39 (38,2 per cento del totale) sono stati classificati come di una certa gravità.³¹

3.3 Le discriminazioni nei confronti delle persone di religione ebraica

La presenza numerica di persone di confessione ebraica in Italia si attesterebbe secondo l’Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (UCEI) sulle 28.000 persone.³² Una stima simile è stata fornita dal World Jewish Congress, a cui l’UCEI è affiliata: gli ebrei presenti in Italia a metà 2020 sarebbero stati 30.000.³³

I dati raccolti dall’Agenzia UE per i Diritti Fondamentali (FRA) nel 2018, mostrano un forte radicamento dell’antisemitismo in Europa che determina nelle persone di confessione ebraica la sensazione di un aumento della probabilità “di trovarsi di fronte a un flusso sostenuto di abusi espressi in forme

²⁷ Ambrosini (n 24) 342–343.

²⁸ Ibid 343.

²⁹ Associazione 21 luglio (n 26).

³⁰ Associazione 21 Luglio, *Periferie lontane: Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia. Rapporto 2019 (Associazione 21 Luglio Onlus, 2020)* <www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2020/11/periferie-lontane.pdf> accessed 10 June 2022.

³¹ Ibid 48.

³² Office of the Special Envoy for Holocaust Issues United States Department of State, ‘The JUST Act Report: Italy’ (*United States Department of State*) <www.state.gov/reports/just-act-report-to-congress/italy/> consultato il 17 maggio 2022.

³³ World Jewish Congress, ‘Communities. Italy’ (*World Jewish Congress*) <www.worldjewishcongress.org/en/about/communities/it> consultato il 17 maggio 2022.

diverse, ovunque vadano, qualunque cosa leggano e con chiunque si confrontino”.³⁴ Per quanto riguarda l'Italia, su un totale di 692 persone ebreie intervistate nel corso della ricerca, il 73 per cento ha riconosciuto che l'antisemitismo rappresenta un problema presente nel paese e che la sua gravità è andata aumentando.³⁵

Negli ultimi anni, i discorsi d'odio e il bullismo su Internet sono stati le forme più comuni di attacchi antisemiti. La “Mappa dell'intolleranza” redatta dall'Osservatorio italiano sui diritti-VOX riporta per il 2020 una radicalizzazione dell'odio via social che vede nelle donne “la categoria più colpita, seguita dagli ebrei”.³⁶ Secondo lo studio, l'antisemitismo è risultato “in crescita in valore assoluto rispetto al 2019”, confermando una “tendenza ascensionale” costante dal 2016.³⁷ Questa tendenza è confermata dall'Osservatorio antisemitismo della Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea CDEC Onlus.³⁸ Nel 2021, l'Osservatorio ha ricevuto 400 segnalazioni, di cui 226 rubricate come atti di antisemitismo.

In particolare,

“181 concernono l'antisemitismo in Internet, mentre 45 sono episodi accaduti materialmente, tra cui un caso di ‘estrema violenza’ e 5 ‘aggressioni fisiche’. Da tempo non venivano registrati sei casi violenti in un solo anno”.³⁹

Al fine di contenere questi episodi e proteggere i membri della comunità, nel 2020 più di 2.000 agenti di polizia hanno sorvegliato sinagoghe e altri siti della comunità ebraica in tutto il Paese.⁴⁰ Inoltre, a gennaio 2020, il governo ha nominato un Coordinatore Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.⁴¹

³⁴ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Experiences and perceptions of antisemitism. Second Survey on discrimination and hate crimes against Jews in the EU* (2018) 11 <<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/experiences-and-perceptions-antisemitism-second-survey-discrimination-and-hate>> consultato il 23 maggio 2022.

³⁵ Ibid 19.

³⁶ Redazione VOX, ‘La nuova mappa dell'intolleranza 5’(Osservatorio italiano sui Diritti VOX) <www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-5/> consultato il 23 maggio 2022.

³⁷ Ibid.

³⁸ Betti Guetta, Stefano Gatti, Murilo H. Cambruzzi (a cura di), *Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia: 2021* (Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea 2022) 7 <https://osservatorioantisemitismo.b-cdn.net/wp-content/uploads/2022/01/ANNUALE_2021_STAMPA.pdf> consultato il 21 maggio 2022.

³⁹ Ibid 28.

⁴⁰ Bureau of Democracy United States Department of State Human Rights, and Labor, ‘2021 Country Reports on Human Rights Practices: Italy’ (*United States Department of State*) <www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/italy/> consultato il 21 maggio 2022.

⁴¹ Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, ‘Il Coordinatore Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo’ (*www.governo.it*, 12 gennaio 2022) <www.governo.it/it/noantisemitismo/il-coordinatore-nazionale-la-lotta-contro-l-antisemitismo/18979> consultato il 24 maggio 2022.

4. Il quadro normativo di riferimento in Italia

4.1 Il recepimento delle Direttive sull'uguaglianza razziale e sui diritti delle vittime nel quadro giuridico italiano

È importante innanzitutto capire quanto fedelmente le Direttive in materia (Direttiva sull'uguaglianza razziale⁴² e Direttiva sui diritti delle vittime⁴³) siano state recepite nella legislazione italiana. In Italia, queste due Direttive sono state recepite rispettivamente dal D. Lgs. 215/2003⁴⁴ e dal D. Lgs. 212/2015⁴⁵. Il D. Lgs. 215/2003 recepisce i criteri guida della Direttiva sull'uguaglianza razziale, specificando i concetti di molestia, “discriminazione diretta” e “discriminazione indiretta” e riconoscendo il diritto di agire in giudizio anche alle associazioni che rappresentano gli interessi lesi dall'avvenuta discriminazione.

Sulla base delle definizioni offerte dalla normativa, si delinea una “discriminazione diretta” quando, a causa dell'origine etnica, una persona viene trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga (ad esempio, il datore di lavoro rifiuta di assumere un lavoratore specializzato non perché non è qualificato, ma perché è nero). Si ha invece “discriminazione indiretta” quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una certa origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (ad esempio: il datore di lavoro richiede elevati standard di conoscenza e uso della lingua italiana; di per sé la richiesta è legittima quando il lavoro in questione comporta attività per le quali tale conoscenza è indispensabile, ma può costituire una discriminazione indiretta quando si tratta, ad esempio, di lavori manuali).

Con il D. Lgs. 212/2015, il Legislatore italiano ha recepito la Direttiva UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. La Direttiva è organizzata in macroaree, dedicate rispettivamente al diritto della vittima all'informazione (artt. 3-7); al diritto di accedere ai servizi di assistenza (artt. 8-9); al diritto di partecipare al procedimento penale (artt. 10-17); e, infine, al diritto di ricevere protezione, individuata in base a eventuali specifiche esigenze di tutela (18-23). Il D. Lgs. 212/2015, in attuazione della Direttiva, ha modificato otto articoli del Codice di Procedura Penale (artt. 90, 134, 190-bis, 351, 362, 392, 398 e 498), ne ha coniato quattro

42 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [2000] GU L 180/22.

43 Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI [2012] GU L 315/57.

44 Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 215 *Attuazione della Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 186 del 12 agosto 2003.

45 Decreto Legislativo 15 dicembre 2015 n. 212 *Attuazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 3 del 05 gennaio 2016.

nuovi (artt. 90-bis, 90-ter, 90-quater, 143-bis) e ha introdotto due norme di attuazione (artt. 107-ter e 108-ter delle Disposizioni di attuazione del Codice di Procedura Penale). Secondo quanto indicato dal Governo nella relazione illustrativa della legge⁴⁶, la natura “snella” del Decreto si spiega con il fatto che molte delle disposizioni della Direttiva sarebbero già presenti nell’ordinamento italiano che, quindi, sembrerebbe “sostanzialmente conforme” alle prescrizioni dell’Unione Europea.

Da questo punto di vista, si può concludere che le disposizioni europee sono state recepite nell’ordinamento nazionale in modo fedele alle loro intenzioni e adeguato al contesto normativo nazionale.

4.2 Altre leggi e norme italiane sulla discriminazione

Oltre ai decreti legislativi sopra citati, in Italia esistono molte altre leggi e regolamenti sul tema della discriminazione. Anche l’UE ha prodotto diverse Direttive e Raccomandazioni sull’argomento. L’intento di una legislazione così ricca è quello di coprire tutte le possibili aree di intervento. Le principali lacune derivano dall’integrazione e dal coordinamento di tutte le diverse disposizioni. A titolo di esempio, in Italia è stata ratificata la L. 167/2017: Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2017⁴⁷, composta di 30 articoli, strutturati in otto Capi, che affrontano tre procedure di infrazione e, complessivamente, otto casi pilota UE. I casi pilota UE di nostro interesse affrontati nella Legge Europea 2017 comprendono disposizioni penali contro particolari forme ed espressioni di razzismo e xenofobia/negazionismo (Caso Pilota UE 8184/15/JUST). La disposizione attua la Decisione Quadro 2008/913/GAI⁴⁸, che obbliga gli Stati membri a combattere e punire determinate forme ed espressioni di razzismo e xenofobia. In particolare, la norma punisce espressamente la minimizzazione e l’apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l’umanità e dei crimini di guerra e introduce la responsabilità amministrativa delle società e degli enti in relazione a questi illeciti penali.

Il recepimento della Legge Europea 2017 ha previsto l’introduzione dell’art. 25 terdecies del D. Lgs. 231/2001⁴⁹ intitolato “Razzismo e Xenofobia”. Quest’ultimo eleva a reato presupposto della Responsabilità Amministrativa degli Enti il reato di cui all’articolo 3, comma 3-bis, della Legge

⁴⁶ Relazione illustrativa al Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 <www.governo.it/sites/governo.it/files/REL_ILL.pdf> consultato il 23 maggio 2022.

⁴⁷ Legge 20 novembre 2017 n. 167 *Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2017*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 277 del 27 novembre 2017 (Art. 5 - Disposizioni per la completa attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressione di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale – Caso EU-Pilot 8184/15/JUST).

⁴⁸ Decisione Quadro 2008/913/GAI, del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

⁴⁹ Decreto Legislativo 8 giugno 2001 n. 231 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 140 del 19 giugno 2001.

13 ottobre 1975, n. 654⁵⁰. In tale maniera, la legge mira a punire i partecipanti a organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi etnici, nazionali o religiosi. Punisce inoltre la propaganda o l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo da determinare un concreto pericolo di diffusione, fondati in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

D'altra parte, il Decreto Legislativo 21/2018⁵¹ ha abrogato l'articolo 3⁵² della Legge 654/75, senza tuttavia intervenire direttamente sul Decreto Legislativo 231/2001. Allo stesso tempo, il reato di propaganda e istigazione alla discriminazione etnica e religiosa è stato introdotto nel Codice penale all'articolo 604 bis. Si tratta di un caso di *abrogatio sine abolitione*⁵³ che crea confusione anche tra operatori e operatrici del diritto.

All'interno dell'ordinamento italiano, la nozione di discriminazione multipla è stata introdotta dal D. Lgs. 215/2003⁵⁴ e dal D. Lgs. 216/2003⁵⁵ in attuazione, rispettivamente, della Direttiva 2000/43/CE⁵⁶ e della Direttiva 2000/78/CE⁵⁷. L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni (UNAR) può certamente contribuire a diffondere la consapevolezza dell'esistenza delle discriminazioni multiple (nelle sue varie declinazioni) e a promuovere la tutela contro di esse. Infatti, dal 2010 gode di un ampliamento del suo mandato (anche se solo sulla base di un Decreto ministeriale di organizzazione interna del 2010⁵⁸, rinnovato nel 2012⁵⁹) e può occuparsi non solo delle discriminazioni per origine etnica, ma anche di quelle per orientamento sessuale e identità di genere, età, religione e convinzioni personali o disabilità.⁶⁰

⁵⁰ Legge 13 ottobre 1975 n. 654, *Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 337 del 23 dicembre 1975.

⁵¹ Decreto Legislativo 1° marzo 2018, n. 21, *Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 68 del 22 marzo 2018.

⁵² Questo articolo vietava qualsiasi organizzazione, associazione, movimento o gruppo i cui scopi includessero l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.⁵³

⁵³ L'*abrogatio sine abolitione* si verifica quando una norma viene abrogata (cioè, viene eliminata), ma il reato (la fattispecie) non viene abolito, quindi rimane disciplinato dal diritto penale.

⁵⁴ Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 215 *Attuazione della Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 186 del 12 agosto 2003.

⁵⁵ Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 216 *Attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 187 del 13 agosto 2003.

⁵⁶ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica [2000] GU L 180/22.

⁵⁷ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro [2000] GU L 303/16.

⁵⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 novembre 2010 *Disciplina dell'autonomia contabile e finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 286 del 7 dicembre 2010.⁵⁹

⁵⁹ Decreto Ministeriale 4 dicembre 2012 *Organizzazione interna del Dipartimento per le pari opportunità*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 41 del 18 febbraio 2013.

⁶⁰ Per maggiori dettagli sull'UNAR si veda il capitolo 5.3.

Per quanto riguarda i rimedi a disposizione di chi avvia una procedura, tutto dipende dal tipo di discriminazione perpetrata e dal tipo di protezione richiesta. Ad esempio, l'ingiuria è il comportamento di una persona che offende un'altra persona al fine di umiliarla, indipendentemente dalla liceità dei motivi. Il Decreto c.d. "svuota-carceri" (D. Lgs. n. 7/2016⁶¹) ne ha previsto la depenalizzazione e la trasformazione in illecito civile, non è quindi più un reato e non è punito penalmente e non esiste più la possibilità di querelare chi pronuncia insulti. Tutto questo vale anche per l'insulto a sfondo razziale. Secondo la Corte di Cassazione, sentenza n. 2461/19 del 18 gennaio 2019⁶², chi pronuncia offese a sfondo razziale non può essere penalmente punito, dal momento che la condotta non ha più "rilevanza penale". Chi offende una persona può, però, subire una causa per danni e, alla fine, una multa imposta dal giudice, da versare allo Stato. Le prove, tuttavia, sono complesse, perché nel processo civile, che è il processo per ottenere un risarcimento danni, è necessario provare tre elementi: il fatto, il danno e la relazione tra i due precedenti.

Dunque, restano due tipologie di casi penalmente perseguibili:

a) la diffamazione, ovvero il comportamento di chi, in assenza della vittima ne parla male in presenza di almeno due persone. Ad esempio, offendere un inquilino con altri condomini, costituisce un reato di diffamazione.

b) l'intimidazione, cioè la minaccia di un male ingiusto. Ad esempio, dire "sporco negro, ti do fuoco" è reato non per la frase "sporco negro", ma per aver detto "ti do fuoco". A prescindere dalle intenzioni sottostanti alla frase, ciò ha rilevanza penale perché costituisce intimidazione.

4.3 Circostanze in cui il razzismo è un crimine



L'ordinamento giuridico italiano punisce la discriminazione in ogni campo. 63 La Costituzione italiana condanna innanzitutto ogni forma di razzismo



L'ordinamento giuridico italiano punisce la discriminazione in ogni campo.⁶³ La Costituzione italiana condanna innanzitutto ogni forma di razzismo, affermando all'articolo 3 che "tutti i cittadini, hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

⁶¹ Decreto Legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 *Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 17 del 22 gennaio 2016.

⁶² Cass. pen, Sez. V, 18 gennaio 2019, n. 2461.

⁶³ In ambito lavorativo, ad esempio, il licenziamento per motivi legati all'origine etnica è considerato nullo e obbliga l'azienda a reintegrare il dipendente. Legge 11 maggio 1990 n.108, art.3.

Dal punto di vista penale, il nostro ordinamento punisce la discriminazione razziale fin dalla ratifica della Convenzione di New York del 7 marzo 1966, avvenuta con la L. n. 654/1975⁶⁴, la cosiddetta “Legge Reale”, attraverso la quale, insieme agli altri Stati firmatari, è stato assunto l’impegno politico di eliminare ogni forma di razzismo. La L. n. 205/1993⁶⁵, la cosiddetta “Legge Mancino”, ha modificato le sanzioni ed esteso le misure sopra citate alla discriminazione religiosa, introducendo un’aggravante specifica per tutti i reati commessi con finalità di discriminazione etnico-razziale.

Con il D. Lgs. 21/2018⁶⁶, i contenuti della Legge Mancino vengono trasfusi nei nuovi articoli 604bis e 604ter del Codice Penale, che trattano i reati di discriminazione etnica, nazionale e religiosa. Intitolati “Dei delitti contro l’uguaglianza”, i due nuovi articoli sono rispettivamente intitolati “Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa” e “Circostanza aggravante”. Questi due nuovi articoli prescrivono pene per diverse categorie di trasgressori. Si riferiscono a: a) chiunque propaganda idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; b) chiunque, in qualsiasi modo, istighi a commettere o commetta violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; c) chiunque partecipi o assista organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che abbiano tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; d) chiunque promuova o diriga organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi con finalità di incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

La pena della reclusione va da due a sei anni se la propaganda, o l’istigazione e l’incitamento, commessi con concreto pericolo di diffusione, si fondano sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull’apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l’umanità e dei crimini di guerra. Ciò che rende punibile la discriminazione è la propaganda, non l’offesa rivolta allo straniero. Per “propaganda” si intende quell’attività volta a manifestare pubblicamente convinzioni personali al fine di influenzare l’opinione pubblica e modificare le idee e i comportamenti dei destinatari. Questo tipo di divulgazione è considerata punibile con il reato, perché è suscettibile di generare nel pubblico gli stessi sentimenti di avversione e odio comuni a chi ne fa pubblica manifestazione. La legge, inoltre, si riferisce alle idee di superiorità o di odio razziale. Nel primo caso si parla di razzismo suprematista (discriminazione basata sull’idea che esista una razza superiore rispetto a un’altra), nel secondo di odio razziale (sentimento di ostilità che sfocia nel desiderio di morte o di danneggiamento della persona discriminata).

⁶⁴ Legge 13 ottobre 1975 n. 654 *Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 337 del 23 dicembre 1975.

⁶⁵ Legge 25 giugno 1993 n. 205 *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 148 del 26 giugno 1993.

⁶⁶ Decreto Legislativo 1° marzo 2018 n. 21 *Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell’articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 68 del 22 marzo 2018.

In conclusione, la tutela passa quindi sempre attraverso il sistema di codificazione nazionale modificato nella ratifica delle varie convenzioni europee: Codice Penale e di Procedura Penale, Codice del Lavoro e Codice Civile e di Procedura Civile per la richiesta di risarcimento danni. La legislazione italiana sembra recepire adeguatamente le disposizioni delle due Direttive oggetto del presente rapporto. La prossima sezione valuterà se l'attuazione è adeguata o se è carente.

5. L'implementazione della normativa di contrasto al razzismo in Italia

5.1 Differenze fra il testo e l'implementazione della normativa europea antidiscriminazione etnico-razziale

La maggior parte degli intervistati e dei partecipanti ai Focus Group⁶⁷ hanno sostenuto che la Direttiva sull'uguaglianza razziale e la Direttiva sui diritti delle vittime sono state correttamente trasposte nell'ordinamento italiano. Tuttavia, l'aspetto più rilevante rispetto alle criticità di tale trasposizione è dato dall'inesistenza nell'ordinamento penale italiano di un reato di discriminazione a sfondo razziale. Questa carenza è stata sottolineata in particolare dal Partecipante n. 2 al Focus Group con operatori e operatrici impegnati nel contrasto alle discriminazioni, un esponente dell'OSCAD che ha sottolineato come ciò rappresenti un problema "perché l'elemento della discriminazione a sfondo razziale può essere inquadrato soltanto come 'corollario' di altri reati che vengono commessi".

Il Partecipante n° 3 al Focus Group con professionisti e professioniste del settore legale, giudice del lavoro, ha indicato un altro aspetto in cui la normativa italiana di attuazione delle due Direttive europee si è rivelata carente. Egli ha riferito che nella normativa europea si fa riferimento a sanzioni a contenuto punitivo che vanno oltre il risarcimento del danno patrimoniale. La normativa italiana, a suo avviso, ha recepito questi aspetti "timidamente" e così anche i giudici, nell'elaborazione giurisprudenziale. Ciò sarebbe dovuto, a suo parere, anche ad una certa "pigrizia degli avvocati", i quali imposterebbero i ricorsi in modo non adeguato, senza riportare i motivi per cui richiedono il risarcimento del danno.

Sebbene la normativa italiana in tema di antidiscriminazione razziale e su base etnica abbia nel suo insieme correttamente attuato quella europea, sono emerse dai Focus e dalle interviste a professionisti/e del settore legale delle criticità che riguardano l'implementazione delle due Direttive europee in analisi. Nello specifico, la Partecipante n° 4, avvocatessa operante nell'ambito del diritto di famiglia e della violenza di genere, ha riferito che l'Italia è stata lenta ad implementare la normativa antidiscriminatoria europea.

Ulteriori dettagli sono emersi dalla testimonianza del Partecipante n° 3 al Focus Group dedicato agli esperti giuridici, il quale riferisce che il problema non consiste nella trasposizione della normativa

⁶⁷ Nel presente rapporto, il termine "partecipante" si riferisce ad una persona che preso parte ai Focus Group, mentre il termine "intervistato" si riferisce ad una persona che ha preso parte ad un'intervista individuale.

europea, bensì nella sua effettività in termini di buone pratiche. In particolare, occorrerebbe a suo giudizio aumentare la consapevolezza sia di operatori e operatrici che delle vittime della discriminazione rispetto alla normativa esistente. Una criticità aggiuntiva sarebbe, a suo dire, la mancata valorizzazione delle Consigliere di Parità. La Consigliera di Parità è una figura istituzionale che opera a livello nazionale, regionale e provinciale, prevista dalla normativa⁶⁸ per promuovere e monitorare l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità e non discriminazione tra donne e uomini nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione, nella progressione professionale e di carriera, nelle condizioni di lavoro e nella retribuzione.⁶⁹

La Partecipante n° 1 al Focus Group con gli esperti giuridici, avvocatessa attiva nel contrasto alle discriminazioni anche di matrice etnico-razziale, ha poi riferito che, mentre nella normativa europea c'è stata un'evoluzione quanto alle categorie della discriminazione (si parla in tal proposito anche di "discriminazione intersezionale"), in Italia la normativa è rimasta ferma sulla distinzione fra discriminazione diretta e indiretta. Per di più, in Italia sussiste un "gap fra le vittime e la polizia", che consiste in un "pregiudizio reciproco", come evidenziato dalla Partecipante n° 1 al Focus Group dedicato a operatori e operatrici (appartenente alla Polizia locale ed operante nell'ambito del contrasto alle discriminazioni e ai crimini d'odio legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere).

5.2 La conoscenza della normativa

Per quanto riguarda la conoscenza della normativa europea da parte degli operatori e delle operatrici, i Focus Group e le interviste hanno evidenziato una generale cognizione delle Direttive e della loro trasposizione all'interno dell'ordinamento italiano, sebbene quasi tutti abbiano sottolineato una non completa padronanza della disciplina antidiscriminatoria e la necessità di un aggiornamento e approfondimento costanti.

Coloro che si occupano di assistere e indirizzare le persone vittime di discriminazione all'interno dei vari servizi in cui operano hanno tutti dichiarato di aver preso parte ad una o più formazioni all'interno del loro percorso. Ad esempio, l'Intervistata n° 5, sportellista di un servizio di supporto e orientamento antidiscriminazione territoriale in fase di sperimentazione, ha raccontato di aver seguito una formazione sul tema dell'antidiscriminazione su ambiti specifici per il lavoro che lei e i suoi colleghi e colleghe avrebbero svolto. In particolare, per quanto riguarda la normativa, ha spiegato di aver analizzato le Direttive 2000/43/CE e 2000/78/UE, che, a suo giudizio, sono le più importanti per il lavoro che svolge. Inoltre, hanno preso in esame anche alcune Direttive che

⁶⁸ Legge 10 aprile 1991 n. 125 *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.88 del 15 aprile 1991; Decreto Legislativo 23 maggio 2000 n. 196 *Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'articolo 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144*, in Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 2000; Decreto Legislativo 11 aprile 2006 n. 198 *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*, in Gazzetta Ufficiale n.125 del 31 maggio 2006 - Suppl. Ordinario n. 133.

⁶⁹ 'Consigliera di parità: ruolo e compiti' (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia) <www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/formazione-lavoro/lavoro/pari-opportunita-qualita-lavoro/FOGLIA6/> consultato l'11 giugno 2022.

normano aspetti relativi all'accesso alle prestazioni in merito ai requisiti richiesti in base ai diversi tipi di permessi di soggiorno. In particolare, hanno studiato come queste Direttive sono state recepite nella normativa italiana.

Non sempre la formazione ricevuta è ritenuta dagli operatori e dalle operatrici sufficiente ad affrontare il lavoro di supporto alle vittime che si deve svolgere. Secondo la testimonianza dell'Intervistata n° 1, la formazione ricevuta in qualità di "Antenna" UNAR all'inizio del suo percorso necessiterebbe di costanti aggiornamenti e approfondimenti che tuttavia non sono stati effettuati a causa di difficoltà organizzative presenti anche prima della pandemia da SARS-COV-2.⁷⁰

Quanto alla conoscenza della normativa europea ed italiana in materia di antidiscriminazione razziale ed etnica da parte di professionisti e professioniste dell'ambito legale, il Partecipante n° 3 al relativo Focus Group, giudice, ritiene che il problema non sia dato tanto dalla mancata conoscenza effettiva della norma quanto piuttosto dalla "timidezza" del mondo dei giuristi: avvocati e avvocate avrebbero timore a intraprendere cause legali perché "non sanno quali siano le risposte da parte della magistratura". In maniera simile, prosegue, "i giudici quando pronunciano le sentenze hanno un po' il freno a mano tirato, soprattutto quando si giunge a stabilire la liquidazione del danno". Di opinione contraria è invece il Partecipante n° 2 al medesimo Focus Group, un avvocato, il quale ritiene che "i giudici sono abbastanza rigorosi nel contrasto alla discriminazione".

5.3 Il ruolo degli organismi nazionali per la parità di trattamento nell'implementazione della normativa in tema di antidiscriminazione etnico-razziale

All'implementazione della Direttiva 2000/43/CE e della Direttiva 2012/29/UE in Italia contribuisce anche l'UNAR, l'organismo nazionale italiano per la parità di trattamento in base all'origine etnica. L'UNAR è stato istituito nel 2003 con il D. Lgs. n. 215/2003⁷¹. In particolar modo,

"si occupa di monitorare cause e fenomeni connessi ad ogni tipo di discriminazione, studiare possibili soluzioni, promuovere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità e di fornire assistenza concreta alle vittime"⁷².

⁷⁰ Il sistema di rete territoriale degli Osservatori dell'UNAR si basa essenzialmente su punti di referenza: le "Antenne territoriali", i "Nodi di raccordo" e i "Punti informativi". Le "Antenne territoriali", che possono far capo a Comuni, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ed altro, oltre alle attività informative, promozionali e di sensibilizzazione, svolgono la funzione di concreti punti di accesso per l'utenza e sono in grado di raccogliere le segnalazioni, ed utilizzano il software direttamente connesso al Contact Center UNAR e tutta la modulistica uniformata alla rete delle Antenne. Per maggiori approfondimenti si veda UNAR, *Linee guida per la rete nazionale antidiscriminazioni. Costituzione e funzionamento di centri /osservatori territoriali e antenne anti-discriminazione* (2011) 40 <<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2013/marzo/linee-guida-unar-rete.pdf>> consultato il 20 maggio 2022.

⁷¹ Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 215 *Attuazione della Direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 186 del 12 agosto 2003.

⁷² Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, 'Che cos'è UNAR' (UNAR) <<https://unar.it/portale/web/guest/che-cos-e-unar>> consultato il 24 maggio 2022.

Tale organismo conduce un monitoraggio delle discriminazioni su base razziale ed etnica anche tramite il relativo Contact Center. Si tratta di un servizio gratuito e multilingue rivolto a vittime o testimoni di discriminazione per raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su comportamenti o fatti discriminatori e per fornire informazioni, orientamento e supporto per prevenirli o contrastarli⁷³. Il Contact Centre dell'UNAR può essere raggiunto tramite un numero verde e l'utilizzo di un form online. Il monitoraggio da parte dell'UNAR si avvale anche di una rassegna stampa dei quotidiani, dei social media e dei media non tradizionali⁷⁴, come evidenziato dalla persona intervistata. Nel 2020, il Contact Centre dell'UNAR ha trattato 1002 casi, di cui 913 pertinenti ai criteri dell'UNAR per prendere in carico un caso di discriminazione e 89 non pertinenti.

L'attività di monitoraggio dell'UNAR sfocia nell'elaborazione di dati, ma anche nella stesura e pubblicazione di pareri. Tali pareri vengono redatti sotto forma di raccomandazioni nei confronti dell'utenza, delle pubbliche amministrazioni e dei datori di lavoro. Nel 2020, l'UNAR ha rilevato molti casi di discriminazione istituzionale, e dunque, secondo quanto riportato dalla persona intervistata, il Direttore "ha deciso di fornire dei pareri generalizzati". Ad oggi, i pareri pubblicati sono due: uno intitolato "Linee guida in materia di interventi di solidarietà alimentare", ed un altro pubblicato con il nome di "Linee guida in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica"⁷⁵. Risulta importante segnalare che nell'aprile 2020, il TAR dell'Aquila ha citato le linee guida dell'UNAR per motivare il provvedimento di accoglimento di un ricorso⁷⁶.

Secondo il parere dell'intervistata, il grande limite dell'UNAR dal 2003, anno della sua istituzione, è dato dal non avere un potere sanzionatorio. Quando ravvisa una discriminazione istituzionale, l'UNAR ha infatti solo un potere di persuasione morale e non può agire in giudizio, a differenza delle Consigliere di Parità attive con riguardo alle questioni di genere. Un'intervistata che si occupa del contrasto alla discriminazione etnico-razziale ha identificato un altro limite dell'UNAR: la mancanza di indipendenza rispetto al governo italiano, giacché esso è incardinato nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.4 Le buone pratiche

A fronte di tali punti di debolezza nell'attuazione ed implementazione in Italia della normativa europea sull'antidiscriminazione razziale e su base etnica, sia dalle interviste che dai Focus Group

⁷³ Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, 'Contact Center' (UNAR) <<https://unar.it/portale/web/guest/contact-center>> consultato il 22 maggio 2022.

⁷⁴ Nel 2020 la rassegna stampa dei siti web italiani ha individuato 101 casi di discriminazione. Questo dato è stato riferito durante l'intervista con l'esponente dell'UNAR.

⁷⁵ Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, 'Pareri' (UNAR) <<https://unar.it/portale/web/guest/pareri>> consultato il 24 maggio 2022.

⁷⁶ TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 22 aprile 2020, Decreto n. 79.

⁷⁷ Iperbole, 'Sportello Antidiscriminazioni' <www.comune.bologna.it/notizie/sportello-antidiscriminazioni> consultato l'8 maggio 2022.

sono comunque emerse delle buone pratiche relative al contesto italiano. Esse nello specifico comprendono la presenza dello SPAD (Sportello Antidiscriminazioni) del Comune di Bologna⁷⁷, gli Sportelli *Punto Migranti* (sportelli d'informazione, orientamento e consulenza specialistica) presenti in 17 Comuni della Provincia di Bologna⁷⁸, la rete ECCAR (Coalizione Europea di Città contro il Razzismo)⁷⁹, il PAL (Piano di Azione Locale per un'azione amministrativa non discriminatoria e basata sui diritti umani nei confronti dei nuovi cittadini e delle nuove cittadine) del Comune di Bologna⁸⁰, il PRIS (Pronto Intervento Sociale Sovraterritoriale) del Comune di Bologna⁸¹, il progetto europeo SUPER (Supportare la lotta quotidiana al razzismo)⁸² e, infine, l'OSCAD già menzionato in precedenza. L'Intervistata n° 10 ha altresì spiegato che virtuose nel contrasto alla discriminazione etnico-razziale sono anche le realtà del Comune di Torino, di Reggio Emilia e di Trento.

La ricerca empirica ha raccolto in particolare informazioni sullo SPAD. Esso opera sulla base di cinque diverse funzioni: (a) ascolto e orientamento di vittime, testimoni o segnalanti di casi di discriminazione etnico-razziale, seguito da un re-indirizzamento ad altri servizi del terzo settore (nel caso in cui si rilevi un rischio di discriminazione che non rientra nel mandato dello SPAD) o da una presa in carico (nel caso il rischio di discriminazione vi rientri); (b) mediazione, soprattutto interculturale; (c) informazione; (d) formazione; (e) reportistica. Allo SPAD collaborano anche associazioni del terzo settore in maniera volontaria. Le persone che si sono rivolte finora allo SPAD hanno denunciato discriminazioni per motivi religiosi, legate alla cittadinanza o alla provenienza, oppure appartenevano alla categoria LGBTQI+ (Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transgender, Queer, Intersessuali +). Si è registrato solo un caso di una persona di etnia rom che si è rivolta allo SPAD. Non tutti i casi di discriminazione segnalati allo SPAD hanno trovato una base giuridica da parte di avvocati e avvocate.

5.5 I riferimenti delle Corti alla normativa antidiscriminazione etnico-razziale

Nel pronunciarsi su casi di discriminazione razziale ed etnica, i giudici italiani fanno riferimento alla legislazione italiana che recepisce le Direttive europee.⁸³ In particolare, si fa ampio riferimento alla normativa europea in analisi. Uno degli aspetti più ricorrenti della normativa italiana in questione

⁷⁸ Lai-momo Società Cooperativa Sociale, 'Sportelli Punto Migranti' (*Lai-momo Coop. Sociale*) <www.laimomo.it/sociale_post/sportelli-punto-migranti/> consultato il 9 maggio 2022.

⁷⁹ Iperbole, 'Eccar - Coalizione di Città contro il Razzismo | Relazioni e progetti internazionali | Rete Civica Iperbole' <www.comune.bologna.it/relazioniinternazionali/servizi/159:14330/16444/> consultato il 24 maggio 2022.

⁸⁰ Iperbole, 'Piano Di Azione Locale Contro Le Discriminazioni Razziali | Archivio Notizie Da Luglio 2012 a Giugno 2021' <www.comune.bologna.it/archivio-notizie/piano-di-azione-locale-contro-le-discriminazioni-razziali> consultato il 24 maggio 2022.

⁸¹ Iperbole, 'Al via il nuovo PRIS, pronto intervento sociale, del Comune di Bologna e dei Comuni dell'area metropolitana | Iperbole' <www.iperbole.bologna.it/sportellosociale/notizie/2731/38992> consultato il 24 maggio 2022.

⁸² Comune di Torino, 'Progetto Super - Città Di Torino' <www.comune.torino.it/dirittiepartecipazione/super.shtml> consultato l'8 maggio 2022.

⁸³ Le seguenti sentenze sono rilevanti ai fini dell'analisi qui condotta: Sentenza della Corte di Cassazione dell'11 dicembre 2012 n. 47894; Sentenze della Corte di Cassazione dell'8 maggio 2017 n. 11165 e 11166; Cassazione Civile, Sezione Prima, Ordinanza n. 19443 del 20 luglio 2018; Corte di Appello di Milano, Sentenza n. 617 del 15 maggio 2018; Corte di Appello di Brescia, Sentenza n. 96 del 18 gennaio 2019; Corte di Appello di Firenze, Sentenza n. 572/2019 del 4 luglio 2019.

che emerge da un'analisi delle sentenze citate in nota, è rappresentato dalla legittimazione attiva di enti e associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 D. Lgs. 215/03. Ciò significa che gli enti e le associazioni registrati in tale elenco possono chiedere a un tribunale di pronunciarsi su un caso di discriminazione che rientra nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo. Possono farlo anche se non sono vittime dirette di una discriminazione.

In merito alle modalità di interpretazione da parte delle Corti della normativa italiana in analisi, bisogna evidenziare che essa risulta essere sia sistematica che estensiva. Esempio di interpretazione sistematica in tal senso è fornito dalle sentenze della Corte di Cassazione n.11165/17 e 11166/17. Questi casi riguardano una circolare dell'INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) che limitava il diritto all'indennità per i residenti di lungo periodo al solo periodo successivo al 1° luglio 2013. La Corte qui rimanda al T.U.I (Testo unico sull'immigrazione), in particolare agli artt. 43 e 44⁸⁴ e basa alcune delle sue argomentazioni combinando gli articoli 2⁸⁵ e 4⁸⁶ del D. Lgs. 215/2003 e l'articolo 43 T.U.I⁸⁷.

Quanto alla modalità d'interpretazione estensiva, si possono citare come esempio le due sentenze della Corte di Cassazione, n.11165/17 e 11166/17, giacché si fa ricadere nel quadro protetto dal D. Lgs. 215/2003 anche la discriminazione in base alla nazionalità, che è al di fuori del dettato normativo del suddetto Decreto Legislativo. In particolare, la Corte ha ritenuto che la mancata concessione del diritto all'indennità per i residenti di lungo periodo in Italia prima del 1° luglio 2013 costituisca una discriminazione collettiva basata sulla nazionalità. Ha inoltre affermato che quando si verificano discriminazioni collettive basate sulla nazionalità, si applica la legittimazione ad agire degli enti e delle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 5 del D. Lgs. 215/03.

5.6 La capacità delle vittime di fare affidamento sulla normativa sull'antidiscriminazione razziale ed etnica

Ponendosi nell'ottica di valutare la facilità o meno in Italia per le vittime di discriminazione etnico-razziale di fare affidamento sulle due Direttive in analisi, bisogna prendere in esame diversi elementi. In prima istanza, la ricerca sul campo ha rivelato che sarebbe necessario aumentare la consapevolezza delle vittime rispetto ai contenuti delle Direttive e rispetto agli strumenti di tutela che l'ordinamento giuridico mette a disposizione di chi subisce una discriminazione.

Da Focus Group e interviste è inoltre emerso che i tempi lunghi della giustizia italiana rappresentano un importante ostacolo alla decisione di intraprendere una causa. Anche i considerevoli costi di accesso alla giustizia dei tribunali rappresentano un disincentivo importante per le vittime che spesso non dispongono di mezzi sufficienti ad affrontare una causa. Come ha sottolineato

⁸⁴ Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 91 del 18 agosto 1998.

⁸⁵ Sulla definizione di discriminazione

⁸⁶ Sui ricorsi giurisdizionali.

⁸⁷ Sulla discriminazione per motivi razziali, etnici e religiosi.

il Partecipante n° 2 al Focus Group con gli esperti giuridici, questi limiti della giustizia italiana fanno sì che “le cause legali intraprese dalle vittime di discriminazione etnico-razziale siano poche e che quelle che sussistono non siano che ‘la punta di un iceberg’”. Nonostante ciò, sottolinea l'Intervistata n° 6, la tendenza sembra comunque essere quella di privilegiare il ricorso alle vie legali e non extra-giudiziali di risoluzione dei casi di discriminazione, anche se questo determina appunto un ostacolo all'ottenimento di una qualche forma riparatoria.

Un ulteriore elemento di problematicità è stato indicato dalla Partecipante n° 1 al Focus Group con operatori e operatrici (appartenente alla Polizia locale). A suo giudizio ci sarebbe poca motivazione da parte delle vittime a riconoscere le discriminazioni subite e a procedere con la giustizia. Ciò sarebbe legato soprattutto a un problema di fragilità della vittima e connesso alla “scarsa conoscenza della lingua e della cultura” italiana. Questa mancanza di consapevolezza da parte delle vittime è stata confermata dalla Partecipante n°5 (consulente di un servizio sperimentale territoriale di supporto e orientamento antidiscriminatorio) che sottolinea come spesso le vittime di discriminazione su base etnico-razziale “non sanno quale sia il confine reale fra discriminazione e non discriminazione”. Queste difficoltà nella presa di coscienza della propria situazione si riscontrano anche nei casi di discriminazione intersezionale⁸⁸ emersa nella maggior parte delle interviste e Focus Group. In particolare, i professionisti e le professioniste intervistati dichiarano di rilevare una frequente compresenza di discriminazioni etniche e di genere.

“ **Un fattore importante per incentivare le vittime è rappresentato dal supporto da parte di qualche associazione o organizzazione specializzata** ”

Di fronte a queste difficoltà, risulta che un fattore importante per incentivare le vittime a prendere coscienza della discriminazione subita e decidere di denunciare, sia rappresentato dal supporto da parte di qualche associazione o organizzazione specializzata. La Partecipante n° 1 al Focus Group con gli esperti giuridici, avvocatessa attiva nell'ambito

della discriminazione etnico-razziale ha infatti dichiarato che spesso “le vittime sono persuase ed aiutate a denunciare dalle associazioni, poiché la vittima da sola non denuncia”.

6. Future azioni da intraprendere

Dai Focus Group e dalle interviste si è riscontrata una forte richiesta di formazione adeguata sulla normativa europea in materia di contrasto alla discriminazione etnico-razziale (e sulla relativa normativa italiana che ne ha dato attuazione). In rapporto a tale richiesta, sono emerse anche delle proposte concrete.

In particolare, la Partecipante n° 5 al Focus Group con professionisti e professioniste che sono a diretto contatto con le vittime di questo tipo di discriminazione, un'operatrice legale, ha espresso

⁸⁸ Tale concetto esiste però solo a livello dottrinale poiché non è stato recepito dalla normativa nazionale.

la necessità di un percorso formativo che fornisca una guida pratica e aggiornata ai diversi servizi e iniziative antidiscriminatorie realizzate nel comune in cui lavora. Inoltre, la Partecipante n° 4, operatrice legale, ritiene che una formazione di base generale sulla normativa possa essere utile, ma che debba essere integrata anche dall'analisi di casi di studio, a cui prendano parte figure professionali diverse fra loro. Ha espresso una posizione molto simile anche il Partecipante n° 1, appartenente all'OSCAD.

L'Intervistata n° 7, case manager di uno sportello che fornisce un servizio di supporto e orientamento antidiscriminazione territoriale, ha altresì indicato che, essendo la normativa complessa, c'è bisogno di focalizzare la formazione quanto più possibile su una dimensione concreta. Ha spiegato che si potrebbe sintetizzare la normativa e portare esempi pratici. Ha anche suggerito l'implementazione di attività di tipo laboratoriale e si è mostrata fortemente entusiasta quando le è stato comunicato che il progetto europeo "PRESERVERE" produrrà come output anche un toolkit educativo. L'Intervistata n° 8, che riveste lo stesso ruolo, è del medesimo parere circa la necessità della semplificazione della normativa.

Un'ulteriore annotazione avanzata in seno al Focus Group dedicato agli esperti legali, nello specifico dal Partecipante n° 3, un giudice del lavoro, consiste nel bisogno di una formazione di ispettori e ispettrici del lavoro, che sia congiunta alle forze dell'ordine che collaborano nel combattere le discriminazioni razziali e su base etnica, coinvolgendo anche la magistratura. Del medesimo parere è stato anche il Partecipante n° 2, un avvocato.

L'Intervistata n° 2, avvocatessa impegnata nel contrasto alla violenza e discriminazione legate al genere, ha auspicato l'opportunità di includere nel tavolo di contrasto alla violenza sulle donne straniere anche servizi di interpretariato e mediazione. Poiché già si opera in tale modo per la sezione del tribunale che si occupa della protezione internazionale, si potrebbe estendere questa procedura a tutte le persone straniere. Si tratta di una proposta che potrebbe essere utile per dare rilievo a quelle forme di discriminazione intersezionale basata sul genere e ancora non disciplinate dal nostro ordinamento.

In aggiunta a tali considerazioni, l'Intervistata n° 10, funzionaria comunale impegnata nella lotta alle discriminazioni razziale ed etnica, ha sostenuto che "ogni città si dovrebbe dotare di un ufficio diritti o di un ufficio antidiscriminazione". Per far ciò, prosegue, c'è bisogno di personale formato su questi temi, quindi di una "formazione a tappeto", da svolgere in tutti gli enti pubblici in Italia. È altresì necessaria, una sensibilità politica, non solo nei momenti in cui questi temi diventano importanti per le campagne elettorali, ma sempre. Ha inoltre evidenziato la fondamentale importanza di un lavoro di empowerment delle persone a rischio, "che magari non sanno neanche di avere certi diritti o che certi comportamenti sono discriminatori". Non da ultimo, ha rimarcato la centralità del lavoro di contrasto alle discriminazioni da svolgersi nelle scuole, con i docenti e gli studenti e le studentesse, nonché in ambito universitario. Infine, ha sottolineato che "la normativa

è assolutamente centrale in tutto” e che anche la tutela dei diritti derivanti dalla giurisprudenza è fondamentale. Anche l'Intervistata n° 5, sportellista di un servizio di supporto e orientamento di antidiscriminazione territoriale in fase di sperimentazione, ha ribadito che bisogna sapersi orientare oltre che sulla normativa scritta anche nella giurisprudenza.

7. Conclusioni

Il presente rapporto si è concentrato sulla valutazione dell'attuazione del quadro giuridico antirazzismo dell'UE in Italia. Dopo una ricognizione generale delle statistiche sulla presenza numerica e delle discriminazioni contro le categorie di persone analizzate (“persone di origine africana” e di religione musulmana, persone di confessione ebraica e persone appartenenti alla comunità rom e sinti), il rapporto ha fornito una descrizione approfondita della legislazione italiana che attua la Direttiva sull'uguaglianza razziale e la Direttiva sui diritti delle vittime e sulla discriminazione razziale in generale.

Il quadro giuridico italiano che recepisce le due Direttive si è dimostrato completo. Tuttavia, si riscontrano carenze soprattutto nell'implementazione. Un elemento evidente è la mancanza del reato di discriminazione razziale nell'ordinamento giuridico italiano. Inoltre, la conoscenza della legislazione in esame necessita di maggiori approfondimenti da parte di operatori e operatrici chiamati a supportare le vittime di discriminazione. Manca anche sufficiente consapevolezza da parte delle vittime che, come è stato evidenziato, si trovano a dover affrontare ostacoli di carattere culturale e materiale che impediscono loro di ottenere una protezione efficace contro le discriminazioni.

L'UNAR dà un contributo prezioso alla lotta contro la discriminazione. Tuttavia, questo sembra valere più a livello nazionale che a livello regionale. D'altra parte, i riferimenti che i tribunali italiani fanno alla legislazione in questione sembrano significativi. Tuttavia, il risarcimento dei danni non patrimoniali, che sono esigui, sembra segnalare un'eccessiva cautela da parte della magistratura. Dalla ricerca empirica sono emerse proposte interessanti per aumentare l'efficacia dell'implementazione della legislazione antidiscriminazione in questione. Queste sottolineano l'importanza della formazione, in varie forme.

Questo report è un estratto di un e-book che presenta una ricerca condotta all'interno di **PRESERVERE**, un progetto finanziato dall'Unione Europea che intende promuovere una più efficace applicazione del quadro legale europeo sull'anti-razzismo attraverso la formazione di professionisti legali e operatori del sociale. L'e-book è composto da 6 capitoli sui paesi EU coinvolti, ovvero Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Malta e Olanda. Sono presenti anche un capitolo sul quadro legale europeo sull'anti-razzismo che si focalizza soprattutto sulla Direttiva sull'uguaglianza razziale e sulla Direttiva sui diritti delle vittime e un capitolo che fornisce un'analisi comparativa dei differenti casi studio proposti. Questo report e l'e-book sono utili guide supplementari per coloro i quali prenderanno parte alle formazioni di PRESERVERE (guide che rimarranno comunque disponibili anche dopo la conclusione del progetto) e per tutte le persone interessate all'applicazione delle leggi sull'anti-discriminazione in generale.

Communication manager: **Marta Meloni**, Lai-momo soc. coop. soc.

Graphic designer: **Alessia Capasso**, Lai-momo soc. coop. soc.

Finanziato dall'Unione Europea. I punti di vista e le opinioni espresse sono, tuttavia, da imputare agli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea o del Directorate-General for Justice and Consumers of the European Commission. Né l'Unione Europea né l'autorità che concede il finanziamento possono essere ritenuti responsabili per tali contenuti.



Co-funded by the
European Union