



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 110

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

120^a seduta: mercoledì 23 maggio 2012

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E

Audizione del dottor Massimiliano Monnanni, direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR)

PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 12 e <i>passim</i>	<i>MONNANNI</i>	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>
CONTINI (<i>Per il Terzo Polo:ApI-FLI</i>)	13		
* FLERES (<i>CN:GS-SI-PID-IB-FI</i>)	11		
* GARAVAGLIA Mariapia (<i>PD</i>)	11		
* LIVI BACCI (<i>PD</i>)	9, 12, 13		
PERDUCA (<i>PD</i>)	12		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Massimiliano Monnanni, direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR).

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dottor Massimiliano Monnanni, direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta pomeridiana del 16 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione del dottor Massimiliano Monnanni, direttore generale dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), che ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Il dottor Monnanni ci parlerà delle numerose iniziative in materia di antidiscriminazione nelle quali l'UNAR è impegnata, ma vorrei anche invitarlo a fornirci il quadro entro cui l'attività dell'UNAR si colloca, facendo riferimento alla struttura, al modo di operare, alle relazioni e al suo funzionamento, poiché questo costituisce un elemento per noi interessante anche nell'ottica di un rafforzamento del rapporto di collaborazione che da tempo abbiamo con questo organismo.

Ricordo che abbiamo incontrato l'UNAR in molte occasioni in questi anni, soprattutto quando abbiamo affrontato le tematiche riguardanti la condizione di rom e sinti in Italia.

Come il dottor Monnanni sa, abbiamo già audito in questa sede i vari Ministri competenti in materia, dal ministro Riccardi al ministro Cancellieri al sottosegretario Rossi Doria, fino al ministro Fornero, nel corso della cui audizione il dottor Monnanni era presente.

MONNANNI. Intanto desidero ringraziare sentitamente il presidente Marcenaro e la Commissione tutta per l'invito rivoltoci, anche perché consideriamo per noi un onore essere auditi in questa sede. D'altra parte, l'odierna audizione avviene in un momento particolarmente significativo, e ritengo anche opportuno, considerato che il nostro ufficio si trova, da

un lato, a fare un bilancio di tre anni circa di attività – il mio mandato come direttore è iniziato nel luglio 2009, e la programmazione che abbiamo messo in piedi era legata ad un mandato triennale – e, dall’altro, in prossimità dell’emanazione, da parte del ministro Fornero, della direttiva generale per l’azione amministrativa del Dipartimento per le pari opportunità, che comprende al suo interno anche la direttiva che riguarderà direttamente l’UNAR. Il fatto che l’audizione avvenga in questo momento è pertanto per noi particolarmente significativo, anche al fine di raccogliere ulteriori spunti e indicazioni che possono venire dalla Commissione.

Rispetto alla richiesta del Presidente circa il quadro in cui l’UNAR opera, faccio una breve premessa, cercando di essere sintetico.

La legge n. 39 del 2002, cosiddetta legge comunitaria, ha dato mandato al recepimento da parte del nostro Paese, attraverso un apposito decreto legislativo, della direttiva varata dalla Commissione europea, la n. 43 del 2000.

L’articolo 29 della citata legge n. 39 individuava i confini entro i quali doveva essere istituito un ufficio, che viene definito «di controllo e di garanzia», con il compito espresso di svolgere la propria attività in maniera indipendente; la norma fa al riguardo riferimento allo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell’autorità giudiziaria e all’assistenza indipendente alle persone lese dalle discriminazioni connesse ad etnia, razza e religione, tra l’altro facendo una valutazione sull’impatto di genere che tali discriminazioni possono comportare. Successivamente, con il decreto legislativo n. 215, varato nel luglio 2003, viene recepita tale delega e, all’articolo sette, viene istituito il nostro Ufficio, con il compito di svolgere in maniera autonoma e imparziale una serie di attività che vengono suddivise usualmente in quattro sfere: attività di carattere preventivo; attività di contrasto, (quindi vere e proprie attività operative); attività di promozione (azioni positive e di sensibilizzazione), e attività di monitoraggio. Il monitoraggio, per esempio, si esplica attraverso due momenti particolarmente significativi, sanciti per legge nel decreto legislativo, e successivamente nel regolamento che fissa il funzionamento dell’UNAR, varato l’11 dicembre 2003. Il monitoraggio si sostanzia nella redazione e nella trasmissione di una relazione annuale al Parlamento, che è quella che abbiamo trasmesso alle Camere il 27 febbraio scorso, e consegnato alla Commissione con largo anticipo perché venisse distribuita a tutti i componenti – qualora non fosse già stata trasmessa dagli uffici della Camera – e di una relazione al Presidente del Consiglio sull’attività svolta dall’Ufficio. Torno a questo punto alla collocazione operativa della nostra struttura.

Il decreto legislativo istitutivo stabilisce che l’ufficio venga collocato operativamente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare presso il Dipartimento per le pari opportunità. A sua volta, il regolamento dell’11 dicembre 2003 individua il nostro come ufficio di livello dirigenziale generale presso la Presidenza del Consiglio, con un dirigente generale, che nel caso di specie sono io, due servizi diretti da due dirigenti e un contingente di personale, stabilito sempre per decreto, composto

complessivamente di 23 unità così articolate: 10 impiegati, otto funzionari e cinque professionalità (stiamo parlando di dipendenti che provengono dall'alveo della pubblica amministrazione). L'ufficio può inoltre avvalersi, sempre per espressa disposizione normativa, di un contingente di massimo cinque esperti esterni.

Le risorse sono stabilite sempre per legge (n. 39 del 2002), a valere sul Fondo di rotazione dell'Unione europea, nella misura predeterminata di 2.035.000 euro annui, che però non coprono il costo delle spese del personale, il quale, essendo composto da dipendenti pubblici, grava sul bilancio della Presidenza del Consiglio, e in parte anche delle amministrazioni di provenienza. Allo stato attuale, l'organico dell'ufficio contempla il direttore, che è presente, un dirigente sui due previsti, che è il dottor Trovato, qui presente, e 13 unità di personale rispetto alle 23 previste.

Tra il 2010 e il 2011 sono state restituite all'amministrazione di appartenenza dall'allora Capo dipartimento cinque unità; quindi, il nostro ufficio nel periodo indicato ha visto una riduzione di risorse umane cui ha fatto fronte, per contro, un aumento dei carichi di lavoro. Per quanto riguarda poi gli esperti esterni, attualmente sono presenti quattro professionalità sulle cinque previste.

Il regolamento che abbiamo adottato disciplina il conferimento degli incarichi a persone estranee, stabilendo un tetto ai compensi, che è predeterminato, a seconda delle varie tipologie, classificazioni e competenze, tra 24.000 e 36.000 euro lordi annui. Nel caso di specie, non ci siamo mai attestati oltre i 32.000 euro annui.

Le professionalità sono disciplinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Allo stato attuale, noi ci avvaliamo sostanzialmente di quattro professionalità, due provenienti dai ranghi dell'amministrazione pubblica (stiamo parlando di professionalità provenienti dalla Corte dei conti e dall'INAIL) e due professionalità esterne. Questi ultimi sono due avvocati che hanno una competenza specifica in due ambiti diversi, uno in particolare nel settore dell'inclusione dei rom e dei sinti. Penso che questi dati possano risultare abbastanza esaurienti; ovviamente se ci saranno richieste di ulteriori chiarimenti, sono a disposizione per fornire tutti gli elementi necessari.

Avendo richiamato le norme di riferimento, vorrei ribadire, anche se si tratta di un fatto abbastanza noto, che l'attuale quadro giuridico in materia di discriminazione etnico-razziale nel nostro Paese è mutuato quasi esclusivamente da recepimenti derivanti da convenzioni sottoscritte dall'Italia. In particolare, si tratta di alcune normative che sono state recepite in attuazione dell'adesione dell'Italia alla Convenzione per l'eliminazione delle discriminazioni etnico-razziali, sottoscritta dal nostro Paese nel 1964 (in riferimento all'accordo delle Nazioni Unite), e alla direttiva dell'Unione europea. Nel testo unico sull'immigrazione ci sono alcuni articoli che trattano il tema della discriminazione etnico-razziale. Uno dei primi problemi insoluti che ci siamo trovati ad affrontare come UNAR e che abbiamo cercato di risolvere in un'ottica pragmatica è stato proprio il mancato collegamento tra l'UNAR (istituito in base al recepimento della diret-

tiva dell'Unione europea) e le competenze demandate alle Regioni e agli enti locali in ordine all'istituzione, secondo l'articolo 44 del testo unico, di appositi centri di tutela e di assistenza legale per gli stranieri vittime di discriminazioni razziali. Quindi mancava un collegamento fra il ruolo del centro, cioè quello svolto dall'ufficio nazionale, e le competenze invece assegnate alle Regioni. Come ufficio noi abbiamo elaborato una strategia. Utilizzo il pronome «noi», perché si tratta di un'attività che ho sempre svolto nella massima collegialità, coinvolgendo le risorse dell'Ufficio, che, in molti casi, sono delle professionalità che si sono consolidate nel tempo e che oggi ci consentono di affermare che siamo una struttura altamente qualificata, con professionalità e funzionari che ormai hanno acquisito un *know-how* veramente elevato. Con la strategia che abbiamo elaborato abbiamo cercato dunque di ovviare a questo problema, da un lato, effettuando un monitoraggio dello stato di attuazione del recepimento di questa parte del testo unico da parte delle Regioni, e rinvenendo che in realtà erano pochissime le Regioni che avevano legiferato ed ancora meno quelle che erano passate dalla legiferazione all'attuazione delle norme e, dall'altro, cercando di interloquire in maniera positiva con le Regioni, per mettere a sistema quello che non era stato collegato giuridicamente dal legislatore. Quindi abbiamo avviato una fase di sperimentazione, in particolare con la Regione Emilia-Romagna (stiamo parlando della seconda metà del 2009); che ci ha portato, ad ottobre dell'anno scorso, a conclusione di un lungo percorso, alla definizione di linee guida nazionali condivise con le Regioni, che sostanzialmente interconnettono in un unico sistema nazionale, coordinato dall'UNAR, tutte le strutture pubbliche e private che sono chiamate a vario titolo ad intervenire e ad operare sul tema delle discriminazioni etnico-razziali e non solo. Ciò significa che al nostro *contact center*, che è il cuore dell'attività dell'ufficio e che offre a qualunque cittadino la possibilità di rivolgersi a noi gratuitamente (sia telefonicamente sia, dal 2010, anche *on line*) e di poter essere assistito e tutelato rispetto a fenomeni di discriminazione etnico-razziale, si possono interconnettere anche gli operatori pubblici e privati che si occupano di queste materie, ovviamente con un coordinamento istituzionale deciso ai vari livelli, con le Regioni, con le Province e, in alcuni casi, con i Comuni più importanti. Allo stato attuale, abbiamo stipulato accordi con 11 Regioni, con 32 Province e con 5 Comuni; lo stato di attuazione di questi accordi è variegato. Con alcune Regioni siamo già interconnessi, ad esempio con la Liguria, con l'Emilia-Romagna, con la Provincia di Mantova e con quella di Pistoia. Abbiamo anche messo in rete ed interconnesso delle iniziative che erano già nate autonomamente da parte di alcuni enti locali. Allo stato attuale, stiamo lavorando per interconnettere le diverse strutture, ad esempio i Centri servizi per l'immigrazione della Provincia di Roma e la rete di 80 nodi che è stata costituita in Puglia (sempre in accordo con il nostro Ufficio); lo stesso stiamo facendo nella Provincia di Messina. Questo ci consentirà di arrivare, entro il 2013, ad una copertura del 50 per cento del territorio nazionale. Ciò evidentemente ha un effetto molto importante, quello di addivenire ad un vero monitoraggio dei fenomeni di

discriminazione, immettendoli in un'unica banca dati (senza costi aggiuntivi per l'amministrazione, perché noi mettiamo a disposizione la banca dati e il *software* che già esistono presso l'UNAR), e quindi di iniziare veramente a fare emergere i fenomeni sommersi di discriminazione. Cito solo alcuni dati: al momento del mio insediamento, le istruttorie gestite dal nostro ufficio erano 373 l'anno, quindi una al giorno, e i contatti non erano molti di più. Bisogna dire le cose come stanno, con molta franchezza. Nel 2010 abbiamo raggiunto la quota di 766 istruttorie, con circa 10.000 contatti. In questo siamo stati molto aiutati dall'aver puntato sulla messa *on line* di un punto di accesso informatico, dove i cittadini (italiani e non) potessero fare testimonianza di eventi discriminatori o direttamente segnalare eventi che avevano subito. Nel 2011 abbiamo chiuso l'annualità con 1.000 istruttorie e 20.000 contatti all'incirca. Vorrei anche fornirvi il dato aggiornato dal 1° gennaio al 22 maggio, che indica questa risultanza: 667 istruttorie rispetto alle 371 dello stesso periodo dell'anno precedente. Sostanzialmente, in questo primo periodo del 2012, il dato relativo alle istruttorie da noi affrontate è già superiore dell'80 per cento di quello rilevato nello stesso periodo dell'anno scorso. È importante dire che nel frattempo, per indicazioni espresse dall'allora ministro per le pari opportunità Carfagna e confermate anche dal ministro Fornero, il nostro ufficio ha ampliato la sfera di operatività anche agli altri fenomeni di discriminazione, connessi all'età, alla disabilità, all'orientamento sessuale e alla religione (ce ne occupavamo già, ma rispetto al passato lo stiamo facendo in maniera molto più puntuale). Questo ha favorito l'aumento delle istruttorie, anche se ad oggi i dati del 2011 indicano che comunque l'88 per cento delle istruttorie è sempre connesso al fattore etnico-razziale. Ancora oggi, nonostante questa apertura (che è *in progress*) il *focus* predominante, com'è giusto che sia, è quello delle discriminazioni etnico-razziali.

Vorrei ora spendere alcune parole sul rapporto difficile che l'UNAR ha dovuto gestire, e rispetto al quale ha dovuto ammettere le proprie carenze, con la società civile e le istituzioni locali. Quando sono arrivato all'UNAR, il rapporto con la società civile e con l'associazionismo non era soddisfacente. L'UNAR, a mio avviso, anche per il fatto di non aver sciolto il nodo del rapporto con il sistema delle autonomie locali, si presentava come una realtà lontana dal territorio, poco visibile e soprattutto non percepito nella sua missione istituzionale vera, cioè come un ufficio operativo, laddove noi non siamo un ufficio di saggi che devono elaborare un rapporto una volta l'anno, ma una struttura quotidianamente impegnata nella trattazione di istruttorie concrete. Questo ha comportato la necessità di riaccreditarci sul territorio, con molta umiltà, andando a discutere e a interloquire con tutte le realtà politico-sociali (istituzionali e non) e con i sindacati, che prima non facevano segnalazioni al nostro ufficio e che oggi invece le fanno. Siamo andati a parlare inoltre con la variegata realtà delle comunità straniere, che talvolta hanno dimostrato una certa diffidenza nei confronti del nostro ufficio, e con tutto l'associazionismo. Il risultato della crescita di questo rapporto è dato dall'aumento del numero delle associazioni che si sono iscritte al nostro registro (sono oltre 300)

e, soprattutto, anche da una piccola consultazione che abbiamo tenuto tra gennaio e febbraio di quest'anno (ovviamente in maniera anonima), rivolta proprio alle associazioni iscritte al registro. Questa consultazione per noi ha costituito un punto di riferimento importante, perché ci ha fornito indicazioni su dove ed in quali ambiti rafforzare l'azione (ad esempio sulla tutela legale, che è un aspetto molto sentito) e ci ha dato un giudizio positivo sul fatto che l'ufficio finalmente viene percepito come un soggetto che svolge in maniera autonoma ed imparziale il proprio compito (questo ce lo dice il 69 per cento delle associazioni). C'è addirittura un 15 per cento delle associazioni iscritte al nostro registro che ritiene che l'UNAR sia un'istituzione indipendente, cosa che ovviamente non è (perché è un ufficio governativo). Però questo ci conforta e ci dà un'indicazione

Quanto al nodo dell'indipendenza e dell'autonomia, è evidente che finché sarà vigente l'attuale normativa l'UNAR resta un ufficio governativo; tuttavia, ciò non toglie che – per ovvi motivi – l'ufficio debba improntare, come prescritto dalla normativa, la propria attività ad un'assoluta autonomia e imparzialità. Nella realtà ciò è stato realizzato aprendo e gestendo istruttorie segnalate e d'ufficio. È importante ricordare che se nel 2009 l'UNAR ha aperto istruttorie d'ufficio nel 2 per cento dei casi, oggi tali fattispecie ammontano al 30 per cento. Ciò è stato possibile grazie al lavoro dei nostri funzionari e dipendenti che svolgono attività di analisi degli atti amministrativi posti in essere da altre amministrazioni, ed un attento monitoraggio dei *social network*, di tutto il mondo Internet che costituisce un pericoloso fattore di discriminazione, soprattutto per quanto riguarda, in particolare, l'antisemitismo. Al riguardo poi, se è possibile, vorrei spendere qualche parola in più.

Sono state dunque aperte istruttorie su fattispecie discriminatorie poste in essere anche da amministrazioni centrali dello Stato (e non solo da parte di amministrazioni locali) a prescindere dal colore politico delle amministrazioni medesime e, addirittura, anche da dipartimenti della stessa Presidenza del Consiglio. Riporto due casi, in particolare, il primo dei quali ha una valenza significativa per l'entità delle risorse che erano state stanziare. Mi riferisco al cosiddetto bando Mecenati con cui sono stati stanziati 40 milioni di euro e che per il principio del cofinanziamento avrebbe dovuto mobilitare complessivamente 100 milioni di euro. Tale bando, varato dal Dipartimento per la gioventù, prevedeva che fondazioni di diritto privato potessero accedere a contributi volti a sostenere l'alto perfezionamento e, quindi, erogare borse di studio a giovani sotto i 35 anni. Peccato fosse stata inserita una clausola che prevedeva che i beneficiari finali dovessero obbligatoriamente essere cittadini italiani.

Questo ovviamente ha attivato una procedura per cui è stato espresso anche un parere giuridico (presso di noi è presente un magistrato oggi qui presente, la dottoressa D'Angiolella, solitamente investita dei casi più problematici) sulla base del quale abbiamo ottenuto in autotutela la riapertura del bando e l'eliminazione della clausola discriminatoria. Questa è una sola delle tante istruttorie gestite nel 2011.

Situazione analoga si è verificata per i buoni vacanza del Dipartimento del turismo e sul servizio civile su cui si è aperto un dibattito che, ovviamente, ora ha dei connotati politici istituzionali. In riferimento a tali situazioni abbiamo fatto il nostro dovere emanando un parere che, peraltro, è stato confermato anche da un intervento del tribunale.

Ci siamo inoltre occupati di un aspetto particolarmente delicato, quale quello dell'utilizzo, anche da parte di esponenti politici e di partiti politici, di stereotipi o pregiudizi che possano sconfinare in fattispecie sanzionate dal nostro ordinamento.

LIVI BACCI (PD). C'è parecchio lavoro da fare in proposito.

MONNANNI. Al riguardo siamo sempre al lavoro.

L'ultimo intervento che si è sostanziato in una notizia di reato all'autorità giudiziaria, per esempio, è avvenuto in relazione alle ultime elezioni amministrative rispetto ad un candidato sindaco.

La nostra attività non prevede necessariamente una massimizzazione mediatica delle attività dell'ufficio perché non siamo un'organizzazione non governativa ma un'amministrazione pubblica. Per noi è importante perseguire (qualora ci siano) fattispecie di questo tipo, deferendo la competenza al giudice abilitato a pronunciarsi. Al riguardo ci sono alcune problematiche di cui vorrei parlare nel momento in cui tratterò la parte relativa ad alcune indicazioni che dal nostro ufficio sono state trasfuse nella relazione al Parlamento.

L'altro aspetto importante è la riorganizzazione del *contact center* con la quale viene assicurato che non vi sia più alcuna possibilità di intervento discrezionale da parte del direttore o di un funzionario dell'ufficio. Faccio un esempio pratico. Poiché il nostro *contact center* è condiviso e interconnesso con la rete territoriale composta da varie amministrazioni a cui aderiscono – ovviamente sulla base di una regolamentazione – anche associazioni del privato sociale, qualsiasi persona facente parte di questa rete può aprire un'istruttoria al primo livello. Ebbene, nel caso in cui tale istruttoria dovesse arrivare sulla mia scrivania informatica, pur essendo il direttore dell'ufficio, non posso chiudere discrezionalmente l'istruttoria in quanto qualsiasi decisione deve essere motivata. La trasformazione del *contact center* da monolite a piramide costituita da tanti soggetti che ne rappresentano la base garantisce, anche concretamente, l'assoluta applicazione del principio di autonomia e di imparzialità. Questo credo rappresenti un aspetto operativo, anche se non risolve la questione giuridica dell'indipendenza.

Ed ora le osservazioni conclusive, che riteniamo di particolare rilevanza, formulate anche sulla base del dibattito che si è svolto il 5 marzo a Ginevra presso le Nazioni Unite cui ha partecipato una delegazione italiana di cui ho avuto l'onore di fare parte, nel corso del quale è stato esaminato il rapporto presentato dal nostro Governo sull'attuazione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

Come sapete, al di là della questione dei rom e dei sinti particolarmente attenzionata dai vari organismi internazionali e su cui – se vorrete – potrò fornire ulteriori specifiche, noi siamo stati chiamati a dare dei chiarimenti rispetto all'applicazione e all'effettività dell'attuale normativa (la legge Mancino) nella sua ultima stesura, cioè quella risultante da una modifica legislativa intervenuta nel 2006.

Nell'ambito della nostra attività concreta (per esempio, nel caso di notizie di reato nei confronti anche di esponenti politici da noi inoltrate), ci siamo resi conto che l'attuale formulazione, così come risulta dalla modifica legislativa intervenuta nel 2006, ha, da un lato, ridotto l'entità della pena e ha previsto laddove possibile la comminazione di un'ammenda in luogo della pena (l'alternatività) e, dall'altro, modificato una serie di termini giuridici rendendo più difficoltosa la stessa applicazione della norma. Non è un caso, ad esempio, che di fronte ad una notizia di reato iscritta nei confronti del cosiddetto Partito nazionalista italiano e del signor Saya a seguito di alcune sue dichiarazioni che hanno avuto una grande eco sulla stampa, il giudice del tribunale ci abbia comunicato di non aver ravvisato alcun elemento di reato.

È quindi evidente, a nostro avviso, che l'applicazione di questa legge necessita di una rivisitazione da parte del Parlamento perché si torni alla stesura antecedente l'ultima modifica.

Ci sono poi delle indicazioni che ci provengono, oltre che dalle Nazioni Unite, anche dal Consiglio d'Europa e che fanno riferimento ad altre tematiche e al rapporto che abbiamo pubblicato, tradotto e distribuito oggi in questa sede. Mi riferisco, in particolare, alla ratifica da parte del Governo italiano del protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica.

Come sapete, nel mese di novembre 2011 il Governo italiano ha sottoscritto questo importante protocollo, la cui procedura di ratifica non è stata ancora avviata. Tale procedura è particolarmente urgente poiché incide direttamente sulla capacità di tutela operativa della Polizia postale, del nostro ufficio e del sistema operativo consentendo di intervenire nei confronti dei gestori dei motori di ricerca dei siti Internet collocati al di fuori del nostro territorio nazionale. Faccio un esempio pratico. Immagino che tutti voi conosciate il sito Stormfront e sappiate che su tale sito, che si muove su motori di ricerca esteri, sono presenti dei blog gestiti da neo nazisti italiani che, tra l'altro, hanno aperto un blog sull'UNAR. Per noi è un onore essere citati come dei «malati di mente» e degli individui perversi che vogliono fare chissà che cosa perché è una conferma ulteriore che stiamo andando nella giusta direzione. Tuttavia, è evidente che, finché non si ratifica il protocollo, questi fenomeni sono difficilmente affrontabili da parte delle autorità di polizia, in particolare della polizia postale, per una questione di cooperazione giudiziaria tra le varie autorità. Ciò incide ovviamente anche su tutti i fenomeni di antisemitismo che, come emerge dalla nostra relazione, sono particolarmente diffusi su Internet, e destano la nostra preoccupazione.

Un ulteriore aspetto è legato ad una disposizione normativa concernente l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Nell'ambito delle nostre attività abbiamo interloquito più volte con tale organismo rispetto a situazioni di discriminazioni etnico-razziali, e non solo, che sono state diffuse nel corso di programmi televisivi. Ebbene, nonostante esista un quadro normativo che stabilisce il principio di non discriminazione, non sono però previste sanzioni, in particolare economiche, nei confronti delle società che divulgano o veicolano, attraverso programmi radiotelevisivi, determinati messaggi in contrasto con i nostri principi costituzionali. Anche questo è, a nostro avviso, un aspetto che dovrebbe essere affrontato.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Monnanni e lascio la parola ai colleghi.

FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*). Signor Presidente, com'è mia consuetudine, porrò alcune domande precise su determinate questioni. Il primo aspetto che vorrei richiamare, del quale la nostra Commissione si è occupata, riguarda le carceri. Chiedo al dottor Monnanni se l'UNAR si è impegnato specificamente su questo fronte, ovvero se può fornirci notizie circa i fenomeni di sua pertinenza che si verificano nelle carceri; quindi, se è in grado di darcene l'entità o comunque di riferirci le misure che sono state adottate per farvi fronte.

La seconda questione sulla quale vorrei soffermarmi, e che più che da componente della Commissione diritti umani tratterò in quanto commissario della Commissione bilancio, è un po' più complicata – me ne rendo conto – perché attiene a valutazioni più complesse.

Spesso si affrontano le tematiche riguardanti le politiche di un Governo o di un Paese sulla base dei costi che queste determinano. Nel vostro caso, quale è la vostra valutazione del costo del razzismo? È sicuramente una domanda difficile perché il costo del razzismo incide su tutta una serie di fenomeni di carattere sociale, nonché di oneri che gli Stati devono affrontare a causa di un'azione insufficiente che riguarda invece le politiche di sviluppo di una società che non produca razzismo. La domanda è finalizzata a questo tipo di obiettivo.

Terza questione. Vi è capitato di promuovere azioni giudiziarie risarcitorie ai danni della pubblica amministrazione? Vi siete cioè trovati a dovere agire per fenomeni più che di razzismo, di discriminazione oggettiva legata per esempio a procedure o a insufficienze di organico?

MONNANNI. Lei ha toccato un punto essenziale, senatore Fleres, che è la legittimazione ad agire.

GARAVAGLIA Mariapia (*PD*). Dottor Monnanni, la mia domanda è ancora più secca. Relativamente all'ultimo punto che ha trattato nella sua relazione introduttiva, quando ha fatto riferimento alla divulgazione tramite, per esempio, le reti televisive, tra le quali ci sono anche le tre reti pubbliche, al di là della mancanza di meccanismi sanzionatori speci-

fici, esiste un rapporto – stante ovviamente la vostra indipendenza – con l’Autorità garante delle comunicazioni, che invece dovrebbe potere emettere sanzioni?

PERDUCA (PD). Dottor Monnanni, una delle domande che avrei voluto porle è già stata fatta dal senatore Fleres, e mi pare di avere capito che sia un punto centrale.

Relativamente alla *spending review*, siamo nel bel mezzo di una serie di ulteriori tagli che verranno proposti nelle prossime settimane, ebbene, che cosa prevede l’UNAR a questo proposito, ovvero vi risulta che già esistano avvisaglie di possibili limitazioni di fondi o di dotazioni di strutture, magari non tanto al livello centrale ma di reti diffuse sul territorio?

Ho avuto l’opportunità di partecipare ad un dibattito organizzato anche dall’UNAR giovedì scorso, in occasione della Giornata mondiale contro l’omofobia, e mi è parso di capire che ci sono problemi a mantenere in vita alcune esperienze di reti locali, che credo abbiano iniziato a svolgere un lavoro molto importante da circa due anni, anche perché, alla fine, è la ricaduta sul territorio che conta.

Io appartengo ad una corrente filosofica libertaria al 100 per cento secondo la quale al *hate speech* si risponde con altre politiche che non siano l’aggravamento della pena, ragion per cui tanto la legge Mancino quanto questo sfortunato esercizio di imposizione di un ulteriore aggravio di pena attraverso il disegno di legge, più volte bloccato alla Camera, sull’omofobia, non necessariamente costituiscono la via da seguire. Vorrei sapere se esista un dibattito in seno all’UNAR su tali questioni, all’interno delle quali si inserisce anche la vicenda del sito Internet neonazista.

La strada francese, ovvero l’inserire sempre tutto ciò che promuove odio all’interno del diritto penale, non piace e credo che allo stesso tempo non funzioni, visto e considerato che poi non si riesce a limitare i fenomeni nel mondo reale, oltre che in quello virtuale, che sono infinitesimali rispetto al problema che ci troviamo ad affrontare.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Perduca e la sua corrente filosofica.

LIVI BACCI (PD). Signor Presidente, sono in imbarazzo perché non so bene a quale corrente appartengo; la mia è piuttosto eclettica.

Al di là delle battute, ringrazio il dottor Monnanni che ci ha fornito in poco tempo una visione così precisa dell’attività dell’UNAR. Credo che una delle sfide dell’UNAR sia quella di acquisire maggiore visibilità e autorevolezza esterna, e a tal proposito, essere incardinati in un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio non è il modo migliore per ottenere tale risultato.

Grazie al vostro ufficio c’è un occhio pubblico deputato a scrutare coloro che discriminano: è importante che esista questo occhio, e che si sappia che esiste e che eserciti una funzione di controllo e deterrenza.

Per quanto riguarda i «contatti» e l'apertura di procedure, immagino ci sia una distribuzione geografica che ricalca la geografia sociale del nostro Paese. Se dovessi indovinare, penso ad un gradiente Nord-Sud per quanto concerne sia l'apertura di procedimenti sia i contatti. Del resto, poiché l'88 per cento dei contatti riguarda la questione etnico-razziale, immagino che la geografia dell'immigrazione pesi molto al riguardo. Gradirei qualche conferma al riguardo.

MONNANNI. Tiene conto delle comunità.

LIVI BACCI (PD). Sarebbe interessante conoscere qualche elemento di novità che colorisca questi dati. Ad ogni modo, vi auguro buon lavoro.

CONTINI (Per il Terzo Polo:ApI-FLI). Signor Presidente, vorrei proporre solamente un'annotazione. Condivido quanto detto dal senatore Livi Bacci a proposito dell'immagine e dell'informazione sull'UNAR. Sarebbe molto importante avere un'informazione un po' più globale, magari tramite la RAI o gli altri mezzi di comunicazione, considerato che in effetti, al di là degli addetti ai lavori, in pochi conoscono l'entità del lavoro svolto dall'UNAR. Vorrei sapere inoltre se esista un rapporto con il Ministero dell'interno e, in caso positivo, vorrei sapere di che tipo di rapporto si tratti. Mi piacerebbe avere qualche informazione ulteriore su questo aspetto.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al dottor Monnanni, vorrei aggiungere una considerazione sulla stessa questione che, in altro modo, ha sollevato anche il senatore Livi Bacci. Quella dell'UNAR è una struttura molto importante, pur tuttavia quello in cui esso opera (si prospettano peraltro anche dei cambiamenti) è un quadro nel quale i problemi di cui stiamo discutendo e su cui l'UNAR agisce negli ultimi anni hanno visto un grande incremento. Non credo di sbagliarmi dicendo che su questo tipo di temi sono cresciute negli ultimi anni l'attenzione e la sensibilità e per molte ragioni; il dottor Monnanni ne ha parlato in termini tayloristici, cioè di aumento dei carichi di lavoro, che poi costituiscono il riscontro pratico per chi è impegnato su queste problematiche. Ritengo che questo processo non sia ancora concluso e che in futuro noi probabilmente saremo chiamati ad affrontare nuovi problemi. Vedremo ora cosa succederà alla Camera dei deputati, nel caso – da tutti noi auspicchiamo – dell'approvazione della norma che istituisce un'autorità indipendente per i diritti umani, anche perché a quel punto si renderà necessario valutare come regolare i rapporti tra i diversi organismi che operano in questo ambito. Sta proprio in questo l'elemento di maggiore interesse di questa discussione e di questo rapporto, che penso che dovremmo continuare a coltivare. In qualche modo, nei prossimi mesi avremo di fronte – francamente lo auspico – una situazione molto dinamica e dei cambiamenti interessanti e profondi, che possono aprire dei nuovi spazi. In questo discorso vedo solo aspetti positivi, perché il contesto in cui ciò avviene – ritornando

così a fare riferimento al piano economico – è quello di una forte espansione del mercato, in termini di *supply-side*. Mi premeva ricordare questo aspetto, per indicare il contesto nel quale si svolge la nostra discussione.

MONNANNI. Signor Presidente, parto dal richiamo che lei ha fatto e che era stato accennato anche nell'intervento del senatore Livi Bacci. Ovviamente ho al riguardo una mia idea, ma questo è un altro conto. Posso dire che si tratta di un dibattito che deve essere posto nelle sedi istituzionali. In questo senso, già nel processo di approvazione del disegno di legge di istituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, sono stati fatti degli agganci con il ruolo dell'UNAR, che è un ruolo operativo. Devo dire – penso al riguardo di essere stato chiaro – che sostanzialmente in questi anni l'UNAR ha svolto un ruolo di supplenza istituzionale, anche per situazioni e fattispecie che non trovavano un altro luogo di tutela, di ascolto e di presa in carico. Abbiamo fatto questo confortati anche dalle indicazioni dei Ministri, non in maniera nascosta o occulta, ma con delle direttive che ci davano il «la» su questo tipo di intervento.

È evidente che il rapporto con il territorio è importante ed a tal proposito vorrei richiamarmi alle considerazioni del senatore Perduca. Io mi sono concentrato sulle tre indicazioni contenute nel nostro rapporto, che sono tutte specifiche dal punto di vista della repressione. Però nel nostro documento, senatore Perduca, lei potrà trovare illustrata tutta una parte importante della nostra attività che forse oggi nella mia esposizione è stata un po' sacrificata; mi riferisco a tutte le iniziative finalizzate alla prevenzione. Abbiamo svolto moltissima attività di prevenzione, ad esempio nelle scuole e nel settore dei giovani. Abbiamo promosso la nascita di un piccolo *social network*, autonomamente gestito da ragazze e ragazzi sotto i trent'anni (universitari e non), che si chiama Rete NeAr che ha creato una sorta di volontariato civico cui oggi aderiscono più di 500 ragazzi che svolgono un'azione di tipo preventivo.

Il senatore Fleres nel suo intervento ha parlato delle carceri. Abbiamo iniziato un po' tardi ad occuparci di questa problematica. Nella limitatezza delle risorse umane e finanziarie, abbiamo individuato una priorità, che tra l'altro è derivata da un'espressa richiesta di alcuni settori del Ministero della giustizia. Mi riferisco ad una richiesta formulata dal provveditore del Lazio del DAP rispetto all'attivazione di percorsi formativi per gli operatori penitenziari su due specifiche tematiche. La prima riguarda il discorso della presenza di numerosi stranieri negli istituti di pena, nonché l'aspetto delle persone transessuali, su cui adesso vorremmo effettuare un monitoraggio, insieme al DAP, per valutare nei fatti qual è la popolazione, com'è distribuita e quali sono le problematiche. La seconda tematica riguarda la questione del diritto d'asilo (richiedenti asilo, rifugiati e quant'altro); questo tema l'abbiamo affrontato direttamente insieme all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite. Abbiamo quindi già effettuato una prima sessione formativa, introdotta dall'intervento del capo dipartimento 7-8 giorni fa, e stiamo avviando un ciclo di seminari di formazione

per gli operatori. Tutto questo lo facciamo avvalendoci solo delle nostre forze e delle risorse interne del nostro ufficio; non abbiamo affidato a soggetti esterni la realizzazione di attività formative. È una piccola cosa, che però credo vada a supplire ad una situazione di emergenza che esiste e ad una richiesta da parte degli operatori penitenziari di essere supportati.

Il discorso del costo del razzismo è abbastanza complesso. Abbiamo attivato uno strumento che ci consentirà di iniziare a lavorare su questo tema dal 2013. I suggerimenti pertanto sono ben accetti e sono assolutamente preziosi. Abbiamo fatto un avviso pubblico, che si è concluso poco tempo fa, ed arriveremo ad istituire un centro di ricerca permanente sulle discriminazioni etnico-razziali, con l'obiettivo di fare dei *focus*, di misurare, a livello territoriale, gli indici di discriminazione etnico-razziale rispetto ad una serie di indicatori che andremo a definire e di valutare anche l'impatto socio-economico. Abbiamo effettuato una piccola verifica, che riguarda le discriminazioni istituzionali, per verificare qual è il costo che la collettività paga rispetto a tutta una serie di attività che pongono in essere alcune amministrazioni comunali (per lo più piccole amministrazioni di alcuni centri del Nord), rispetto a tutta una serie di azioni di resistenza giudiziaria e ad atti amministrativi evidentemente non improntati al principio di non discriminazione. Abbiamo svolto un'analisi dei costi che le singole amministrazioni comunali hanno affrontato per mandare avanti provvedimenti che sostanzialmente poi sono stati bocciati dai giudici, dopo aver ricevuto più volte il nostro parere negativo. Si tratta quindi di costi relativi alle spese legali, ai risarcimenti e quant'altro, che avrebbero potuto tranquillamente essere destinati per aumentare ad esempio il monte delle risorse disponibili per l'erogazione di borse di studio o di *voucher* socio-sanitari o per il sostegno delle rette degli asili nido.

Per quanto riguarda il discorso della legittimazione ad agire, l'attuale normativa non conferisce all'UNAR la legittimazione ad agire. Questo ovviamente è un limite ed è un vincolo forte, che sostanzialmente depotenzia la capacità di incidenza dell'UNAR. Come abbiamo ovviato a questa limitazione che ci deriva dall'attuale decreto legislativo? Noi conferiamo per legge la legittimazione ad agire a dei soggetti che abbiano determinate caratteristiche. Abbiamo incrementato molto questo elenco di enti legittimati, ma abbiamo anche stabilito un circuito virtuoso, per cui noi emaniamo dei pareri e siamo arrivati anche ad emanare delle raccomandazioni di tipo generale, che poi diffondiamo tramite i prefetti, l'ANCI, l'UPI e la Conferenza dei Presidenti. Sostanzialmente in tal modo si innesca un circuito virtuoso per cui l'ente legittimato ad agire chiede a noi il parere da rendere in giudizio che, essendo formulato dall'Ufficio nazionale antidiscriminazione, ha un peso importante nella valutazione del giudice. Questa però è una prassi operativa che ha cercato di ovviare ad una limitazione che tuttora rimane. È quindi evidente che saremmo molto felici di poter ottenere la legittimazione ad agire in giudizio, ma perché ciò sia possibile deve intervenire una modifica normativa.

La senatrice Garavaglia ha accennato al rapporto con il Garante delle comunicazioni. Proprio sulla scorta delle procedure che abbiamo seguito,

insieme, operativamente siamo arrivati alla stesura di un protocollo d'intesa con il Garante che prevede due tipi di azioni: una tesa a migliorare la capacità di attività del Garante perché, per esempio, nel settore sportivo intervenga in maniera efficace (e lo abbiamo già verificato); l'altra tesa a coinvolgere un paio di Comitati regionali delle comunicazioni (Corecom) in un'attività locale di monitoraggio dei *media* locali poiché non esiste solo il problema delle televisioni e dei programmi televisivi nazionali, ma anche quello legato ai *media* locali la cui attività è molto difficile da monitorare. Al riguardo, nell'ambito del Fondo sociale europeo, è in corso uno studio, affidato con un avviso di gara pubblico all'ISIM che già svolge questa attività per la RAI e per il Garante, i cui risultati potranno essere disponibili nel mese di luglio. Attraverso tale attività si effettuano dei monitoraggi su alcune trasmissioni di prima serata nazionali ed una serie di telegiornali concentrandosi, in particolare, su tre *focus*: le discriminazioni etnico-razziali, l'omofobia e i rom. Quando avremo l'esito di tale studio penso si potrà procedere ad un ulteriore approfondimento ed a rendere più operativo il rapporto già esistente con il Garante.

Quanto alla *spending review*, va detto che essa non tocca l'UNAR dal punto di vista delle risorse stabilite per legge. Ciò non vuol dire che non crei difficoltà all'Ufficio, seppure negli ultimi anni siamo riusciti ad accedere a risorse suppletive legate a progetti presentati alla Commissione europea e finanziati e al Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi gestito dal Ministero dell'interno. La *spending review* potrebbe toccare il nostro ufficio a livello di personale perché – come sapete – la Presidenza del Consiglio ha in atto un'attività di riesame del personale comandato in posizione di prestito e, sulla base di una sua circolare, tutti i comandati cosiddetti fuori comparto, cioè non appartenenti ai Ministeri, dovranno rientrare nelle proprie amministrazioni nel mese di novembre. Questa è l'indicazione fornita proprio qualche giorno fa. Nel nostro caso bisogna dire, per onestà, che, a fronte delle 13 unità attualmente in servizio, mi consta che otto o nove, siano appartenenti ad amministrazioni fuori comparto. È dunque evidente che se l'applicazione di questa circolare fosse effettuata senza tener conto della peculiarità del nostro ufficio (che ha un organico limitato) dal mese di novembre potrebbe registrarsi una paralisi delle nostre attività. Evidentemente si possono sostituire le persone con altre professionalità, ma andremmo così a disperdere delle professionalità consolidate (si tratta, infatti, di persone dislocate presso l'ufficio ormai da sei o sette anni) che credo rappresentino un patrimonio comune che, tra l'altro, tornando dopo tanti anni nelle amministrazioni originarie andrebbe disperso. Questa però è una valutazione che va rimessa al capo di dipartimento che sta già affrontando la questione in un'ottica generale, Speriamo si possa evitare che ciò si verifichi. Abbiamo comunque ancora un po' di tempo per lavorarci.

Infine, la senatrice Contini ha sollevato la questione relativa al Ministero dell'interno e all'informazione. Abbiamo condotto diverse azioni sul fronte della sensibilizzazione cercando di privilegiare quelle che non comportassero costi perché più spendiamo per la comunicazione meno rimane

dei 2 milioni di euro che ci spettano per le attività. Riallacciandomi alla domanda del senatore Perduca sulle reti del territorio, ricordo, ad esempio, che nel 2011 abbiamo destinato il 30 per cento del *budget* (quindi 600.000 euro) proprio a questo. Confidiamo di poter destinare altrettanto nel 2012, ma potremo farlo dopo che sarà emanata la direttiva del Ministro. Quindi, nei limiti dello stanziamento, già destiniamo una quota importante.

Ad aprile, per esempio, abbiamo realizzato un accordo con la Coop per cui, oltre ai manifesti e agli *spot* radiofonici, nei supermercati sono stati distribuiti oltre 2 milioni e mezzo di sacchetti della spesa che riportavano il logo, il numero verde e l'indirizzo del sito dell'UNAR, senza costi per l'amministrazione. Lo abbiamo fatto avvalendoci di piccoli contributi e piccole iniziative.

Siamo ora un po' frenati a realizzare ulteriori azioni di comunicazione per evitare di innescare un circuito che comporti un sovraccarico di lavoro cui l'ufficio difficilmente potrebbe far fronte nel caso fossimo costretti a ridurre l'organico. Naturalmente, nel momento in cui riceveremo rassicurazioni circa la situazione dell'organico riprenderemo questa attività senza problemi.

Quanto poi al Ministero dell'interno, abbiamo stipulato un accordo con l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, che molto acutamente il capo della Polizia, prefetto Manganelli, ha voluto istituire a partire da una richiesta delle associazioni LGBT, ma che riguarda tutti i fattori di discriminazione. Contiamo quindi su un accordo formalizzato che ci ha consentito di conseguire già due importanti risultati, il primo dei quali riferito alla raccolta di informazioni a cui siamo tenuti per formulare notizie di reato e perseguire i procedimenti giudiziari che monitoriamo interamente e che ammontano a più di 140. Prima di questo accordo dovevamo rivolgerci ad una pluralità di soggetti che andava dalla singola stazione dei Carabinieri, al commissariato, alla questura. Adesso disponiamo di un *front office* unico che ci garantisce la raccolta di informazioni in tempo reale, per noi molto importante. L'altro aspetto assolutamente essenziale, come ci ricordano varie pronunce degli organismi internazionali, è la parte relativa alla formazione e all'aggiornamento del personale delle Forze dell'ordine.

Al riguardo è importante ricordare che dal 18 gennaio è in vigore un protocollo che individua nell'UNAR il referente per lo svolgimento dell'attività di formazione alle Forze dell'ordine in merito ai fattori di discriminazione. Abbiamo iniziato proprio il 18 gennaio con una prima sessione formativa svolta presso la scuola di Polizia di Roma rivolta a 80 neo dirigenti della pubblica sicurezza e stiamo proseguendo in questi giorni. Proprio questa mattina si è svolta una sessione e un'altra è prevista il 28 maggio, giorno in cui verrà avviato analogo ciclo formativo con i Carabinieri. Stiamo dunque lavorando su questi aspetti sempre nei limiti di quello che è reso possibile dalle nostre risorse umane.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Monnanni per aver partecipato ai nostri lavori e per il prezioso contributo offerto.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,05.

