

QUANDO DISCRIMINANO LE ISTITUZIONI

Uguaglianza,
diritti sociali,
immigrazione

Rapporto finale
del Progetto L.A.W.
Leverage the Access
to Welfare



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Il rapporto “Quando discriminano le istituzioni: uguaglianza, diritti sociali, immigrazione” è stato realizzato nell’ambito del progetto L.A.W. - Leverage the Access to Welfare, co-finanziato dall’Unione europea.

L.A.W. – Leverage the Access to Welfare – è un progetto di ASGI e del Centro Studi Medi di Genova, che ha promosso la parità di accesso al benessere sociale sul territorio nazionale, attraverso un approccio giuridico e socio-economico per garantire la corretta applicazione della normativa antidiscriminatoria italiana ed europea.

La parte del rapporto relativa agli aspetti giuridici è a cura di ASGI (Alberto Guariso, Paola Fierro, Serena Ariello).

La parte del rapporto relativa agli aspetti socio-economici è a cura di Centro Studi Medi. Responsabile scientifico della ricerca: Maurizio Ambrosini. Equipe di ricerca: Deborah Erminio, Samuele D. Molli, Maristella Cacciapaglia, Andrea T. Torre, Francesca Martini.

Per ulteriori informazioni:

asgi.it/progetto-law

Riproduzione autorizzata a fini non commerciali con citazione della fonte.

Quando discriminano le istituzioni: uguaglianza, diritti sociali, immigrazione

Rapporto finale del Progetto
L.A.W. - Leverage the Access to Welfare

INTRODUZIONE	2
PARTE I: La prospettiva giuridica	5
A. Discriminazioni istituzionali nell'accesso al welfare: ieri e oggi	5
B. Discriminazioni nell'accesso alle prestazioni sociali e ai servizi	10
▶ Reddito di cittadinanza	10
▶ Assegno unico universale	19
▶ Conto corrente di base	23
▶ Assegno al nucleo familiare	25
▶ Accesso alla casa	27
▶ Carta giovani e Carta famiglia	33
▶ Altre discriminazioni	34
PARTE II: La prospettiva socio-economica	43
A. Introduzione. Quando discriminano le istituzioni	43
B. I risultati dell'analisi quantitativa	58
▶ Perché un'indagine sulla discriminazione	58
▶ La percezione di aver subito una discriminazione	62
Discriminazioni sul lavoro	65
Discriminazioni sulla casa	70
Discriminazioni nell'accesso ai servizi	73
Discriminazioni a scuola	84
Discriminazioni nel rapporto con le forze di polizia	85
Discriminazioni nei luoghi pubblici	88
La linea del colore non è l'unica discriminante	91
C. Casi di advocacy antidiscriminatoria. Iniziative, Interpreti e Implicazioni	102
▶ Introduzione	102
▶ Analisi dei casi per ambito di interesse	105
▶ Linee interpretative e spunti per il dibattito sull'azione antidiscriminatoria	126
▶ Conclusioni	136

Introduzione

L'espressione "discriminazione istituzionale" contiene in sé una apparente contraddizione: la "discriminazione" richiama non solo una differenza di trattamento rispetto a quanto viene riconosciuto alla generalità dei consociati (l'esclusione da un bene, da una prestazione, da una relazione con le altre persone) ma soprattutto una differenza non consentita dalla legge e dunque illegittima.

Non tutte le differenze infatti sono discriminatorie, posto che talune differenze, soprattutto per quanto riguarda la questione delle persone migranti, sono ammesse dalla legge: ad es. che occorra una procedura diversa per assumere una persona con cittadinanza italiana o una straniera, non costituisce di per sé discriminazione, almeno fino a che gli Stati possano pretendere di condizionare a un permesso il soggiorno in un paese diverso dal proprio.

Dunque la discriminazione richiama di per sé non solo una differenza svantaggiosa e pregiudizievole, ma una differenza contraria alla legge.

La parola "istituzione", al contrario, designa il soggetto pubblico che rappresenta la legalità, come definita dalla maggioranza della cittadinanza (o meglio dalla assai più limitata maggioranza di coloro che votano) la quale incarica gli eletti e le elette di gestire e governare le istituzioni.

Come è dunque possibile che la "istituzione" compia atti contrari alla propria natura di soggetto "legale"?

In effetti sembrerebbe impossibile. Eppure accade, per vari motivi.

Accade, in primo luogo, per ignoranza del delicato meccanismo che regola le democrazie avanzate (o che vorrebbero essere tali): un meccanismo fatto di delicati equilibri tra la volontà della maggioranza espressa appunto nelle istituzioni e la tutela della parte più fragile della popolazione, quella che ha meno voce in capitolo nelle decisioni che regolano la vita collettiva. Pur in un momento storico in cui il divieto di discriminazione era assai meno conosciuto e elaborato di oggi, la Costituzione aveva già previsto tra i suoi principi fondamentali sia il divieto di discriminazione (art. 3) sia la "tutela delle minoranze" (art. 6) immaginando dunque un sistema democratico che produce norme riequilibratrici del principio di maggioranza, dando voce agli esclusi dai processi decisionali e garantendo loro diritti civili e sociali.

Quando l'istituzione dimentica questa funzione riequilibratrice, chi la governa immagina di potersi appiattare sulla volontà della maggioranza e di poter sovrapporre la vera o presunta "volontà degli elettori" all'obbligo di tutela di tutte le componenti sociali, anche quelle che godono di meno consenso presso la maggioranza: è il caso di molti provvedimenti "antistranieri" (bonus vari "riservati agli italiani", restrizioni alla iscrizione anagrafica, fino ai "divieti di accesso" a venditori ambulanti e donne velate ecc.) varati da amministrazioni locali nella piena consapevolezza della loro illegittimità, ma nella convinzione che ciò potesse rispondere ai desiderata del loro corpo elettorale locale. Senza dimenticare i casi in cui è il legislatore nazionale a fare la stessa cosa, incappando nelle censure della Corte Costituzionale (è il caso ad es. del divieto di iscrizione anagrafica per le persone richiedenti asilo).

In secondo luogo la "discriminazione istituzionale" accade perché le fonti normative che regolano la nostra vita collettiva si sono diversificate e più ordinamenti (quello nazionale, quello europeo e quello internazionale) cooperano in un mutuo scambio per il perfezionamento del sistema dei diritti: e accade così che talune istituzioni possano (magari anche in buona fede) dare applicazione a una norma interna senza rendersi conto che "altrove", in una sede istituzionale di rango superiore, si è deciso in senso diverso garantendo diritti che il potere locale o nazionale non era stato in grado di riconoscere: è il caso del contrasto tra norme interne e norme europee sul tema dell'accesso delle persone straniere alle prestazioni di sicurezza sociale o della Carta famiglia, che hanno visto l'Italia ripetutamente censurata dalla Corte di Giustizia dell'UE.

Con un problema aggiuntivo spesso portato a giustificazione della discriminazione istituzionale: e cioè che questa articolazione del sistema dei diritti viene spesso descritta e percepita come una espropriazione dei poteri più vicini ai cittadini in favore di poteri lontani e incontrollati (spesso "i burocrati europei"); laddove invece dovrebbe essere letta come la conseguenza necessaria del riconoscimento di diritti sociali e civili che appartengono alla persona stessa, superando la appartenenza del singolo all'una o all'altra comunità locale o nazionale.

Infine la discriminazione istituzionale avviene perché spesso gli attori interni alle istituzioni (la cosiddetta burocrazia) risente dei medesimi preconcetti che gravano sulla generalità della cittadinanza, talora aggravati da una mentalità poco avvezza ai cambiamenti e da meccanismi decisionali farraginosi: un caso esemplare è quello della estrema lentezza con la quale le pubbliche amministrazioni si sono adeguate alla pur parziale estensione dell'accesso al pubblico impiego in favore delle

persone con cittadinanza extra UE. Si tratta di una estensione prevista fin dal 2013 ma della quale ancora oggi non si trova traccia in molti bandi di concorso, prodotti con un mero copia-incolla di bandi precedenti, nella pervicace convinzione che la persona straniera non possa avere a che fare con la gestione della cosa pubblica. E altrettanto esemplare è il caso dei molti procedimenti amministrativi riguardanti le persone straniere per le quali lo Stato ritiene “tollerabile” una tempistica assolutamente irrazionale e sfiancante (3 o 4 anni per l’esame di una domanda di cittadinanza, 2 anni per il rinnovo di un permesso di soggiorno, ecc.) che risulterebbe invece intollerabile per qualsiasi procedimento amministrativo riguardante le persone italiane.

Sotto tutti questi profili (e forse anche altri) quella “discriminazione istituzionale”, che, come si è detto all’inizio, sembrerebbe frutto di una mera contraddizione logica, esiste ed è diffusa.

Il lavoro messo in campo nell’ambito del progetto L.A.W. – Leverage the Access to Welfare con le rilevazioni sociali del Centro Studi Medí e con l’attività giuridica e giudiziaria di ASGI, che trovate condensato nelle pagine che seguono, intende appunto indagare ragioni ed effetti di questo fenomeno.

Non si tratta di un aspetto marginale nell’ambito del tema immigrazione.

In primo luogo perché dietro al groviglio di norme e atti amministrativi che porta una istituzione a contraddire se stessa ci stanno persone concrete, la cui vita viene cambiata e spesso stravolta dalla esclusione dall’accesso a una casa o dall’attesa per anni di un permesso di soggiorno. L’ottica del lavoro illustrato in queste pagine è quello dello sguardo sulle persone, sui loro bisogni e sulle loro percezioni (che sono spesso percezioni di umiliazione e di sofferenza) come sono state riferite nei questionari raccolti dal CSMedí.

In secondo luogo perché una società meno attraversata da tensioni e conflitti, se pure nasce certamente “dal basso”, può nascere solo se sono in primo luogo le istituzioni a promuoverla: istituzioni che diffondono la cultura e la pratica della esclusione contraddicono la loro stessa natura e vengono meno al compito dello Stato di garantire (per usare le parole della Corte Costituzionale) *“che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana”* (sentenza 44/2020).

Questo lavoro vuole essere un piccolissimo contributo a che questo obiettivo venga sempre perseguito con determinazione e fiducia.

Alberto Guariso, ASGI

La prospettiva giuridica

A cura di ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

A) **Discriminazioni istituzionali nell'accesso al welfare: ieri e oggi**

Negli ultimi 20 anni l'attività di ASGI nell'impegno per l'uguaglianza tra persone italiane e straniere si è concentrata in particolare sui temi dell'accesso al welfare. L'ordinamento italiano - dopo un breve periodo (1998 – 2000) nel quale l'art. 41 Testo Unico immigrazione aveva garantito le prestazioni sociali a tutte le persone titolari di permesso di almeno un anno - si era infatti orientato, a partire dalla legge finanziaria del 2000 (L. 388/2000), a riservare le prestazioni di assistenza sociale solo a quelle titolari del permesso per soggiornanti lungo periodo (ex art. 9 TU immigrazione e direttiva 2003/109 CE); questa scelta è stata via via confermata per 22 anni, fino al 2022.

Questa impostazione comportava che una parte consistente di persone straniere (via via diminuite, ma sempre molto numerose, passate nel periodo dal 70% al 34% della popolazione straniera regolarmente soggiornante, e quindi ancora oggi più di 1.219.000 persone¹) erano escluse dall'accesso al welfare, salvo che per gli alloggi pubblici dove i criteri erano e sono rimasti leggermente più ampi (secondo l'art. 40 co. 6 del TU Imm. è necessario avere il permesso di lungo periodo oppure un permesso almeno biennale congiunto allo svolgimento di attività lavorativa). L'ASGI ha dunque iniziato a promuovere un vasto contenzioso (talora insieme ad altre associazioni e ai sindacati) e, progressivamente, il limite del permesso di soggiorno di lungo periodo è stato rimosso.

Dapprima la Corte Costituzionale ha escluso la legittimità del requisito del permesso di lungo periodo per le prestazioni collegate con una condizione di invalidità, argomentando che vi è un **nucleo essenziale** di diritti sociali attinenti la stessa sopravvivenza del soggetto che non può essere scalfito da limitazioni di alcun tipo né *ratione census* (avere cioè un reddito minimo per

¹ IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, p. 103.

poter beneficiare di aiuti dallo Stato) né *ratione temporis* (essere in Italia da un determinato periodo di tempo).

Questa ricostruzione ha avuto il pregio di smontare in parte le limitazioni, ma ha diffuso la convinzione che solo le prestazioni attinenti la disabilità possono rientrare nel “nucleo essenziale”, tanto è vero che la prima volta che la Corte ha esaminato una prestazione sicuramente essenziale ma estranea al tema della disabilità – l’assegno sociale, pagato alle persone povere con oltre 67 anni di età – ha deciso diversamente, ritenendo cioè legittimo il requisito del permesso di lungo periodo; lo stesso è stato poi deciso per il reddito di cittadinanza come si vedrà nel paragrafo che segue. L’impressione che se ne trae è che l’uscita dalla condizione di povertà fatichi a entrare nell’ambito del “nucleo essenziale” di diritti sociali.

Mentre il Parlamento italiano ha continuato a moltiplicare le prestazioni limitate ai lungo soggiornanti, è intervenuto il diritto dell’Unione con una direttiva (2011/98) che dal 25.12.2013 ha imposto agli Stati membri di garantire la parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante a tutti i cittadini extra UE titolari di un permesso che consente di lavorare (e quindi di un permesso per lavoro o per ricongiungimento familiare o per attesa occupazione): la possibilità di avere accesso al mercato del lavoro (anche se non si è concretamente un “lavoratore” al momento in cui chiede la prestazione) è quindi, secondo il diritto UE, una ragione sufficiente per riconoscere che la persona straniera è sufficientemente integrata e radicata nel territorio e che per tale motivo ha diritto ad essere trattata in maniera uguale ai cittadini dello stato ospitante: il che, va aggiunto, vale non solo per le prestazioni collegate al lavoro e dunque sostanzialmente previdenziali, ma anche per quelle finanziate dalla fiscalità generale.

L’ASGI si è quindi attivata per far valere, sia attraverso azioni di advocacy nei confronti dell’INPS sia promuovendo contenzioso, il diritto alla parità di trattamento e dunque il diritto di ottenere le medesime prestazioni riconosciute alle persone italiane (e a quelle straniere lungo soggiornanti). Le azioni di advocacy hanno ottenuto (almeno fino al 2022 quando è entrata in vigore la prestazione dell’assegno unico universale di cui si dirà a breve) risultati scarsi o nulli; le azioni giudiziarie hanno invece dato un risultato del tutto particolare e forse unico nella storia giudiziaria: centinaia di giudici in Italia (solo 2 o 3 l’hanno pensata diversamente) hanno “disapplicato” la norma nazionale riconoscendo via via tutte le prestazioni alle persone titolari di permesso unico lavoro: bonus bebè, indennità di maternità per le mamme disoccupate, assegno famiglie per famiglie

con almeno 3 figli, bonus asili nido, premio alla nascita, carta della famiglia (quest'ultima era addirittura stata prevista per i soli cittadini italiani e UE). Il sistema si è quindi assestato seppur in forma patologica perché solo chi promuoveva una causa riusciva ad ottenere la prestazione. Ciò ha assegnato un ruolo fondamentale ad associazioni e sindacati perché in assenza di un loro supporto informativo e di assistenza, nessuno poteva vedere attuata la parità di trattamento.

Questa situazione è durata quasi 10 anni (a seconda della data di introduzione della prestazione) fino a che non è intervenuta la Corte costituzionale con le sentenze n. 67/2022 (in materia di assegni al nucleo familiare) e 54/2022 (in materia di bonus bebè e assegno di maternità). Quasi contemporaneamente il Governo ha varato l'assegno unico universale e la riforma dell'art. 41 TU immigrazione: con queste norme è stata finalmente superata, dal marzo 2022, l'esclusione dei titolari di permesso unico lavoro.

Si è aperta così una nuova fase nella quale l'advocacy – prima ancora del contenzioso - ha avuto un ruolo fondamentale: le norme sull'assegno unico infatti, pur superando la limitazione del titolo di lungo soggiorno, mantenevano numerose esclusioni, in parte in contrasto con il diritto UE (ad es. le persone titolari di permesso per protezione internazionale non risultano comprese nel testo di legge sull'assegno universale), in parte in contrasto con il buon senso: ad esempio risultavano escluse sia le persone titolari di permesso per lavoro autonomo (mentre il nuovo assegno aveva appunto lo scopo di estendere la tutela oltre la platea dei lavoratori e lavoratrici dipendenti) sia quelle titolari di permesso per assistenza minori (cioè autorizzate a restare in Italia proprio per assistere il minore).

Quasi tutte queste esclusioni sono state superate con circolari dell'INPS su richiesta di ASGI e di alcuni sindacati.

L'altro fronte sul quale ha operato ASGI è stato quello del welfare locale. Qui si è quasi del tutto sopita la spinta dei Comuni e Regioni a prestazioni finanziate dall'ente locale riservate alle sole persone italiane (frequenti oltre un decennio fa) ma sono emerse ulteriori provvedimenti limitativi in particolare per l'accesso all'alloggio pubblico: in questo senso hanno operato i requisiti di lungo-residenza (che svantaggiano le persone straniere in quanto, secondo i dati ISTAT, normalmente più mobili) e il requisito della "impossidenza" cioè non avere la proprietà di una casa in nessuna parte del mondo: quest'ultimo requisito viene richiesto anche alle persone italiane, ma solo alla popolazione

straniera viene chiesto di documentarlo esibendo documenti del “paese di origine o di provenienza” spesso impossibili da reperire. Queste norme sui “documenti aggiuntivi” hanno escluso tantissime persone con cittadinanza extra UE dall’accesso alle case popolari.

Quanto al primo punto, il contenzioso che ne è seguito ha consentito alla Corte costituzionale di inaugurare una nuova fase giurisprudenziale, diversa da quella del “nucleo essenziale” di cui prima si è detto: la nuova fase è cioè della “prevalenza del bisogno” nel senso che è incostituzionale introdurre nelle leggi regionali requisiti limitativi del tutto **estranei alla valutazione del bisogno**. Si può quindi considerare ad es. l’anzianità di presenza nella graduatoria (che esprime sia la durata della residenza, sia il bisogno) ma **non la pregressa residenza in quanto tale requisito non ha nulla a che vedere con la condizione di bisogno della persona interessata** (sentenza n. 44/2020). Purtroppo nonostante la Corte Cost. si sia pronunciata molto chiaramente su questo punto con riferimento alla legge lombarda, altre regioni (Veneto, Liguria, Friuli ecc.) rimangono del tutto indifferenti ai loro doveri di collaborazione istituzionale e mantengono norme identiche a quella dichiarata incostituzionale.

Quanto al requisito dei documenti aggiuntivi richiesti alle persone straniere per dimostrare la “impossidenza planetaria” si è aperto un contenzioso molto ampio in molte regioni e anche in questi casi l’esito è stato **sempre** favorevole alle persone straniere. Alcune Regioni però (in particolare il Friuli) stanno resistendo alle pronunce giudiziali con artifici di ogni genere, da ultimo addirittura introducendo nel Regolamento regionale modifiche fittizie per eludere le pronunce dei giudici: un caso interessante di conflitto tra politica e giustizia.

Attività di ASGI nell’ambito del Progetto L.A.W.

Con il Progetto L.A.W., ASGI ha raccolto segnalazioni e fornito assistenza legale attraverso uno sportello telematico dedicato, ricevendo comunicazioni via email, telefono e mediante la compilazione di un modulo online. Alcuni di questi casi sono stati poi presi in carico dall’Associazione, con l’invio di lettere di moral suasion individuali e collettive.

Tra il 1° marzo 2022 e il 31 gennaio 2023 ASGI ha ricevuto 363 segnalazioni e richieste di informazioni relative a situazioni di discriminazione. Queste riguardavano donne per il 54,4% (198) e uomini per il 43,1% (157). Per il restante

2,2% non è stato possibile raccogliere il dato.

Le segnalazioni hanno riguardato le seguenti tematiche:

- ▶ Accesso alle prestazioni sociali: 240
- ▶ Di cui 215 relative al reddito di cittadinanza, 15 all'assegno unico universale, 4 all'assegno di maternità di base, 3 all'assegno sociale, 2 agli assegni al nucleo familiare, 1 al bonus bebè.
- ▶ Accesso alla casa: 4 (esclusione bandi di edilizia pubblica, annunci di affitto da parte di privati, bandi contributo affitti e mutui agevolati)
- ▶ Registrazione al SSN: 5
- ▶ Apertura di conto corrente e servizi finanziari: 101
- ▶ Altro: diritto allo sport, registrazione CPI, accesso allo SPID

Questa raccolta dati, al contrario di quella realizzata dal Centro Studi Medi nell'ambito dello stesso progetto, è stata subordinata all'obiettivo di fornire consulenze legali puntuali ai quesiti degli utenti dello Sportello. Si tratta pertanto di una raccolta incompleta. Dall'esame delle tematiche coinvolte emerge chiaramente che le domande riguardavano prevalentemente le questioni sulle quali ASGI era ed è impegnata (sicché probabilmente l'utente si rivolgeva ad ASGI avendo appreso dal sito il suo impegno sulla materia) e non possano essere rappresentative del tipo di discriminazioni subite dalle persone straniere. In ultimo, questi dati non possono essere considerati esaustivi neppure rispetto all'attività di ASGI nell'ambito del diritto antidiscriminatorio: numerose situazioni infatti vengono seguite da ASGI per averne avuto direttamente notizia (dai siti, dalla stampa ecc.) senza una segnalazione specifica da parte di chi ha subito la discriminazione.

Rinviano dunque allo studio del Centro Studi Medi per un'analisi statistica più rigorosa e significativa, in queste pagine inseriamo comunque, dove i numeri lo permettono, i dati emersi dalle segnalazioni di discriminazioni ricevute e sulle azioni intraprese da ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W. per contrastarle. Consapevoli di avere un osservatorio privilegiato su una piccola porzione delle situazioni di discriminazione in Italia, offriamo un approfondimento e un commento a quanto rilevato nei box delle prossime pagine.

B) Discriminazioni nell'accesso alle prestazioni sociali e ai servizi

Reddito di cittadinanza

Il reddito di cittadinanza (RdC) è una *“misura fondamentale di politica del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale[...]* e costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”. (art. 1 della d.l. n. 4/2019). Si tratta dunque di una prestazione sociale il cui principale obiettivo è quello di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e, in seconda battuta, favorire il reinserimento nel mondo del lavoro. Si tratta di una prestazione sociale “condizionata” all'adesione obbligatoria a un progetto di inserimento lavorativo (quando la persona beneficiaria sia in condizione di lavorare) o a un progetto di inserimento sociale (quando tali condizioni non sussistano).

Con la legge di bilancio 2023 (L. 197/2022) è stato previsto che dal 01.01.2024 le norme sul RdC non abbiano più applicazione. Per il periodo intermedio (cioè per l'anno 2023) è stato previsto che solo i nuclei familiari in cui sono presenti persone con disabilità, minorenni o ultrasessantenni mantengano la prestazione nella misura prevista in precedenza, mentre per tutti gli altri la durata del sussidio viene ridotta a soli sette mesi, non rinnovabili. Viene anche previsto: a) che le persone beneficiarie *“devono essere inserit[e] per un periodo di sei mesi in un corso di formazione”* e che in caso di mancata accettazione decadano dal beneficio, ma si tratta di misura di fatto già prevista in precedenza e che comunque presuppone l'attivazione dei corsi, cosa che al momento non risulta essere accaduta; b) che la persona che ne beneficia decada dalla prestazione in caso di rifiuto della prima offerta di lavoro (ma deve trattarsi pur sempre di una offerta “congrua”).

Le parziali modifiche introdotte per l'anno 2023 non hanno quindi toccato i due requisiti che hanno finora fortemente ostacolato l'accesso delle persone straniere al RdC e cioè: 1) la richiesta del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo 2) la residenza da almeno 10 anni (di cui gli ultimi 2 continuativi) sul territorio italiano. Quest'ultimo requisito, sebbene previsto in maniera indistinta per persone italiane e straniere, ha comportato, come vedremo nella parte che segue, maggiori esclusioni di queste ultime.

L'effetto negativo di queste due “barriere all'accesso” trova riscontro nei dati. L'ISTAT stima che nel 2021 1,9 milioni di famiglie vivessero in condizioni di

povertà assoluta: il 31,3% (oltre 614 mila) di queste erano famiglie con stranieri, nonostante rappresentassero soltanto il 9% della totalità². Mentre su 100 famiglie italiane quelle povere sono meno di 6, su 100 famiglie con stranieri circa 26 sono in una condizione di povertà assoluta, cioè 4 volte tanto. Il numero aumenta poi a 30 per le famiglie composte esclusivamente da stranieri. Nonostante questo divario, il reddito di cittadinanza nel giugno 2021 “copriva” l’89% delle famiglie povere italiane, ma solo il 31% delle famiglie povere straniere³.

La prima barriera (quella del permesso di lungo periodo) è stata ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale (sentenza 25.01.2022 n.19) e probabilmente per molti anni sarà difficile ritornare sul punto. Secondo detta sentenza il requisito del permesso di lungo periodo è ragionevole perché il reddito di cittadinanza non è una prestazione meramente assistenziale, ma prevede anche un successivo percorso di inserimento socio-lavorativo ed è pertanto ragionevole che il beneficiario disponga di un titolo di soggiorno a tempo indeterminato e non sia esposto al rischio di dover lasciare il territorio nazionale. Resta oscuro il motivo per cui il superamento della condizione di povertà non dovrebbe rientrare tra i bisogni primari dell’individuo; così come lascia perplessi il fatto che l’inclusione sociale almeno parziale sia contemporaneamente la finalità perseguita dalla misura (accogliere una persona marginale e sostenerla nel percorso di inserimento) e il presupposto per accedervi: chiedendo il permesso di lungo periodo, si chiede infatti che la persona interessata abbia già conseguito un reddito minimo, ottenuto un alloggio idoneo, maturato i 5 anni di residenza, superato il test di lingua italiana. In altre parole si chiede quindi che la persona beneficiaria sia già “a metà strada” nel percorso di inserimento, dal quale resterebbero invece esclusi coloro che tale percorso non hanno neppure potuto iniziare e che sono pertanto le persone maggiormente bisognose. Non solo: lascia anche perplessi considerare che la logica avrebbe potuto agevolmente suggerire esattamente la conclusione opposta; cioè che proprio l’aiuto non gratuito, ma condizionato al progetto di uscita dalla povertà e all’impegno della persona che fruisce del beneficio, dovrebbe essere garantito a tutti e tutte, anche come forma

² ISTAT, *Rapporto Povertà 2021*, p. 5, 15 giugno 2022, https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf.

³ INPS, *Report Trimestrale RdC Aprile 2019 – Giugno 2021*, p. 30, Tavola 1.6, Luglio 2021, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC-REm_Aprile_2019_Giugno_2021.pdf

di adempimento del “dovere di solidarietà” (ex art. 2 Cost.) da parte della persona beneficiaria stessa e come forma di “rimozione degli ostacoli” ex art. 3, secondo comma Cost.; e ciò anche nell’interesse pubblico a che l’aiuto venga quanto prima a cessare.

Ferme queste perplessità, occorre comunque prendere atto che la posizione della Corte Costituzionale è quella indicata dalla sentenza n. 19/2022.

Quanto al secondo requisito (i 10 anni di residenza pregressa), un’ulteriore decisione della Corte è attesa per i prossimi mesi, allorché verrà decisa l’eccezione di incostituzionalità promossa dalla Corte d’Appello di Milano nell’ambito di una causa che opponeva otto persone con cittadinanza rumena all’INPS. La questione è ovviamente diversa da quella esaminata dalla sentenza n. 19 e attiene alla ragionevolezza di un requisito che nulla ha a che vedere con le future prospettive di stabilità della persona ed è nettamente in contrasto con il diritto alla libera circolazione dei cittadini UE.

Inoltre, il requisito di 10 anni di residenza è oggetto di una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea (si veda il Comunicato stampa del 26.02.2023⁴) e di un rinvio pregiudiziale alla Corte UE, che si pronuncerà nei prossimi mesi. Quest’ultimo è stato disposto dal Tribunale di Bergamo, secondo cui il requisito contrasta con la direttiva 2011/95 che garantisce a chi è titolare di protezione internazionale la parità di trattamento con chi ha la cittadinanza italiana nelle prestazioni di assistenza sociale e nell’accesso ai servizi: un requisito di residenza così lunga, che non può essere fatto valere da più della metà delle persone rifugiate attualmente residenti in Italia, potrebbe infatti violare l’obbligo di parità di trattamento previsto dalla direttiva; inoltre non risponde neppure ad alcuna ragionevole motivazione non avendo lo Stato interesse a escludere da un percorso di inserimento persone bisognose che hanno una presenza stabile in Italia e sono comunque titolari di un permesso a tempo indeterminato.

In aggiunta a quanto sopra solleva notevole preoccupazione la totale abrogazione della misura (abrogazione già prevista dall’art. 1, comma 318 della L. 197/2022) che, in assenza di misure sostitutiva, ad oggi non previste, lascerebbe le persone in condizioni di povertà assoluta – ivi compreso quelle straniere – prive di qualsiasi sostegno.

⁴ Commissione Europea, *Pacchetto infrazioni di febbraio: decisioni principali - Punto 9: Lavoro e diritti sociali*, 15 febbraio 2023, disponibile a https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_23_525

🔧 Attività di ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W.

Tra marzo 2022 e gennaio 2023, ASGI ha ricevuto **215** segnalazioni e richieste di consulenze legali relative al reddito di cittadinanza.

Queste segnalazioni riguardavano donne per il 64,7% (139) e uomini per il 35,3% (76). Nessuna persona ha dichiarato un genere non binario o altro. L' **età media** era di 43 anni.

Rispetto al **Paese di origine**, è stato possibile raccogliere dati per 197 delle 215 segnalazioni. Ne risultano rappresentati 51 diversi Paesi di provenienza, di differenti aree geografiche (70 persone dall'Africa, 58 dall'UE, 29 da Paesi europei extra-UE, 18 dall'America, 11 dall'Asia). Un numero più rilevante di richieste è venuto da persone di origine rumena (38), nigeriana (19), marocchina (16), ucraina (12) e somala (10).

Nel 90% dei casi relativi al RdC, le persone hanno contattato il servizio antidiscriminazione dopo aver ricevuto un **provvedimento di revoca e richiesta di restituzione del reddito**: poiché infatti i controlli sui requisiti erano operati dall'INPS solo in un secondo momento, è accaduto frequentemente che le persone bisognose, non adeguatamente informate, in particolare sulla questione del requisito decennale, presentassero lo stesso domanda ottenendo il pagamento e vedendosi poi richiedere in restituzione anche somme rilevanti, che ovviamente non sono in grado di pagare. Soltanto 11 persone ci hanno contattato per chiedere informazioni prima di presentare domanda per il RdC e 7 in seguito alla sospensione della domanda per accertamenti. Questi dati sono la punta dell'iceberg di una situazione che ha coinvolto centinaia di famiglie straniere e che merita un approfondimento.

Dalle segnalazioni ricevute dal Servizio e dagli avvocati ASGI, infatti, è emerso che **tra il 2019, il 2020 e parte del 2021** molte persone straniere che si erano rivolte a CAF e patronati avevano ricevuto **informazioni inesatte riguardo ai requisiti anagrafici per accedere al RdC**. In molti casi, dunque, erano state incoraggiate a presentare domanda anche persone che non possedevano il requisito di residenza decennale o, più raramente, di titolo di soggiorno. Nel caso in cui ci si affidi ad un intermediario, il modulo di richiesta RdC viene generalmente compilato nel formato online da un operatore e non dal diretto interessato; per finalizzare l'invio della domanda questo modulo richiede di barrare una casella in cui si dichiara di possedere i requisiti, senza possibilità di compilazione libera. Molte persone straniere, fidandosi di quanto indicato loro da

chi doveva conoscere i requisiti della prestazione, hanno sottoscritto la richiesta, di fatto dichiarando inconsapevolmente il possesso di requisiti che non avevano. In questo contesto, si sono verificati **estremi ritardi nei controlli da parte di INPS e Comuni**. Ai sensi dell'art. 5 del D.L. 4/2019, l'INPS si occupa di verificare la sussistenza dei requisiti e procedere con l'erogazione del RdC entro il mese successivo dalla presentazione della domanda. Relativamente ai requisiti di residenza e soggiorno, il comma 4 dell'articolo specifica che "nelle more del completamento dell'Anagrafe Nazionale della popolazione residente" la verifica spetta ai Comuni, che secondo l'art. 2 dell'Accordo della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali del 4 luglio 2019 devono completarlo entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Nei casi di revoca raccolti da ASGI, tuttavia, i provvedimenti motivati dal mancato possesso del requisito di residenza e/o cittadinanza sono stati disposti dall'INPS tra il 2021 e il 2022, anche relativamente a domande risalenti al 2019 e 2020. Ciò trova riscontro nei dati pubblicati dall'Istituto stesso, da cui risultano disposte 864 revoche nel 2019, 25.000 nel 2020, 108.000 nel 2021 e 73.000 nel 2022, perlopiù motivate dalla mancanza dei requisiti anagrafici⁵.

Questi ritardi nei controlli, uniti al numero di persone mal consigliate rispetto ai requisiti nei primi due anni di erogazione, hanno generato situazioni drammatiche e paradossali: molte famiglie straniere a reddito già bassissimo si sono viste revocare il RdC ricevuto per mesi, o persino anni, che utilizzavano per la propria sussistenza e a cui ritenevano di avere diritto. Inoltre veniva loro richiesta la restituzione di tutte le somme percepite, spesso ingenti, anche se nel frattempo avevano maturato il requisito. Questo, ricordiamo, sulla base di una richiesta anagrafica che aveva poco a che fare con l'effettivo bisogno economico.

È utile rilevare che tra le segnalazioni di revoca raccolte di cui possediamo dati relativamente al titolo di soggiorno, 162 nuclei risultano esclusi per il requisito di residenza e soltanto 20 per il requisito di cittadinanza. Sembra quindi che la **diffusione di informazioni sbagliate abbia riguardato soprattutto il requisito di residenza**, mentre siano stati commessi meno errori rispetto al requisito di cittadinanza.

La confusione sul requisito di residenza peraltro permane tuttora per quanto riguarda la **residenza di fatto**. La nota n. 3808 del 14 aprile 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva chiarito che ai fini di definire il possesso del

⁵ INPS, Report Trimestrale RdC Aprile 2019 - Dicembre 2022, Gennaio 2023, disponibile a <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei--rdc.html>

requisito di residenza per il reddito di cittadinanza non è necessaria l'iscrizione ai registri anagrafici, essendo invece possibile provare *"la sussistenza della residenza effettiva, mediante oggettivi e univoci elementi di riscontro"*. Era quindi previsto che i Comuni contattassero i richiedenti per verificare un'eventuale residenza effettiva e che il requisito di residenza potesse ritenersi non soddisfatto soltanto in mancanza di "riscontri obiettivi" rispetto a quest'ultima. Tra le 193 segnalazioni di revoca ricevute da ASGI, tuttavia, almeno 77 erano relative a persone che vivevano in Italia da 10 anni al momento della prima domanda di RdC, ma non risultavano iscritte nei registri anagrafici per l'intero periodo decennale. Questo dato richiede di mettere in prospettiva le statistiche rilasciate mensilmente dall'INPS rispetto alle revoche per difetto di residenza decennale: in quanti casi le famiglie a cui il reddito è stato revocato avrebbero potuto in realtà dimostrare la sussistenza della residenza effettiva? Dalle segnalazioni emerge una mancanza, scarsità o comunque spesso incompletezza di informazioni sulla materia, sia sui siti istituzionali che a seguito di una presa di contatto con gli Uffici della Pubblica Amministrazione. Si pensi al fatto che ASGI è stata spesso contattata anche da cittadini italiani, da sempre residenti in Italia, ma che per svariati motivi erano stati cancellati dai registri anagrafici, che erano pervenuti al nome della nostra associazione in mancanza di altre pagine web contenenti informazioni adeguate sulla materia.

Vi è, in ultimo, il **profilo penale: 14 persone** ci hanno contattato dopo aver ricevuto un avviso di garanzia che comunicava loro l'avvio di un procedimento penale per false dichiarazioni. L'art. 7 D.L. 4/2019, infatti, prevede da due a sei anni di reclusione per chi abbia dichiarato il falso in sede di richiesta di reddito di cittadinanza.

Nonostante il raro coinvolgimento di cittadini autoctoni, è evidente che le situazioni finora trattate riguardano per la maggior parte persone straniere o comunque loro familiari. Le mancanze e omissioni della Pubblica Amministrazione devono pertanto essere lette alla luce di questo dato, e identificate nel quadro di discriminazioni istituzionali verso, in questo caso, le **persone straniere povere**.

Lettere di moral suasion relative al RdC

Parallelamente alla promozione di contenzioso di contrasto alla discriminazione posta in essere dal requisito di residenza decennale che, come illustrato, ha determinato due rinvii alle Alte Corti, ASGI ha portato avanti numerose azioni

stragiudiziali a partire dalle segnalazioni ricevute.

In particolare, tra marzo 2022 e gennaio 2023 sono state prese in carico attraverso attività di moral suasion un totale di **62 persone che avevano ricevuto una revoca e richiesta di rimborso di reddito di cittadinanza**. 37 tra queste si sono dichiarate donne e 25 uomini, ma i casi hanno spesso riguardato famiglie intere, le quali utilizzavano il reddito per il proprio sostentamento.

Nella maggior parte delle situazioni (40), ASGI è intervenuta interloquendo con i comuni di residenza e l'INPS rispetto al possesso dei requisiti anagrafici delle persone assistite. Si tratta di casi in cui i controlli anagrafici avevano dato riscontro negativo, portando alla revoca della misura, sebbene i nostri utenti fossero di fatto in possesso del requisito di residenza (anagrafica o effettiva) e/o di cittadinanza. Questi scambi ci portano ad una serie di considerazioni.

34 situazioni prese in carico hanno riguardato il **riconoscimento della residenza effettiva**, cioè persone che non risultavano iscritte ai registri anagrafici per 10 anni, di cui gli ultimi due continuativi, al momento della domanda per il RdC, ma che di fatto avevano vissuto in Italia per l'intero periodo. In 4 di questi casi l'INPS contestava anche il requisito di cittadinanza sebbene le persone da noi assistite ne fossero chiaramente in possesso. Per tutte queste situazioni, il servizio antidiscriminazione ha fornito supporto nell'identificazione dei periodi non coperti dalla registrazione anagrafica (rilevata attraverso un certificato storico di residenza o contattando direttamente l'Ufficio Anagrafe del Comune), nella ricerca di documentazione comprovante la presenza regolare sul territorio italiano per i periodi contestati, e con l'invio via pec di una lettera di richiesta di riconoscimento della residenza di fatto al Comune responsabile del controllo, con l'Ufficio INPS competente in copia. Nella maggior parte dei casi, a queste comunicazioni è seguito uno scambio telematico con gli Uffici pubblici. L'esito degli interventi è stato **generalmente positivo, seppur variabile: 20 situazioni sono state risolte** attraverso l'interlocuzione con Comuni e INPS, a cui è seguito il ripristino del RdC e l'annullamento della richiesta di rimborso; in 7 casi non è stato possibile ottenere una soluzione attraverso la nostra attività di moral suasion, ed è stato quindi necessario riferire l'utente ad un/a avvocato/a per **presentare ricorso**; nei **restanti 7 casi** l'interlocuzione con gli uffici INPS e dei Comuni è **ancora in corso**.

Questa attività di moral suasion ha consentito di osservare le prassi e modalità di applicazione della normativa, e ha fatto sorgere alcune riflessioni. In primo luogo, è emersa **una significativa difficoltà da parte di cittadini e cittadine nel reperire**

informazioni attendibili riguardo la possibilità di far valere la residenza effettiva e la procedura da seguire. L'iter è abbastanza lineare: le persone in grado di provare la residenza effettiva di dieci anni (di cui gli ultimi due continuativi) che abbiano ricevuto un provvedimento di revoca motivato dalla mancanza del requisito di residenza devono rivolgersi al Comune di residenza che ha effettuato il controllo, presentare la documentazione comprovante il possesso del requisito e richiedere una rettifica. Il Comune, qualora ritenga la documentazione sufficiente, richiede la riapertura della pratica e successivamente la rettifica sulla piattaforma GePI (mediante la quale il Comune comunica con l'INPS) rispetto alla titolarità del requisito. Sulla base dei nuovi dati acquisiti, l'INPS procede con l'annullamento dei provvedimenti di revoca e richiesta di rimborso. Moltissime persone, tuttavia, essendosi recate all'Ufficio INPS del loro territorio, hanno segnalato di non aver ricevuto informazioni né relativamente alla residenza effettiva, né alla procedura per farla valere, e che l'unica soluzione loro offerta era stata la restituzione delle somme (non) dovute all'INPS a rate.

Altri invece, dopo essere stati correttamente indirizzati dall'INPS agli Uffici del Comune di residenza, da quest'ultimo sono stati invitati a tornare all'INPS, in un rimpallo di responsabilità tra le amministrazioni che ha naturalmente creato sfiducia e confusione. Si consideri poi che anche individuare l'Ufficio responsabile in Comune può essere difficoltoso: le pratiche di controlli anagrafici per il RdC sono generalmente trattate dall'Anagrafe o dai Servizi Sociali, a seconda del Comune di residenza. Negli scambi intercorsi tra ASGI e gli Uffici designati ai controlli, sono inoltre emerse significative differenze nella conoscenza della materia da parte di impiegati e impiegate. L'intervento di ASGI è stato infatti spesso necessario a seguito di un rifiuto orale di accettare qualsivoglia documentazione da parte degli Uffici Comunali. Dopo l'invio delle nostre comunicazioni, alcuni Comuni hanno insistito di non poter considerare altra fonte rispetto ai propri registri anagrafici; la maggior parte ha però preso atto di o confermato il contenuto della nota e proceduto con la valutazione della residenza effettiva.

Nella maggior parte dei casi, comunque, la questione della residenza effettiva si gioca non tanto sulla possibilità di riconoscerla, ma sulla **documentazione** concretamente presentata. La nota n. 3808 del 14 aprile 2020 del Ministero del Lavoro non specifica esattamente quali documenti sia necessario presentare, ma si limita ad un riferimento alla giurisprudenza della Corte di Cassazione. Ciò lascia – nel bene e nel male – notevole discrezionalità ai Comuni che si

cimentano nell'applicazione. Generalmente vengono considerati comprovanti l'estratto conto previdenziale, contratti d'affitto, contratti di lavoro, referti medici, permessi di soggiorno, visti d'ingresso, documenti relativi alla richiesta asilo per i titolari di protezione internazionale, certificato di attribuzione di codice fiscale, bollette, certificati di frequenza di corsi, multe, sempre purché questi riescano a delineare un quadro di presenza regolare durante il periodo contestato. Proprio rispetto a quest'ultimo elemento si rileva il punto di maggior discrezionalità: alcuni Comuni effettuano un conteggio matematico dei singoli giorni di presenza (tradendo di fatto l'obiettivo della nota e del requisito dei 10 anni di residenza), mentre altri ritengono sufficiente provare lunghi o regolari periodi di presenza che ammontino a dieci anni, accettando che in molti casi sarebbe impossibile riuscire a dimostrare ogni singolo giorno vissuto in Italia. In un caso seguito dal Servizio antidiscriminazione, l'interessata era riuscita a provare una residenza di fatto di 9 anni e 355 giorni, dunque con 10 giorni mancanti. Il Comune ha tuttavia rifiutato di procedere con la rettifica, e dunque confermato la non titolarità del requisito e il debito di più di 8.000 euro della signora, il che è tanto più assurdo ove si consideri che l'interessata, se avesse ricevuto informazioni accurate in sede di domanda, avrebbe atteso 10 giorni per presentarla.

Reperire documentazione sufficiente a "coprire" i dieci anni è peraltro uno **sforzo già molto oneroso, che talvolta si rivela impossibile**. Si tratta infatti di trovare documenti a distanza di più di un decennio, e magari di qualche trasloco, dal loro rilascio. Le persone provenienti da Paesi extra UE potrebbero presentare i permessi di soggiorno scaduti, ma questi vengono riconsegnati in Questura al momento del rinnovo; ottenerne prova attraverso un accesso in Questura richiede spesso un'attesa di molto lunga, o, poiché molte richieste non trovano risposta, addirittura un ordine di un Giudice. Si aggiunga che talvolta i Comuni hanno anche affermato che il permesso di soggiorno non costituisce di per sé prova della presenza sul territorio (ed effettivamente il titolare può assentarsi dal territorio nazionale) anche se dovrebbe comunque essere considerato quantomeno come forte elemento presuntivo, dunque sufficiente in assenza di prove contrarie.

Quanto alle persone provenienti dall'UE, invece, generalmente non possiedono alcun documento di soggiorno per i primi mesi o anni dal trasferimento in Italia, o solo la ricevuta di attribuzione del codice fiscale. Per quanto riguarda i contratti di lavoro o affitto, i primi anni di soggiorno delle persone straniere sono spesso caratterizzati da impieghi irregolari e locazioni informali, che non lasciano traccia

documentale. Queste difficoltà sono ancora più rilevanti per le donne, sia perché spesso impiegate nel lavoro domestico ove è nota l'altissima percentuale di lavoro sommerso, sia perché anche in presenza di un contratto di locazione, questo è spesso intestato al marito. Diverso è il caso (frequente) di parto in Italia, per il quale la documentazione ospedaliera è sempre stata considerata (ovviamente) sufficiente dai Comuni, anche per i periodi immediatamente successivi al parto.

Un'osservazione deve essere riservata al ruolo dell'INPS. Come già illustrato, il D.L. 4/2019 delega ai Comuni i controlli anagrafici rispetto al reddito di cittadinanza. Nei casi in cui abbiamo interpellato gli uffici INPS competenti rispetto ai requisiti anagrafici, ci è stata pertanto rapidamente indicata la competenza del Comune. I giudici del Tribunale di Torino (sentenza del 14.07.2022) e del Tribunale di Roma (ordinanza del 04.10.2022), in due ricorsi sulla residenza effettiva promossi da avvocati ASGI, hanno tuttavia confermato la legittimazione passiva dell'Istituto, ritenendo che i Comuni effettuino i controlli anagrafici "per conto dell'INPS", a cui compete invece la concessione e la sospensione del beneficio, nonché di verificare preventivamente i dati anagrafici del richiedente e domandare eventuali accertamenti ai Comuni. Risulta quindi evidente che, qualora il Comune di residenza non verifichi correttamente la sussistenza della residenza "effettiva", spetta all'INPS intervenire per porre rimedio all'errore.

Oltre ai casi di residenza effettiva, ASGI ha preso in carico anche 2 persone a cui veniva contestato il requisito di residenza nonostante fossero state regolarmente registrate all'Anagrafe per 10 anni e 3 in cui il reddito era stato revocato per mancanza del requisito di cittadinanza, sebbene possedessero uno dei permessi richiesti per l'ottenimento del reddito. In 3 di questi casi il reddito è stato ripristinato, mentre 2 risultano pendenti.

Segnaliamo infine un tentativo di moral suasion che non ha avuto successo: dopo che il Tribunale di Milano ha sollevato la questione di legittimità costituzionale a maggio 2022, ASGI ha inviato 20 lettere all'INPS chiedendo che, alla luce della pronuncia del giudice milanese, il provvedimento di revoca degli interessati fosse annullato o comunque, in subordine, che l'esecuzione del provvedimento fosse sospesa. Nella maggior parte dei casi non abbiamo ricevuto riscontri, e quelli ricevuti erano negativi.

Assegno unico universale

Dal primo marzo 2022 è entrata in vigore la nuova misura di assistenza alla famiglia “assegno unico universale per i figli a carico” (AUU) che ha unificato e sostituito quasi tutte le precedenti misure a favore della famiglia.

Sul punto, la legge delega n. 46/2021 conteneva una serie di limiti che rischiavano di aprire nuovi conflitti con il diritto dell’Unione: le direttive 2003/109 (che tutela le persone titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo), 2011/98 (che tutela le persone titolari di permesso unico lavoro) e 2011/95 (che tutela le persone titolari di protezione internazionale) prevedono tutte una **clausola di parità** per quanto concerne l’accesso alle prestazioni familiari e dunque quantomeno i soggetti tutelati da queste direttive non potevano essere esclusi.

Fortunatamente, dapprima il decreto attuativo (d.lgs. 230/2021) e poi – su pressione anche di ASGI e delle organizzazioni sindacali – lo stesso INPS con una circolare (la n. 23 del 09.02.2022) e con un messaggio (n. 2951 del 25.07.2022) hanno via via allargato la platea delle persone beneficiarie. Attualmente, l’assegno viene riconosciuto a chi è in possesso di permesso di lungo periodo, di permesso unico lavoro (anche se ottenuto a seguito di ricongiungimento familiare), di permesso per lavoro autonomo, di protezione internazionale, alle persone apolidi, a chi è titolare di “carta blu”, a lavoratori e lavoratrici di Marocco, Algeria, Tunisia, ai familiari extra UE di cittadini dell’Unione, alle persone titolari di permesso per protezione speciale, lavoro stagionale, assistenza minori e casi speciali.

Inspiegabilmente, proprio la circolare citata esclude le persone titolari di permesso per attesa occupazione e ciò appare errato perché detto permesso consente di lavorare e non è escluso dalla categorie di permesso unico lavoro ai sensi dell’art. 5, comma 8.2 TU immigrazione: dunque si tratta di un permesso al quale la direttiva 2011/98, e lo stesso d.lgs. 230/2021 garantisce parità di trattamento nell’accesso alle prestazioni sociali.

Restano anche escluse le persone titolari di permesso per residenza elettiva (il che può dar luogo a situazioni delicate se pensiamo ad es. alle vittime di infortuni sul lavoro titolari di rendita INAIL che – se pure in casi limitati, posto che la presenza di un nucleo familiare dovrebbe rendere possibile un permesso per altro titolo – potrebbero trovarsi ad avere appunto un permesso per residenza elettiva) e quelle titolari di permessi per cure mediche (per esempio le donne in stato di gravidanza la cui esclusione da una misura rivolta ai figli appare davvero paradossale).

Fortunatamente la comunicazione ha invece chiarito che deve essere “ritenuta valida la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, poiché gli effetti dei diritti esercitati nelle more del procedimento di rinnovo cessano solo in caso di mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso in questione”. Nonostante sia specificato che ciò deve avvenire in sede di domanda di rinnovo, deve ritenersi che il medesimo principio vale anche in sede di prima domanda.

Restano aperte, quanto all’AUU, due questioni: la prima è quella del requisito di residenza biennale richiesto per l’accesso al beneficio, che è oggetto anche della procedura di infrazione aperta dalla Commissione contro l’Italia e di cui al citato comunicato stampa⁶ (il requisito, come tutti quelli analoghi, contrasta infatti con il principio di libera circolazione); la seconda è quella del mancato computo dei familiari all’estero, anch’essa oggetto della citata procedura, che ha determinato, soprattutto per le persone straniere, una consistente riduzione di tutele rispetto ai risultati raggiunti in precedenza dopo la conseguita parità con le persone italiane cui già era riconosciuta, nel precedente regime, la computabilità dei figli all’estero.

Attività di ASGI nell’ambito del Progetto L.A.W.

Pur con i limiti di cui si è detto, l’AUU è una misura ad oggi praticamente universale.

Si è arrivati a questo importante risultato anche grazie all’azione di advocacy esercitata da ASGI nei confronti del legislatore e, in particolar modo, nei confronti dell’INPS.

In vista dell’elaborazione dei decreti attuativi sull’attuazione della legge delega, ASGI insieme ad altre 17 associazioni ha **segnalato al Dipartimento per le Politiche della Famiglia e al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero del Lavoro i punti critici** che creavano trattamenti disuguali tra le persone italiane e straniere nell’accesso alla misura. *“Appare urgente”* - si legge nella lettera - *“una svolta decisiva rispetto alle scelte passate che hanno visto escludere moltissimi stranieri regolarmente soggiornanti dall’accesso ad importanti prestazioni sociali”*.

Già il decreto 230/2021, come si è detto, aveva apportato alcuni miglioramenti anche se molti permessi di soggiorno restavano ancora esclusi dopo la sua entrata in vigore.

⁶ Commissione Europea, *Pacchetto infrazioni di febbraio: decisioni principali - Punto 9: Lavoro e diritti sociali*, 15 febbraio 2023, disponibile a https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_23_525

Il servizio antidiscriminazione ha inviato diverse lettere all'INPS:

- ▶ Nel giugno 2022 ASGI **ha chiesto all'INPS di modificare le informazioni pubblicate sul sito istituzionale relativamente alle prestazioni dell'Assegno Unico e dell'Assegno di maternità** (dello Stato e dei Comuni che avevano subito delle modifiche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 54/2022). Quanto all'AUU, le informazioni non tenevano conto del contenuto della circolare n. 23/2022 emanata dallo stesso Istituto la quale ampliava la platea dei beneficiari della misura. Quanto all'assegno di maternità di cui all'art. 75 d.lgs. 151/2001 (c.d. assegno di maternità dello Stato), il sito indicava come requisito (per le mamme con cittadinanza extra UE) il permesso di soggiorno di lungo periodo: tale indicazione è in contrasto sia con la sentenza della Corte Costituzionale n. 54/2022, sia con il testo dell'art. 75 cit. (nel testo in vigore dopo il 1.2.2022), che richiama – per l'indicazione delle persone aventi diritto – l'art. 41, comma 1 ter TU immigrazione. Quanto all'assegno di maternità di cui all'art. 74 Dlgs 151/2001 (cd assegno di maternità dei Comuni) il sito indicava che i cittadini extra UE devono *“informarsi presso il proprio Comune di residenza per sapere se il proprio titolo di soggiorno dà diritto al beneficio”*, quasi che la indicazione dei destinatari potesse essere rimessa alla valutazione del Comune: ovviamente non è così poiché, specie dopo la riforma dell'art. 74, le categorie sono quelle indicate dalla legge (e dunque dall'art. 41 TU, cui anche l'art. 74 fa rinvio) integrate, per i medesimi motivi sopra detti, da quelle incluse nella circolare 23 citata in materia di assegno unico.
- ▶ Nel luglio 2022, ASGI ha inviato **un'altra lettera all'INPS in quanto alcune direzioni regionali (in particolare il Veneto e la Lombardia) sospendevano l'erogazione dell'Assegno Unico Universale alle cittadine straniere nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno**. Tale prassi si poneva in contrasto con il principio di continuità della regolarità di soggiorno, secondo cui la persona straniera conserva, nella fase di rinnovo del titolo, tutti i diritti discendenti dal titolo di soggiorno solo formalmente scaduto. A distanza di qualche settimana dall'invio della missiva, l'INPS ha pubblicato il citato messaggio n. 2951 del 25 luglio 2022 che ha accolto molte delle richieste presentate da ASGI: anche le persone titolari di permesso per protezione speciale, assistenza minori e casi speciali avranno diritto all'AUU così come coloro che sono in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno.

La particolarità della Comunicazione dell'INPS è che l'estensione è avvenuta non

solo nei confronti di persone straniere che, se pure “dimenticate” dal legislatore ne avrebbero avuto diritto in forza delle norme del diritto UE (ad esempio quelle titolari di protezione internazionale) ma anche nei confronti di cittadini/e Extra UE che non godono di nessuna particolare protezione europea (come chi è titolare di protezione speciale o di permesso per lavoro autonomo) e che evidentemente l’INPS ha inserito per rispetto del principio di uguaglianza, come ricavabile dagli artt. 3 e 31 Cost.

Una simile “autonomia” dell’INPS (cioè del Ministero del Lavoro che controlla l’Istituto) nel supplire alle mancanze del legislatore, anticipando eventuali questioni di costituzionalità, non può che essere considerata con estremo favore quando – come nel caso di specie – è rivolta alla estensione dei diritti e a garantire certezza ai destinatari. In passato non è sempre andata così: basti pensare ad esempio alla vicenda del reddito di cittadinanza, rispetto al quale chi è titolare di protezione internazionale gode del diritto di accesso solo perché il modulo informatico INPS consente di “cliccare” su tale titolo di soggiorno, senza che la legge lo indichi tra i possibili destinatari e senza che l’INPS abbia mai emanato una circolare “estensiva” analoga a quella dell’AUU. È evidente che tali situazioni generano incertezza nella circolazione delle informazioni e conseguente perdita dei diritti da parte di molte persone.

Conto corrente di base

Il conto corrente è uno strumento indispensabile per poter collocare i propri risparmi, ricevere lo stipendio e il pagamento delle prestazioni sociali ed effettuare diverse operazioni, tra cui i bonifici bancari. Il servizio è fornito da istituti bancari o dalle Poste.

Per aprire un conto corrente di base bisogna presentare il codice fiscale (anche se numerico) e un documento identificativo. Non è necessario possedere una carta di identità, ma è sufficiente il permesso di soggiorno o la ricevuta di rinnovo con fotografia (art. 19 co. 1 lett. a) d.lgs. 231/2007). Qualsiasi richiesta di ulteriore documentazione, come certificato di residenza o contratto di lavoro, è illegittima. L’apertura di un conto corrente di base è un diritto fondamentale di tutte le persone regolarmente soggiornanti nell’Unione Europea, incluse persone senza fissa dimora e richiedenti asilo (Art. 126-noviesdecies del Testo Unico Bancario). Talune banche e uffici postali oppongono dinieghi immotivati alla richiesta di

apertura di un conto corrente di base per gli stranieri che si trovano in attesa del rinnovo o del rilascio del permesso, rendendo impossibile il pagamento della retribuzione a persone che avrebbero tutto il diritto di lavorare. Sul punto è intervenuto già due volte il Tribunale di Roma riconoscendo il diritto dei richiedenti asilo a rilascio della c.d. Postepay.

Attività di ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W.

Da marzo 2022 a gennaio 2023, il servizio antidiscriminazione dell'ASGI ha ricevuto **101 segnalazioni di persone straniere a cui istituti bancari o postali avevano negato l'accesso a servizi finanziari**, specialmente a conti correnti di base. Di queste, 33 erano donne, 61 uomini e 7 non hanno dichiarato il genere. Considerando i dati che è stato possibile raccogliere rispetto all'età (58 segnalazioni su 101), i dinieghi sembrano interessare soprattutto **persone giovani**, di età inferiore ai 30 anni (23 segnalazioni) o compresa tra i 31 e i 40 anni (27).

Sebbene, come illustrato, la normativa e le circolari applicative relativamente all'apertura del conto corrente di base siano chiare, alle persone straniere vengono spesso avanzate richieste documentali illegittime che di fatto negano l'accesso al conto: in molti casi gli uffici bancari e postali rifiutano di accettare il permesso di soggiorno o la ricevuta di rinnovo quali validi documenti di riconoscimento, come previsto invece dall'art. 19 comma 1 lett. a) d.lgs. 231/2007, ma fanno tassativa richiesta di un passaporto o di una carta d'identità italiana; in alcuni casi vengono richiesti certificati di residenza o dichiarazioni di ospitalità; in altri, viene addirittura richiesto di fornire un contratto di lavoro. Particolarmente grave è la situazione dei **richiedenti asilo, vittime di più della metà (48) delle segnalazioni di discriminazioni nell'accesso al conto corrente ricevute** dal Servizio. In questi casi alle richieste illegittime già illustrate (che nel caso del passaporto - trattenuto per legge in Questura - e della carta di identità - per il rilascio della quale spesso sono necessarie lunghissime attese - risultano del tutto irragionevoli) si aggiungono i rifiuti di aprire un conto se il codice fiscale di cui è in possesso il richiedente è numerico, nonostante le circolari delle Poste e dell'ABI specifichino chiaramente la sua validità a tale scopo.

Altro nutrito gruppo di vittime di queste pratiche discriminatorie sono quelle nigeriane: ASGI ha ricevuto **28 segnalazioni di conti negati o bloccati per il solo fatto di provenire dalla Nigeria**. Ancora una volta le motivazioni addotte sono

varie, ma in questi casi la prassi di alcuni uffici, specialmente postali, giustifica rifiuti e ritardi di apertura del conto riferendosi genericamente a controlli richiesti dalla normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo (d.lgs. n. 231/2007). Simili prassi sono state rilevate, sebbene in numeri minori, anche nei confronti di persone con **cittadinanza russa** (7 segnalazioni). Queste segnalazioni sono giunte a distanza di alcuni mesi dall'invasione della Russia in Ucraina.

A causa dei dinieghi di apertura di conto corrente, molte persone hanno riferito di non aver ricevuto lo stipendio per varie mensilità o di aver perduto un'opportunità di assunzione. Alcune segnalazioni sono giunte ad ASGI proprio attraverso i datori di lavoro, i quali devono ottemperare all'obbligo di corrispondere lo stipendio ai dipendenti attraverso un bonifico bancario. Nella maggior parte dei resoconti, le persone straniere si sono recate e hanno ricevuto un rifiuto in vari istituti bancari e postali, impiegando risorse economiche (permessi di lavoro, trasporti) e di tempo sproporzionate in relazione al riconoscimento di un diritto fondamentale.

Dall'analisi delle segnalazioni emerge un quadro di discriminazioni che interessa l'**intero territorio nazionale**: le persone che si sono rivolte al Servizio antidiscriminazione hanno infatti riportato comportamenti illegittimi perpetrati da banche e poste situate in 17 regioni italiane, con una prevalenza di Lombardia (28), Lazio (13) e Piemonte (11), e di grandi città come Roma e Milano.

Tra marzo 2022 e gennaio 2023, ASGI è intervenuta a supporto di **15 persone straniere** attraverso l'invio di reclami formali via pec a vari istituti bancari che avevano in precedenza negato l'apertura di un conto corrente di base.

Tra questi, 10 interventi hanno permesso alle persone discriminate di aprire un conto corrente; una persona ha ottenuto l'apertura del conto in un'altra banca mentre era in attesa di riscontro delle nostre comunicazioni; un'ulteriore persona è divenuta irreperibile; infine, attendiamo riscontri sui restanti 3 casi. Per quanto riguarda Poste Italiane, non vi è modo di comunicare con i singoli uffici responsabili dei dinieghi, e le nostre interlocuzioni con gli uffici centrali non hanno portato ad alcun risultato.

È necessario segnalare che gli interventi di *moral suasion* individuali, sebbene nella maggior parte dei casi siano stati efficaci, implicano comunque settimane di ulteriore attesa incompatibili con l'urgenza di accesso ad un conto delle persone straniere interessate. Inoltre, come emerge chiaramente da quanto illustrato sopra, queste azioni stragiudiziali agiscono su singole situazioni che

si inseriscono in un quadro di discriminazioni pervasivo, che richiederebbe un'azione di moral suasion ben più vasta, con la partecipazione attiva delle autorità statali e degli istituti che le perpetuano. ASGI ha provato a interloquire con la dirigenza di Poste Italiane, in particolare sulla questione dei dinieghi opposti alle persone di nazionalità nigeriana, e ha ricevuto la seguente risposta del tutto evasiva: *"La informiamo che i processi interni di Poste Italiane prevedono in caso di richiesta di apertura di un conto di base che l'iter procedurale si concluda sempre, in presenza dei requisiti di legge allo scopo previsti, con l'autorizzazione all'instaurazione del rapporto."*

Assegno al nucleo familiare

L'Assegno al nucleo familiare (ANF) è stato istituito dall'art. 2 L-153/1988 e rappresenta un sostegno economico della persona lavoratrice o titolare del trattamento di NASPI (sussidio di disoccupazione) o titolare di pensione, in relazione al reddito e alla composizione del nucleo familiare (presenza del coniuge e/o di figli/e minori o di altri/e familiari con disabilità). La legge non richiede che il familiare sia convivente ma sin dalla sua istituzione e fino a che non sono stati aditi i Tribunali, i familiari dei cittadini extra UE residenti all'estero non venivano computati ai fini della fruizione del beneficio.

La questione, a seguito di un ampio contenzioso è giunta sino alla Corte di Cassazione che ha poi investito della questione due Alte Corti: dapprima la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con due sentenze del 25 novembre 2020, ha dichiarato che gli artt. 11 della direttiva 2003/109/CE e 12 della direttiva 98/2011/UE "ostano" alle disposizioni italiane secondo cui il lavoratore italiano può computare nel proprio nucleo i familiari residenti all'estero, mentre il lavoratore straniero può inserire solo i familiari residenti in Italia.

In tale occasione la CGUE ha sancito tre importanti principi:

- ▶ La parità di trattamento tra cittadini italiani e titolari di permesso per lungo-soggiornanti e permesso unico lavoro è la regola: ogni eventuale deroga deve essere esplicitamente stata adottata in sede di recepimento delle direttive.
- ▶ Una eventuale difficoltà di controllo da parte dello Stato italiano nei confronti di eventuali figli/e o coniuge residenti all'estero non può giustificare una violazione del principio di parità.
- ▶ I "considerando" delle direttive non hanno valore giuridico vincolante (il dubbio era sorto in merito al Considerando 24 della direttiva 98/2011 secondo cui:

“La presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro”.

Nonostante la chiarezza di tali affermazioni la Corte di Cassazione, che aveva disposto il rinvio alla Corte di Giustizia UE, ha ritenuto di non poter disapplicare direttamente il diritto interno in favore del diritto dell'Unione e ha deciso di rinviare nuovamente la questione alla Corte Costituzionale.

Con la sentenza n. 67 depositata l'11 marzo 2022, la Corte Costituzionale ha posto fine al contenzioso, affermando **l'obbligo del giudice di applicare anche alle persone titolari di permesso di lungo periodo e di permesso unico lavoro il trattamento più favorevole previsto per le persone italiane.**

Anche questa sentenza afferma principi importanti che possono essere così riassunti:

- ▶ Il principio del primato del diritto dell'Unione costituisce *“l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi”.*
- ▶ L'obbligo di parità di trattamento previsto dalle direttive 98 e 109 è chiaro, preciso e incondizionato e (una volta accertato che l'Italia non ha usufruito delle facoltà di deroga previste dalle direttive) è dotato di **effetto diretto.**
- ▶ Tale effetto diretto non trova ostacolo nel fatto che il diritto dell'Unione non contenga una disciplina compiuta degli ANF da sostituire alla disciplina nazionale; ciò che conta è che il diritto dell'Unione sancisca la parità di trattamento; ove detta parità sia violata, il giudice nazionale è chiamato a ripristinarla attribuendo al gruppo svantaggiato il medesimo trattamento previsto per il gruppo favorito dalla discriminazione.

Solo con la circolare n. 95 del 2 agosto 2022 l'INPS si è adeguato alle citate pronunce fornendo chiarimenti in merito al riconoscimento della prestazione, ma introducendo al contempo richieste di documentazione ulteriore a svantaggio dei cittadini e delle cittadine extra UE. In tale circolare infatti viene indicato che:

“laddove non risulti possibile il rilascio di autocertificazioni attestanti gli stati, le qualità personali e i fatti dei familiari residenti all'estero del lavoratore soggiornante di lungo periodo o titolare di un permesso unico di soggiorno, richiedente l'Assegno per il nucleo familiare, questi dovranno essere documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'Autorità consolare italiana, che ne attesta la conformità all'originale o mediante apposizione di 'apostilla'.”

Accesso alla casa

I. Bandi ERP

L'inquadramento del diritto alla casa tra i diritti sociali fondamentali delle persone è illustrato in maniera sintetica ma molto chiara dalla sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale: *"...il diritto all'abitazione rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ed è compito dello stato garantirlo, contribuendo così a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana. Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi bene di primaria importanza".*

Gli alloggi pubblici o, più precisamente, di Edilizia Residenziale Pubblica sono appartamenti a prezzi agevolati destinati a persone con redditi limitati.

La norma di riferimento nel diritto nazionale che disciplina l'accesso agli alloggi pubblici per le persone straniere è l'art. 40 comma 6 del Testo Unico Immigrazione ai sensi del quale hanno diritto di accedere agli alloggi pubblici, in **condizioni di parità con i cittadini italiani, le persone titolari di permesso di lungo periodo e le persone straniere regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo**. I Comuni pubblicano periodicamente dei bandi in cui definiscono i criteri di accesso e di attribuzione dei punteggi. I requisiti inseriti nei bandi variano da Regione a Regione e molto spesso anche tra Comuni della stessa Regione.

In generale i **criteri di accesso** possono essere:

- ▶ reddito massimo (di solito misurato sull'ISEE);
- ▶ assenza di proprietà di alloggi sia in Italia sia all'estero;
- ▶ residenza nella Regione per un certo numero di anni prima della domanda (questo requisito è stato dichiarato incostituzionale con riferimento alla legge regionale Lombardia; in conseguenza di tale decisioni anche la Toscana lo ha cancellato dal proprio ordinamento, mentre in altre Regioni, come il Veneto e il Piemonte, il requisito è attualmente oggetto di contenzioso giudiziario);
- ▶ assenza di precedenti occupazioni abusive.

Criteri variabili definiscono anche il **punteggio** che ciascuno otterrà in graduatoria. Normalmente vengono premiati con un punteggio più alto il numero di figli/e, la presenza di persone anziane o con disabilità nel nucleo familiare, la presenza di

un provvedimento di sfratto, il fatto di vivere in un alloggio antigienico, il reddito particolarmente basso.

I punti problematici per quanto riguarda l'accesso delle persone straniere agli alloggi pubblici sono i seguenti: 1) la presenza di requisiti di residenza o attività lavorativa pregressa nella regione; 2) la sopravvalutazione della durata pregressa della residenza; 3) un onere documentale ulteriore a carico delle persone straniere. Quanto al punto 1) numerose leggi regionali (tra le altre Piemonte, Veneto, Liguria, Marche) prevedono che per accedere agli alloggi pubblici la persona richiedente debba essere residente nella regione da almeno 5 anni. Una analoga norma prevista da una legge regionale lombarda è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la già citata sentenza 44/2020, ma solo la Regione Toscana si è adeguata ai principi ivi espressi, cancellando il requisito; le altre Regioni citate lo hanno invece mantenuto e sul punto sono pendenti due procedimenti innanzi alla Corte Costituzionale con riferimento alle leggi regionali della Liguria e delle Marche.

Da rilevare che la sentenza 44/2020 ha dichiarato incostituzionale il requisito perché irragionevole in quanto riferito a un dato del tutto estraneo al bisogno delle persone ma detto requisito (come ha poi confermato il Tribunale di Milano ove è ripreso il giudizio dopo la citata sentenza) è anche indirettamente discriminatorio, essendo pacifico – anche sulla base dei dati ISTAT⁷ – che le persone straniere hanno un tasso di mobilità doppio di quello delle persone italiane e quindi hanno maggiore difficoltà a maturare requisiti di lungo-residenza.

Quanto al punto 2) va ricordato che, se la sentenza 44 citata si riferiva a requisiti che costituiscono vere e proprie barriere all'accesso alla graduatoria (senza i 5 anni di residenza o lavoro la persona non può nemmeno accedere alla graduatoria), la successiva sentenza 9/2021 riafferma i medesimi principi ma con riferimento alla "sopravvalutazione" della residenza pregressa nella attribuzione di punteggi. La Corte ha infatti dichiarato incostituzionale una norma della Regione Marche che prevedeva un punteggio premiale per la residenza ultradecennale nella regione: dunque Comuni e Regioni non dovrebbero attribuire punteggi alla pregressa residenza se non congiuntamente alla considerazione del bisogno (la Corte cita in tal senso la possibilità di considerare la anzianità di graduatoria che esprime sia la presenza sia il bisogno).

Purtroppo anche in questo caso, nonostante alcune pronunce che hanno già fatto

⁷ Cfr. eg. ISTAT, Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente - Anno 2021, 9 febbraio 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/280743>.

applicazione della sentenza n. 9/2021 (cfr. Tribunale di Ferrara, ordinanza 6 luglio 2021), Comuni e Regioni appaiono molto restii ad adeguarsi ai principi ivi indicati. Quanto al punto 3) alcuni Regolamenti Regionali hanno introdotto l'obbligo, per le sole persone con cittadinanza extra UE, di produrre *“la documentazione di cui all'art. 3 comma 4 DPR 445/2000 che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza”*. Ciò ha comportato la non ammissione o cancellazione dalle graduatorie di molte famiglie straniere, anche in condizione di grave bisogno. Tale previsione è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 9/2021 con riferimento alla legge regionale dell'Abruzzo: secondo il giudice delle leggi la richiesta è *“irragionevole per la palese irrilevanza e pretestuosità del requisito che intende dimostrare”*, perché – prosegue la Corte – *“la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia”*. In ogni caso – afferma la Corte – è irragionevole richiedere documenti differenziati in ragione della nazionalità perché le possibilità di controllo sulle proprietà all'estero da parte di richiedenti italiani o stranieri sono esattamente le medesime.

Più in generale va ricordata la disciplina sul punto del diritto dell'Unione. L'art. 11 della direttiva europea 2003/109 prevede, in favore dei lungo-soggiornanti, una clausola di parità di trattamento *“nelle procedure per l'ottenimento dell'alloggio”* senza possibilità di deroga, con la conseguenza che qualunque requisito o modalità di accesso che rende più difficoltoso l'accesso ai lungo-soggiornanti costituisce una discriminazione non consentita. La direttiva 2011/98 prevede, in favore di chi è titolare di permesso unico lavoro, una clausola analoga ma con facoltà di deroga da parte degli Stati membri: secondo la consolidata giurisprudenza della Corte UE le deroghe devono essere adottate espressamente e non possono derivare dal mero mantenimento di leggi precedenti al recepimento della stessa direttiva. Da questo punto di vista la stessa disposizione dell'art. 40 comma 6 cit. appare in contrasto con la direttiva 98 in quanto prevede non solo un permesso almeno biennale (e chi è titolare di permesso unico lavoro potrebbe avere un permesso di durata inferiore) ma anche *“lo svolgimento di attività lavorativa”*, requisito questo non richiesto alle persone italiane e comunque irragionevole, posto che anche le persone straniere temporaneamente prive di occupazione devono avere la possibilità di concorrere a un alloggio pubblico.

🔧 Attività di ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W.

Il monitoraggio dei bandi e le segnalazioni delle sedi locali hanno consentito di individuare alcuni Comuni che avevano pubblicato bandi contenenti requisiti discriminatori e ASGI si è attivata chiedendone la rettifica:

- ▶ **Comune di Castellamonte:** richiesti 5 anni di residenza e di attività lavorativa stabile per l'ammissione. Il bando inoltre prevede 8 punti ulteriori per i residenti da almeno 10 anni nel Comune. ASGI ha inviato una diffida chiedendo la rettifica del bando, oltre che per i motivi sopra detti, anche perché si tratta di alloggi diversi da quelli pubblici in senso stretto e dunque non può applicarsi nessuna restrizione, neanche quella prevista dall'art. 40 co. 6 del Testo Unico Immigrazione. Non avendo ricevuto alcun riscontro, ASGI ha presentato un ricorso al Tribunale di Torino.
- ▶ **Comune di Arezzo:** anche in questo caso si tratta di "sopravalutazione" della residenza pregressa, in contrasto con i principi enunciati dalla sentenza 9/2021 citata. ASGI ha inviato una diffida rimasta priva di riscontro e ha quindi depositato ricorso avanti il Tribunale di Firenze, unitamente ad altra associazione. Il ricorso coinvolge anche Regione Toscana in quanto i punteggi attribuibili sono fissati con legge regionale.
- ▶ **Regione Veneto:** ASGI, assieme al SUNIA e ad altra associazione locale, ha depositato avanti il Tribunale di Padova ricorso contro la Regione per contestare il requisito di residenza quinquennale (che, come detto, la Regione mantiene) e anche in questo caso la eccessiva valorizzazione della residenza pregressa nella attribuzione del punteggio.
- ▶ **Comuni della Regione FVG:** in FVG una legge regionale prevede il requisito della "impossidenza" di immobili in Italia o all'estero non solo per l'accesso agli alloggi ERP ma anche per l'accesso al contributo affitti e per l'accesso al credito agevolato per l'acquisto della prima casa. ASGI ha promosso azioni per ottenere la modifica dei regolamenti in conformità ai principi espressi dalla citata sentenza 9/2021, ottenendo sia in primo grado che in appello, provvedimenti favorevoli e dunque corrispondenti ordini dei giudici rivolti alla Regione di modificare i Regolamenti. La Regione non si è tuttavia adeguata e il contenzioso è ancora in corso. Da ultimo il Tribunale di Udine ha sollevato eccezione di costituzionalità delle norme regionali.
- ▶ **Regione Umbria:** la Regione Umbria è tra le tante Regioni italiane che hanno inserito la richiesta della residenza quinquennale per accedere agli alloggi

pubblici. ASGI ha inviato una lettera al Presidente della Giunta Regionale chiedendo di attivarsi presso il Consiglio regionale affinché possa inserire all'ordine del giorno in tempi brevi la modifica della legge regionale 23/2003 al fine di renderla conforme alla sentenza n. 44/2020 della Corte Costituzionale. Ad oggi non vi è stato riscontro.

II. Fondo di sostegno alla locazione

Il fondo di sostegno alla locazione è un contributo economico per il pagamento del canone di affitto riservato alle famiglie in condizioni di povertà introdotto con la legge n. 431/1998 poi modificata con L. n. 133/2008. Il decreto attuativo della norma si limitava a prevedere i requisiti reddituali e non introduceva alcuna limitazione relativa al titolo di soggiorno o altro. Un decreto legge nel 2008 aveva poi introdotto, per i soli cittadini e cittadine extra UE, il requisito della residenza di dieci anni sul territorio nazionale o di cinque anni sul territorio regionale. Su ricorso di ASGI, tale requisito è successivamente stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 166/2018 con riferimento alla Regione Lombardia.

Va segnalato che il contributo deriva da un fondo nazionale che viene ripartito tra le Regioni. Queste ultime integrano poi le risorse nazionali con fondi propri e per questo talvolta ritengono di poter introdurre requisiti ulteriori, spesso più restrittivi, nei confronti delle persone straniere. Abbiamo riscontrato delibere regionali che hanno introdotto il requisito, per le sole persone con cittadinanza extra UE, dello svolgimento della regolare attività lavorativa (delibera della Regione Lombardia dichiarata discriminatoria dalla Corte d'Appello di Milano nel 20019) o delibere che hanno previsto il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (delibera della Regione Valle d'Aosta dichiarata discriminatoria nel giugno 2021 dal Tribunale di Torino e successivamente modificata dalla Regione); o ancora – come sopra detto - delibere che hanno previsto il requisito della assenza di immobili di proprietà in qualsiasi parte del mondo, con relativa prova documentale (delibera della Regione FVG dichiarata discriminatoria dal Tribunale di Udine nel marzo 2021).

Quanto al requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo, trattandosi di contributo di assistenza sociale rivolto a famiglie in condizioni di disagio, esso deve necessariamente sottostare ai limiti previsti dall'art. 41 del Testo Unico Immigrazione ed essere dunque concesso quantomeno a tutte le persone straniere titolari del permesso di soggiorno di almeno 1 anno. Restano inoltre fermi i vincoli di parità di trattamento imposti dal diritto UE in materia di sicurezza sociale.

⚙ Attività di ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W.

- ▶ **Comuni del FVG:** Anche in questo caso (come per gli alloggi pubblici) la Regione FVG non ha ottemperato all'ordine del Tribunale di modificare il Regolamento Regionale; pertanto i bandi di molti Comuni reiteravano i requisiti dichiarati discriminatori. ASGI ha inviato una lettera ai Comuni di: Azzano Decimo, Cordenons, Gorizia, Maniago, Muggia, Porcia, Pordenone, Ronchi dei Legionari, Sacile, San Daniele del Friuli, Spilimbergo, Tarvisio, Tolmezzo, Udine. In assenza di riscontro ha avviato un giudizio avanti il Tribunale di Pordenone, tuttora in corso.
- ▶ **Comune di Cosenza:** il Comune ha pubblicato un bando inserendo i requisiti della legge che è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 166/2018: *“residenza da almeno 10 (dieci) anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno 5 (cinque) anni nella medesima regione, attestato da idonea autocertificazione di residenza storica”*. ASGI è intervenuta con una lettera per segnalare la discriminazione. Il Comune di Cosenza ha riconosciuto l'errore e modificato il bando.
- ▶ **Comune di Perugia:** Il Comune ha pubblicato un bando per l'accesso al fondo di sostegno agli affitti inserendo il requisito di cinque anni di residenza o di attività lavorativa nel territorio regionale e il requisito del permesso di soggiorno biennale. Il bando faceva tuttavia riferimento a una legge regionale che prevede il requisito della residenza da 24 mesi consecutivi, quindi un periodo molto inferiore rispetto ai 5 anni previsti dal bando mentre la richiesta del permesso di soggiorno almeno biennale è illegittima perché è prevista per l'accesso agli alloggi previsti così come disposto dall'art. 40 co. 6 del Testo Unico Immigrazione. ASGI ha dunque inviato una lettera all'assessore al diritto alla casa chiedendo la modifica del bando. Al momento non vi è stato riscontro.

Carta giovani e Carta famiglia

La Carta giovani è uno strumento digitale per le ragazze e i ragazzi tra i 18 e i 35 anni residenti in Italia, che consente l'accesso agevolato a beni, servizi, esperienze e opportunità. Si tratta di un servizio finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e Servizio Civile Universale,

finalizzato a *“promuovere una migliore qualità della vita delle giovani generazioni”*. È stata istituita con l’art. 1, comma 414, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020). Il servizio era inizialmente riservato ai cittadini italiani e dell’Unione Europea.

Situazione del tutto analoga si era verificata con la c.d. *“Carta famiglia.”* Si trattava di una carta rilasciata alle famiglie con figli/e. Istituita nel 2015, è divenuta operativa 5 anni dopo. Pur essendo un servizio di modesta rilevanza, il legislatore nel 2018 aveva deciso di limitarla (con la legge di Bilancio) solamente alle persone con cittadinanza italiana e dell’Unione Europea.

ASGI, insieme ad altre due associazioni, ha presentato un ricorso al Tribunale di Milano chiedendo, previo rinvio pregiudiziale alla Corte UE, di accertare la condotta discriminatoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, *“consistente nell’aver predisposto e nel mantenere anche per il 2020 il portale per le domande di carta della famiglia con modalità tali da consentire la presentazione della domanda solo ai cittadini italiani o di Paesi UE.”*

Il Tribunale di Milano ha trasmesso gli atti alla Corte di Giustizia UE chiedendo di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità della norma con i principi di parità di trattamento contenuti nelle Direttive UE.

Durante la pandemia il servizio era stato addirittura ampliato senza limiti di reddito ma sempre con la limitazione di cittadinanza.

La Corte di Giustizia UE, pur riconoscendo che la Carta famiglia non costituisce una *“prestazione”* (non attribuisce infatti una somma di denaro) ha affermato che essa costituisce un *“servizio”* che **non può essere limitato ai soli cittadini italiani e comunitari in virtù delle direttive europee 2009/50, 2003/109 e 2011/98.**

Il giudizio è poi ripreso davanti al Tribunale di Milano che ha disapplicato la legge che prevedeva la limitazione alle sole persone italiane o europee, ha ordinato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di modificare sia il DPCM attuativo di quella restrizione, sia la modulistica telematica presente sul portale del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, consentendo così la presentazione delle domande anche alle famiglie straniere. La Presidenza è stata anche condannata al pagamento di euro 100 per ogni giorno di ritardo dell’attuazione della modifica. Nonostante ciò, il Governo non si è adeguato alla sentenza e ha, anzi, abolito il servizio della Carta famiglia.

Nel 2020 ha istituito il Servizio della Carta Giovani, reiterando la medesima discriminazione.

⚙ Attività di ASGI nell'ambito del Progetto L.A.W.

ASGI, insieme ad altre quattro associazioni, ha inviato una **lettera alla Presidenza del Consiglio** - Dipartimento per le Politiche Giovanili chiedendo di eliminare la evidente discriminazione già accertata dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di Milano poiché, scrivono le Associazioni, sarebbe *"illogico e ingiusto che anche in questo caso si dovesse ripercorrere il medesimo iter giudiziario, che finirebbe per gravare sulla finanza pubblica ed escluderebbe, in attesa della definizione, migliaia di giovani dal beneficio."*

Dopo qualche mese di silenzio, la Presidenza ha finalmente modificato la piattaforma di accesso e **consentito ai giovani e alle giovani con cittadinanza extra UE di presentare domanda.**

Altre discriminazioni

Le altre azioni di moral suasion in risposta alle discriminazioni istituzionali

Come si è cercato di esporre nel corso di questo report, le discriminazioni istituzionali più pervasive sono spesso originate dalle scelte politiche del legislatore. Un esempio lampante ne è il reddito di cittadinanza, anche se non si tratta di un caso isolato. A ciò si devono aggiungere le attività della pubblica amministrazione a livello regionale e locale che, nella produzione di avvisi pubblici, inseriscono molto spesso criteri o requisiti discriminatori nei confronti delle persone provenienti da Paesi terzi.

Spesso i requisiti discriminatori vengono inseriti anche negli Avvisi di offerte di lavoro nella pubblica amministrazione, non tanto perché vi sia un'intenzione di escludere le persone di provenienza extra UE (o almeno non sempre) ma piuttosto per mera ignoranza della normativa.

Da un monitoraggio effettuato anche grazie al supporto dei soci e delle socie locali sono emersi i seguenti bandi contenenti profili problematici:

► Regione Marche

Aiuti all'avviamento per l'insediamento di giovani agricoltori

Il bando riguardava la concessione di contributi economici per favorire l'insediamento di giovani agricoltori, al fine di garantire il ricambio generazionale nelle imprese agricole marchigiane. Tra i requisiti per l'ammissione a tale bando

era indicato il possesso della *“cittadinanza di uno degli Stati membri dell’U.E. o di un permesso di soggiorno di durata almeno pari all’impegno di conduzione dell’impresa agricola in qualità di capo azienda, impegno previsto dalla vigente normativa sullo Sviluppo Rurale e dal PSR Marche 2014-2020.”* Tuttavia l’impegno richiesto ai fini della concessione del contributo era di proseguire l’attività agricola, in qualità di capo azienda, **per almeno 8 anni dalla decisione individuale di concessione del sostegno**. Tale richiesta è parsa irragionevole perché l’ordinamento nazionale non prevede permessi di soggiorno della durata indicata e perché la durata del permesso non ha una necessaria corrispondenza con la permanenza dell’interessato sul territorio nazionale: ovviamente qualunque persona beneficiaria, italiana o straniera che sia, può scegliere di abbandonare il percorso intrapreso (per trasferirsi all’estero o per qualsiasi altro motivo) prima della scadenza del termine minimo di 8 anni e in tal caso il bando prevede le conseguenti sanzioni. Non vi era quindi motivo per richiedere alle persone straniere una sorta di “garanzia” aggiuntiva della loro futura permanenza. Inoltre, la norma era illegittima perché non teneva conto del diritto alla parità di trattamento delle persone straniere che siano titolari di un permesso di soggiorno a tempo determinato che consente lo svolgimento di lavoro autonomo.

ASGI ha dunque inviato una lettera alla Regione Marche, Direzione Agricoltura e sviluppo rurale, chiedendo la modifica del bando. Tale richiesta è rimasta purtroppo priva di riscontro.

► Regione Basilicata

Bando per la fornitura gratuita e semigratuita di libri di testo

In tale bando la Regione chiedeva agli studenti che presentavano domanda di avere la residenza (intesa come iscrizione anagrafica) nella Regione. Posto che il diritto all’istruzione è riconosciuto dallo stesso Testo Unico Immigrazione (oltre che dalla Costituzione) a tutti i minori stranieri che soggiornano (anche in maniera irregolare) sul territorio italiano, richiedere l’iscrizione anagrafica può comportare una illegittima esclusione. ASGI, insieme a LUNARIA, ha inviato una lettera chiedendo l’immediata modifica del bando, ritenendo corretto prevedere come requisito di accesso, anziché quello della residenza anagrafica del/la minore, quello della iscrizione dello stesso ad un Istituto scolastico della Basilicata, svincolando il diritto di partecipazione al bando dalla iscrizione anagrafica. La Regione, a seguito della richiesta, ha provveduto ad inviare una comunicazione a

tutti i Comuni in quanto soggetti incaricati di ricevere le domande, specificando che *“il Comune deve ammettere al beneficio previsto le istanze di famiglie/studenti appartenenti a Paesi Terzi privi di residenza frequentanti scuole del proprio territorio”*. I Comuni saranno tenuti a darne tempestiva informazione agli Istituti scolastici.

► Regione Basilicata

“Buoni Servizio per l’accesso ai servizi socio-educativi della prima infanzia per l’anno educativo 2021-2022”

Anche per questo bando la Regione Basilicata indicava la residenza nella Regione tra i requisiti per accedere ai servizi socio-educativi per la prima infanzia. ASGI e LUNARIA hanno pertanto scritto una lettera alla Regione chiedendo di modificare il bando, ma questa volta la Regione non ha fatto marcia indietro.

► Ospedale Maggiore Policlinico di Milano

Concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura a tempo indeterminato di 5 posti di collaboratore professionale sanitario – infermiere (Cat. D) a tempo pieno

Tra i requisiti per l’ammissione alle selezioni vi era la cittadinanza italiana, dell’Unione Europea o quella extra UE purché nei limiti di cui all’art. 38 del Testo Unico sul pubblico impiego (ovvero i *“familiari di cittadini comunitari, non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, i cittadini di Paesi terzi che siano titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e i titolari dello status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria”*).

Tuttavia tale articolo non si sarebbe dovuto applicare nel caso di specie in quanto dal 2020 opera una deroga alle assunzioni nel pubblico impiego solo per quanto riguarda il settore sanitario: possono essere assunti anche tutti i cittadini provenienti da Paesi non UE purché in possesso di titolo di soggiorno che consente di lavorare. Questa deroga è stata prorogata a causa della pandemia sino al 31 dicembre 2022 ma viene raramente applicata. ASGI ha inviato una richiesta di rettifica del bando ma l’ospedale ha risposto che la deroga si applicherebbe solo per i contratti a termine in scadenza entro il 31.12.2022. La questione appare in realtà fortemente dubbia perché la legge di deroga fa riferimento alle assunzioni intervenute prima di quella data, indipendentemente dalla durata del rapporto. Appare in ogni caso irragionevole che il requisito della cittadinanza venga derogato solo per le fasi in cui sussistono esigenze emergenziali (peraltro cessate nel corso del 2022) e

ripristinato successivamente. La citata lettera non ha comunque avuto seguito giudiziario.

► Comune di San Giuliano Milanese

Bando per istruttore tecnico amministrativo

In questo caso, a differenza di quello dell'Ospedale Policlinico, il Comune di San Giuliano offriva posti di lavoro con la mansione di istruttore tecnico amministrativo escludendo tutte le persone con cittadinanza extra UE senza tener conto dei titoli di soggiorno previsti all'art. 38 del testo unico sul pubblico impiego. ASGI ha inviato una lettera chiedendo la rettifica del bando, che questa volta è arrivata: il Comune ha modificato i requisiti discriminatori e ha contestualmente *“prorogato i termini per la presentazione delle domande, dando ampia informazione della intervenuta modifica”*.

► Regione Lombardia

Bando dote sport

La Regione Lombardia ha stanziato delle risorse per aiutare i nuclei familiari in condizioni economiche modeste per avvicinare allo sport i/le figli/e minori. La legge regionale prevede che la “dote sport” possa essere concessa *“alle famiglie in cui almeno uno dei due genitori, o tutore, è residente in Lombardia da non meno di cinque anni.”* Il bando riprendeva il contenuto della legge regionale. Il requisito della residenza da non meno di 5 anni contrasta tuttavia con la giurisprudenza Costituzionale. Nella lettera inviata alla Regione, ASGI ha sottolineato che le sentenze n. 44 del 2020 e 9 del 2021 della Corte hanno affermato che i criteri di erogazione di una prestazione o servizio sociale che prescindano dalla considerazione del bisogno (e in particolare i criteri che valorizzano la residenza pregressa) sono **incostituzionali per contrasto con l'art. 3 Cost.**, ai sensi del quale è *“il pieno sviluppo della persona umana la bussola che deve orientare il legislatore sia nazionale che regionale”* con la conseguenza che il precetto costituzionale *“non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza”* (così la sentenza n. 9). Oltre a quanto già segnalato (nel paragrafo relativo all'accesso alla casa) sulla irrilevanza della residenza rispetto al bisogno, va ricordato che secondo la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo i/le minori non possono subire discriminazioni in relazione alla condizione dei genitori e dunque anche in relazione alla durata della residenza in un determinato luogo che, ovviamente, non dipende dal/la minore stesso/a. La Regione Lombardia si è giustificata

segnalando che *“la previsione del bando segue dovutamente a una disposizione normativa”* e non ha dunque inteso modificarla.

ASGI intende proporre ricorso avverso il requisito.

► Regione Lombardia

Bonus assistenti familiari

Problematica identica al bando dote sport si è verificata per quanto riguarda il bonus assistenti familiari, istituito dalla Regione Lombardia per contribuire all'assunzione di assistenti familiari anche per persone disabili. Anche in questo caso è richiesta la residenza quinquennale nella regione da parte della persona assistita.

Dopo aver chiesto inutilmente la modifica del bando, ASGI ha depositato ricorso e il giudizio è in corso avanti il Tribunale di Milano.

► Ministero dell'Interno

Bonus patenti

Il Ministero delle Infrastrutture insieme al Ministero dell'Economia ha emanato un decreto finalizzato a sostenere il *“conseguimento della patente e delle abilitazioni professionali per la guida dei veicoli destinati all'esercizio dell'attività di autotrasporto di persone e di merci”* quale misura di sostegno dell'accesso all'occupazione, riconoscendo il bonus alle sole persone con cittadinanza italiana e UE.

La previsione appare in contrasto con le direttive di tutela della parità di trattamento nell'accesso al lavoro in quanto limita le possibilità di occupazione (in lavori subordinati o autonomi) delle persone con cittadinanza extra UE rispetto a quelle con cittadinanza italiana. ASGI ha inviato una lettera chiedendo ai Ministri di modificare il DM garantendo che al contributo possano accedere anche tutte le persone cittadine di paesi extra UE titolari di un permesso che consente lo svolgimento di attività lavorativa subordinata o autonoma. La richiesta è rimasta priva di riscontro e l'associazione sta valutando la possibilità di avviare un contenzioso strategico.

Le azioni delle antenne territoriali

Nell'ambito del Progetto L.A.W., sono state attivate varie antenne antidiscriminazione distribuite sul territorio Italiano. Riportiamo brevemente alcune delle azioni messe in atto dalle antenne in quest'ultima sezione.

► Antenna Trentino-Alto Adige

La provincia di Bolzano ha approvato la Delibera n. 1182 del 30 dicembre 2019 che fissa i requisiti per l'accesso alle prestazioni aggiuntive della Provincia quali **l'assegno provinciale al nucleo familiare, il contributo integrativo dell'assegno provinciale al nucleo familiare, l'assegno provinciale per i figli.**

Ebbene, per i soli cittadini e le cittadine non appartenenti alla UE sono previsti dei requisiti aggiuntivi speciali non previsti per chi ha la cittadinanza UE, con la conseguenza che il diritto alla fruizione di tali agevolazioni da parte dei primi risulta senz'altro compromesso.

In particolare, l'art. 3 dell'Allegato A della citata Delibera prevede che *"i cittadini e le cittadine non appartenenti alla UE che intendono accedere alle prestazioni aggiuntive della Provincia devono essere in possesso dei seguenti requisiti: a) la conoscenza orale di una delle lingue provinciali di livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, b) la conoscenza della società e della cultura locale nonché c) l'adempimento dell'obbligo scolastico da parte dei figli del/ della richiedente."*

A seguito dell'approvazione di tale atto, che in sostanza ha stabilito di subordinare l'erogazione di contributi alla famiglia alla soddisfazione di requisiti linguistici e di conoscenza della cultura locale per le sole persone con cittadinanza non UE, l'antenna territoriale di ASGI in collaborazione con il servizio antidiscriminazione ha scritto una lettera all'Amministrazione. L'assessore provinciale, dopo aver ricevuto la lettera con le richieste di modifica, ha invitato l'associazione per un confronto e, in quell'occasione, sebbene la posizione della Provincia non sia cambiata, si è comunque dimostrata disponibile a modificare la Delibera in alcune parti. Alcune delle modifiche proposte dall'Associazione sono state accolte dall'amministrazione e ASGI è stata anche citata nel preambolo della nuova Delibera n. 678/2022 che effettivamente vede la "condizione" contestata più "affievolita", sebbene la Provincia abbia voluto mantenere simbolicamente il messaggio di fondo a nostro avviso estremamente discriminatorio (*"ti dò i soldi per i tuoi figli solo se dimostri di sapere l'italiano e la nostra cultura"*).

Si è creato un gruppo di lavoro con i principali attori coinvolti nel mondo dell'accoglienza locale per monitorare l'effettiva applicazione della Delibera.

► Antenna Puglia

L'antenna pugliese si è occupata principalmente di segnalazioni in merito alle difficoltà di aprire un conto corrente e alla sospensione/revoca del reddito di cittadinanza.

In particolare, una cittadina di nazionalità nigeriana si è vista rifiutare l'apertura di una carta prepagata postepay Evolution da parte di una filiale delle Poste di Bari. Purtroppo, anche a seguito dell'invio di una diffida, le Poste non hanno aperto il conto.

Per quanto riguarda le due segnalazioni relative al reddito di cittadinanza, entrambe si riferivano all'assenza del requisito di 10 anni di residenza (una proviene da una signora di cittadinanza extra UE residente presso il Comune di Nardò in provincia di Lecce e l'altra da una signora cittadina UE residente presso il Comune di Torre Maggiore, in provincia di Foggia).

In entrambi i casi è stata proposta istanza di riesame ai Comuni e all'INPS territoriale poiché le interessate potevano dimostrare la residenza effettiva. Nel primo caso la comunicazione è rimasta priva di riscontro, mentre nel secondo caso vi è stata una rettifica da parte del Comune di Torre Maggiore e la signora è ad oggi nuovamente beneficiaria del reddito di cittadinanza.

► Antenna Campania

L'antenna campana ha ricevuto moltissime richieste di supporto da cittadini stranieri a cui è stato revocato il reddito di cittadinanza, in particolare richiedenti asilo, donne titolari di status e una cittadina comunitaria.

Sono state inviate 3 lettere all'INPS, anche per due richiedenti asilo, al fine di provare a bloccare il recupero, considerando che nelle lettere l'INPS contesta solo il requisito della residenza e non quello di cittadinanza.

Successivamente all'ordinanza del 15 marzo 2022 del Tribunale di Benevento, la quale ha riconosciuto il diritto dei titolari di protezione internazionale all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e al rilascio della tessera sanitaria per una durata pari a quella del permesso di soggiorno di cui sono titolari, l'antenna ha svolto un'azione di monitoraggio, in quanto in Campania si registrano diverse illegittimità. Si sta valutando di predisporre una lettera indirizzata direttamente alla Regione.

► Antenna Sicilia

L'antenna siciliana si è occupata di diverse situazioni che riflettono quanto rilevato anche sull'intero territorio nazionale. Queste includono, in primo luogo, casi di revoche di reddito di cittadinanza e contestuale richiesta di rimborso di quanto percepito per cittadini e cittadine stranieri titolari di protezione internazionale (rifugiati o protezione sussidiaria) pur avendo la residenza di fatto nel territorio

italiano da più di 10 anni. In questi casi l'antenna ha presentato ricorso con relativa eccezione di costituzionalità su entrambi gli aspetti (esclusione rifugiati e protezione sussidiaria e 10 anni).

L'antenna si è occupata anche di numerose revoche di RdC per mancanza del requisito di titolarità del soggiorno per cittadini e cittadine straniere che effettivamente non avevano il permesso di soggiorno richiesto e neanche i 10 anni di residenza con la conseguenza di segnalazioni alla Guardia di Finanza e relativa denuncia. In questi casi si è provveduto a richiedere la rateizzazione, mentre sugli aspetti penali non vi sono ancora sviluppi.

Sono inoltre stati segnalati alcuni casi di rigetto dell'istanza di AUU o sospensione a causa di debiti con INPS (soprattutto per RdC revocati).

Infine, l'antenna ha inviato lettere alle Poste a supporto di diversi casi di rifiuto di apertura di conto base e/o poste pay a persone di cittadinanza nigeriana e più in generale a richiedenti asilo e protezione speciale. Si sta valutando un'azione giudiziale.

► Antenna Toscana

L'antenna toscana ha presentato 4 ricorsi in materia di reddito di cittadinanza, sia con riguardo a domande presentate da titolari protezione internazionale (2) che cittadini UE i quali non avevano i 10 anni di residenza in Italia (2). Sono ancora tutti in attesa di definizione. I ricorrenti hanno contattato direttamente l'Antenna Toscana in 3 casi, invece un caso è stato segnalato tramite l'Antenna nazionale. Sono poi state inviate lettere a 4 Comuni (Sovicille, Sinalunga, Livorno, Viareggio) con la richiesta di modificare bandi per l'assunzione di personale che includevano unicamente le persone in possesso di cittadinanza italiana e dell'Unione Europea. Due Comuni hanno informato l'antenna di aver proceduto alla modifica dei bandi e a predisporre una nuova data per la presentazione delle domande. È in via di predisposizione una lettera per ASL Firenze che in alcuni bandi per selezione di chirurghi pediatrici limita l'accesso ai soli cittadini italiani e UE.

In seguito a segnalazione pervenuta, è stata inviata una lettera di denuncia di pratica discriminatoria ad una cooperativa che si occupava della selezione di lavoratori da impiegare in Esselunga SPA (con specifico riferimento alla sede di Livorno, ma se ne deduce applicabile ad ogni sede di lavoro), la quale richiedeva ai soli cittadini extra-Unione Europea, di produrre certificazione di idoneità alloggiativa nonché di presentare copia del passaporto. Al momento non è stata ricevuta risposta e l'antenna sta predisponendo l'eventuale ricorso.

La prospettiva socio-economica

A cura del Centro Studi Medi

A) Quando discriminano le istituzioni

La discriminazione accompagna come un'ombra l'ingresso e l'insediamento di popolazioni viste e classificate come "immigrate" fin dagli albori delle migrazioni internazionali nelle società industriali. Non la persona straniera in generale, ma la persona straniera vista come povera, arretrata, meno civilizzata, è stata sempre in vario modo oggetto sia di rappresentazioni collettivizzanti e stereotipate, sia di trattamenti sfavorevoli rispetto ai cittadini e le cittadine nazionali, anzitutto sul piano giuridico e nelle interazioni con i poteri pubblici.

D'altronde gli Stati moderni hanno condotto fin dalla loro fondazione un'opera di costruzione delle proprie società nazionali, basata sull'allineamento tra popolazione, territorio, status giuridico, identificazione culturale (Anderson 1996). In questo progetto, l'attribuzione ai cittadini nazionali di una posizione di vantaggio rispetto alle persone straniere, comprese eventualmente quelle residenti, ha rappresentato una risorsa per alimentare senso di appartenenza e lealtà politica. Al contrario, le persone straniere residenti, cittadine di un altro Stato, portatrici di lingue e costumi diversi, spesso fedeli di altre religioni, sospettate di dubbia lealtà politica, hanno generalmente costituito una pietra d'inciampo per i progetti nazionali. Anche se la discriminazione etnica si accompagna spesso con pregiudizi razziali e forme più o meno aperte e violente di razzismo, proprio il ruolo esercitato dalle istituzioni pubbliche e dalle norme giuridiche sollecita a distinguere i due fenomeni.

Il razzismo è infatti anzitutto, in radice, una forma di pensiero o un atteggiamento intellettuale, definito dall'Unesco come «qualsiasi teoria che stabilisca una superiorità o un'inferiorità intrinseca di gruppi razziali o etnici, in base alla quale si riconosca agli uni il diritto di dominare o di eliminare gli altri, presunti inferiori; o che fondi giudizi di valore su una differenza razziale» (cit. in Siebert 2003, 69). Tipiche del razzismo sono le rappresentazioni collettivizzanti, che

permetterebbero di spiegare, o persino di prevedere, le attitudini, le disposizioni o gli atteggiamenti degli individui in base alla loro appartenenza razziale, etnica, culturale (Taguieff 1994, 57-58).

La discriminazione attiene invece alla sfera dei comportamenti *concreti* che penalizzano singole persone e gruppi in ragione di fattori come la nazionalità, la religione, l'apparenza fisica. Più precisamente, può essere definita come «trattamento differenziale e ineguale delle persone o dei gruppi a causa delle loro origini, delle loro appartenenze, delle loro apparenze (fisiche o sociali) o delle loro opinioni, reali o immaginarie. Il che comporta l'esclusione di certi individui dalla condivisione di determinati beni sociali (alloggio, lavoro, ecc.)» (*ibidem*, 112).

La discriminazione può assumere diverse forme. Anzitutto quella diretta ed esplicita: negli Stati Uniti ancora negli anni '90 del '900 due catene di ristoranti dovettero fronteggiare problemi legali per questioni di discriminazione. La prima aveva una politica non scritta, ma comunicata e conosciuta dai dipendenti, che vietava di assumere persone di colore per mansioni a diretto contatto con il pubblico, a meno che il ristorante non operasse in un quartiere prevalentemente afro-americano. La direzione della seconda catena invece dava indicazioni di non servire la clientela afro-americana quando diventava "troppo numerosa" (Pincus 1996).

Più spesso però, soprattutto da quando leggi anti-discriminatorie sono state adottate in molti paesi, oppure estese e precisate, la discriminazione tende ad assumere forme indirette e implicite. Non si vedono più cartelli riportanti l'avviso "non si affitta a immigrati", ma molte persone immigrate in cerca di casa quando chiamano per rispondere all'inserzione si sentono rispondere che l'appartamento è stato appena affittato. È frequente inoltre constatare che in parecchie aziende dei paesi occidentali il personale con background migratorio è numeroso nelle posizioni inferiori della gerarchia, ma questa presenza si assottiglia man mano che si sale nei livelli superiori, fino a scomparire nelle posizioni di vertice. Non esistono regole, neppure informali e consuetudinarie, che stabiliscano dei vincoli, eppure questo esito si produce in modo ricorrente. Anche a parità di istruzione ed esperienza, e persino possedendo maggiori requisiti formali, i candidati appartenenti a gruppi minoritari si vedono scavalcati dai candidati con un retroterra socio-culturale affine a chi è responsabile della selezione. La libertà di scelta dei datori di lavoro entra in contrasto con le norme antidiscriminatorie. Sul punto negli Stati Uniti si è sviluppato un esteso contenzioso nelle aule di giustizia, ed esistono studi legali specializzati sulla materia: anche nel paese

avanzato che culturalmente e istituzionalmente ha maggiormente enfatizzato la libertà imprenditoriale di assumere e licenziare ("hire and fire"), lo sviluppo della legislazione antidiscriminatoria ha cominciato a erodere l'assolutezza del principio dell'insindacabilità delle decisioni degli imprenditori.

Un'altra forma di discriminazione è quella definita "statistica" dagli economisti del lavoro statunitensi. Si basa su generalizzazioni e stereotipi rispetto ad atteggiamenti e comportamenti delle persone che appartengono a gruppi minoritari, ma assume un carattere particolarmente insidioso quando si può basare su elementi in qualche misura oggettivamente riscontrabili: per esempio, l'osservazione che durante il periodo del Ramadan le persone mussulmane osservanti possono denotare problemi di produttività, attenzione, puntualità. Subentra la discriminazione appunto "statistica" quando i datori di lavoro scartano a priori candidati e candidate con un cognome che possa far pensare alla provenienza da un Paese a dominante mussulmana, per timore di incorrere nel problema della frizione tra osservanza del Ramadan e piena efficienza sul lavoro. La questione posta al centro del progetto L.A.W. riguarda però principalmente un'altra forma di discriminazione, quella istituzionale. In termini generali può essere definita come l'insieme di politiche, norme e pratiche derivanti dalle istituzioni pubbliche che sistematicamente avvantaggiano alcuni gruppi e svantaggiano altri (Goldstein 2013). Si traducono quindi nella negazione sistematica di risorse e opportunità per i gruppi subordinati. Questa forma di discriminazione è prodotta da leggi, regolamenti o tradizioni culturali nell'ambito istituzionale, e può avvenire in forme dirette o indirette. La discriminazione istituzionale diretta si riferisce a politiche pubbliche esplicite, come le leggi Jim Crow nella storia del Sud degli Stati Uniti, miranti a consolidare e riprodurre la disuguaglianza tra gruppi dominanti e gruppi subordinati. La discriminazione istituzionale indiretta consiste invece in politiche e pratiche che svantaggiano i gruppi minoritari senza un esplicito intento discriminatorio. Può anche derivare dall'applicazione egualitaria di una certa politica che comporta un trattamento differenziale (per es. negli ospedali, quando richieste e atteggiamenti culturali di pazienti appartenenti a gruppi minoritari non sono presi in carico), oppure dall'applicazione differenziale di politiche apparentemente neutrali (per es. nei controlli di sicurezza) (Cunningham e Light 2016). Pincus (1996) distingue la discriminazione istituzionale, quando la penalizzazione delle minoranze è intenzionale, nelle politiche, nelle norme e nei comportamenti dei gruppi dominanti, e la discriminazione strutturale, quando la penalizzazione non è

volutamente perseguita, le norme di per sé appaiono neutrali, ma un trattamento discriminatorio si verifica nei fatti.

Si possono inoltre distinguere incidenti discriminatori, ossia casi specifici di trattamento ingiusto, indipendentemente dalla loro gravità, ed espressioni quotidiane di pregiudizio o attacco alla dignità delle persone appartenenti a gruppi minoritari. I primi hanno effetti tangibili sul piano della disuguaglianza, mentre le seconde si traducono in bassi livelli di benessere e perdita di fiducia interpersonale e istituzionale (Bursell 2021).

La questione della discriminazione istituzionale offre l'occasione di approfondire la distinzione fra discriminazione e razzismo: diverse forme di discriminazione istituzionale non sottendono visioni razziste, non si basano su una gerarchia di gruppi umani, non implicano giudizi di valore sulle culture e religioni minoritarie, né presuppongono, almeno in linea di principio, qualche tipo di preferenza per alcuni soggetti rispetto ad altri. Possono infatti derivare da procedure apparentemente neutrali, ma che comportano conoscenze linguistiche e culturali di cui le minoranze immigrate sono mediamente meno fornite della maggioranza, o derivare dalla conservazione di norme che in passato potevano avere delle giustificazioni, come nel caso dei bandi che ancora prevedono il possesso della cittadinanza italiana per accedere ai concorsi pubblici: un requisito un tempo comune negli ordinamenti giuridici, in epoche in cui i nazionalismi erano istituzionalmente sanciti e socialmente condivisi, mentre la persona straniera era per definizione sospetta. Una parte delle discriminazioni istituzionali dipendono quindi da scarsa sensibilità verso l'avvento di una società multietnica, da sciatteria organizzativa e riluttanza al cambiamento. Possono anche derivare, come nel caso dell'impiego pubblico, dalla volontà politica di riservare ai cittadini-elettori posti di lavoro ambiti: un intento poco commendevole, ma non di per sé discendente da visioni razziste.

Ciò non significa che queste forme di discriminazione siano meno gravi o dannose: proprio il fatto che siano spesso incorporate in routine burocratiche consolidate nel tempo e nelle abitudini rischia di renderle inconsapevoli e tollerate, di normalizzarle. Paradossalmente, è più facile individuare e combattere discriminazioni dichiarate e inaccettabili rispetto a discriminazioni più subdole e nascoste. Da tempo i paesi più avanzati hanno intuito le sfaccettature del problema e incorporato nei loro apparati pubblici istituzioni di garanzia e autorità indipendenti preposte a monitorare e sanzionare i comportamenti discriminatori, a proporre riforme legislative e modifiche procedurali, a sviluppare percorsi formativi per i dipendenti pubblici sull'argomento.

Altre discriminazioni istituzionali si annidano invece nello iato tra norme egualitarie e loro concreta applicazione. Una lunga tradizione di studi ha discusso il rapporto tra leggi scritte nei codici (*law on the books*) e leggi rese effettivamente operative (*law in action*) (Schuck 2000). Al riguardo, entra in gioco il ruolo di quelle che Lipsky (1980) ha definito “burocrazie di strada”, ossia l’insieme dei funzionari pubblici che interagiscono direttamente con le persone appartenenti ai gruppi minoritari, in differenti ambiti e con vari ruoli. Spesso titolari di uno scarso potere formale, hanno in realtà ampi margini di discrezionalità nell’applicazione delle norme ai casi specifici e sono soggetti di fatto a uno scarso controllo da parte dei superiori nelle loro attività quotidiane: possono pertanto consentire o negare l’accesso a un servizio, accettare o rifiutare una pratica burocratica imperfetta, aiutare l’utente a sistemarla oppure respingerlo, svolgere un controllo minuzioso oppure superficiale. La discriminazione può quindi verificarsi nell’ambito delle istituzioni pubbliche quando le regole sono formalmente neutrali, ma i pubblici ufficiali le applicano concretamente in maniera differenziale. Ancora Schuck (2000) distingue, oltre alla legge nei codici (*law on the books*) e alla legge effettivamente applicata (*law in action*), la legge interpretata da quanti sono chiamati a seguirla e a farla rispettare (*law in their minds*).

Al di là di atteggiamenti e preferenze individuali, Lipsky spiega che i burocrati di strada tendono a sviluppare dei modelli routinari finalizzati a rendere gestibile il loro carico di lavoro, dando la priorità ad alcune regole e sviluppando una visione semplificata dei casi da trattare. In questi processi, credenze, stereotipi, giudizi morali più o meno giustificati acquistano rilievo nel valutare le richieste dei singoli utenti. Qui s’infiltrano comportamenti, valutazioni e decisioni discriminatorie. Una recente ricerca condotta in Svezia (Bursell 2021) ha approfondito il tema, identificando ben sette forme di discriminazione istituzionale. Gli utenti e le utenti possono infatti essere discriminati/e nei seguenti modi:

- ▶ *Trascurati/e*, quando i burocrati di strada intenzionalmente omettono l’assistenza dovuta a un utente in maniera discriminatoria. È una strategia di esclusione sottile che comporta un basso grado di attivismo, attuata per esempio non rispondendo ai messaggi di posta elettronica, o lasciando da parte la candidatura di un postulante per un tirocinio lavorativo.
- ▶ *Ostacolati/e*, altra forma di esclusione sottile, ma più attiva, attuata per esempio individuando un errore o un’omissione in una pratica per l’accesso a un beneficio e giustificando in quel modo la decisione di respingere la richiesta.
- ▶ *Giudicati/e o puniti/e più severamente* in caso di mancata osservanza delle norme,

adottando un'altra forma sottile di discriminazione. Gli esempi si riferiscono a condanne penali più gravi di quelle comminate mediamente a soggetti della popolazione maggioritaria per i medesimi reati, o all'ingiusta esclusione da programmi di inserimento lavorativo per mancata conformità alle aspettative dei burocrati di strada.

- ▶ *Sospettati/e*, nei casi in cui gli utenti classificati come appartenenti a gruppi minoritari sono sottoposti a controlli supplementari per l'accesso a determinate prestazioni, sulla base di supposizioni di propensione alla frode ai danni del sistema di welfare.
- ▶ *Giudicati/e negativamente*, a causa di pregiudizi che inducono i funzionari ad applicare stereotipi negativi nei confronti delle culture minoritarie, per esempio quello di essere genitori violenti.
- ▶ *Attaccati/e*, quando gli impiegati pubblici parlano o agiscono in maniera irrispettosa nei confronti degli utenti, sia in casi di relazioni di lunga durata (per es., tra insegnanti e allievi), sia di interazioni occasionali, come quelle tra agenti di polizia e persone comuni.
- ▶ *Penalizzati/e dalle norme*, se la discriminazione deriva da regole istituzionali direttamente o indirettamente svantaggiose, ma non dipende dal comportamento delle burocrazie di strada (Bursell 2021).

A questo elenco già di per sé articolato si può aggiungere un altro caso: quello in cui le procedure di accesso a un servizio o a un beneficio sono organizzate per essere gestite soltanto per telefono o via internet, richiedono competenze linguistiche e culturali di un certo livello, non sono corredate di istruzioni facilmente comprensibili, o comunque sono tali da mettere in difficoltà chi possiede una conoscenza limitata della lingua, della normativa e delle istituzioni del paese in cui vivono. Il problema in questo caso tocca anche le fasce culturalmente deboli della popolazione nazionale, ma di certo penalizza più severamente la popolazione immigrata, in molti casi svantaggiata sul piano linguistico e culturale.

Le ricerche sull'azione solidale a favore delle persone rifugiate neo-arrivate e delle fasce deboli della popolazione immigrata confermano l'estensione del problema: una delle più frequenti attività svolte da volontari, attivisti, operatori sociali, compresi gli immigrati con maggiore anzianità di residenza, competenze culturali e dimestichezza con l'apparato pubblico italiano (questure, anagrafi comunali, servizi per l'impiego, servizio sanitario nazionale....) consiste nell'accompagnare richiedenti asilo e altre persone immigrate in difficoltà presso gli uffici in

questione, per tradurre, spiegare ai funzionari le esigenze dei loro beneficiari, aiutare a compilare i moduli, chiedere maggiori ragguagli, eventualmente protestare contro dinieghi, ritardi, trattamenti scortesi (Hajer e Ambrosini 2020; Artero e Ambrosini 2020). La sola presenza di accompagnatori italiani, o anche di persone immigrate dotate di maggiori capacità argomentative e dialettiche, secondo le testimonianze raccolte in questi studi, comporta un sensibile miglioramento delle interazioni e dei comportamenti dei funzionari.

La prospettiva intersezionale ha inoltre posto in rilievo la saldatura tra diverse forme di discriminazione: l'origine straniera può infatti sovrapporsi con altre direttrici di penalizzazione, come l'appartenenza religiosa, il colore della pelle, la povertà economica, la bassa istruzione. Tra queste assume particolare importanza la dimensione di genere, che nel caso delle minoranze immigrate assume sfaccettature peculiari. Le donne, infatti, sono solitamente meno temute e più tollerate degli uomini, anche quando non sono in possesso di regolari documenti: sono raramente percepite come una minaccia per la sicurezza. Il fatto poi che lavorino spesso al servizio delle famiglie italiane e delle loro domande di cura e accudimento produce un'immagine di utilità sociale e genera rapporti interpersonali ravvicinati, che a loro volta si traducono normalmente in protezione nei confronti delle autorità. Di conseguenza, le manovre di regolarizzazione hanno privilegiato il lavoro domestico-assistenziale, tipicamente femminile.

Sull'altro piatto della bilancia, tuttavia, la stretta associazione tra condizione femminile, immigrazione, lavoro-domestico assistenziale, si traduce in uno stereotipo che rischia d'ingabbiare le donne immigrate in un settore del mercato del lavoro che già risulta quello di gran lunga più etnicizzato. Per il solo fatto di essere donna e proveniente da un paese meno ricco, una persona è considerata adatta a prendersi cura di anziani fragili, bambini, abitazioni, ma nello stesso tempo fatica a vedersi riconosciute e far valere altre competenze e aspirazioni. Il capitale sociale per lei conta più del capitale umano e lo mette in ombra: per trovare lavoro è molto più decisivo un buon contatto, di solito fornito da reti di connazionali, e non sempre in modo disinteressato, che il possesso di titoli di studio ed esperienze lavorative. Ma le reti sociali rafforzano la segregazione occupazionale, saldandosi con gli stereotipi. A Milano nel linguaggio corrente delle classi benestanti si sentono domande del tipo "Quanto paghi al mese la tua filippina?": l'origine nazionale diventa sinonimo di una determinata occupazione, ovviamente subalterna.

Un altro insidioso pregiudizio sta guadagnando terreno, non solo in Italia, nel

contesto di quello che è stato ironicamente definito “lo scontro sessuale di civiltà” (Fassin 2010). In diversi paesi, dal Regno Unito alla Francia alla Danimarca, le forze ostili alle persone immigrate e mussulmane hanno innalzato la bandiera della difesa delle donne contro il supposto maschilismo delle famiglie e comunità di riferimento (Anderson 2013). Le donne, mogli e figlie, sono rappresentate come vittime, i padri come oppressori anche violenti, potenziali autori di delitti d'onore, i figli maschi come sprezzanti delle regole, turbolenti e attratti dalla devianza. Lo stereotipo vittimizzante imprigiona le donne in una condizione di debolezza, passività, incapacità di manifestare la propria voce e compiere scelte autonome. Lo stesso divieto di portare il velo a scuola e nell'impiego pubblico viene giustificato in Francia con l'argomento paternalista di proteggere ragazze e donne contro le imposizioni dei loro familiari, sebbene, una volta giunte all'università dove il divieto non vige, molte ragazze di famiglie mussulmane lo inalberino con orgoglio, come simbolo d'identità e libertà, indipendentemente persino da convinzioni e pratiche religiose.

Pregiudizi aggiuntivi colpiscono poi componenti specifiche della popolazione femminile immigrata. Le donne rom sono probabilmente le maggiori vittime di stereotipi stigmatizzanti, che le etichettano come cattive madri, se non come dedite in blocco al furto o all'accattonaggio. Le donne mussulmane che portano un velo si scontrano a loro volta con pregiudizi, chiusure sociali, sospetti di fondamentalismo, se non addirittura, in certi periodi, di collusione con reti terroristiche, e maggiori barriere nell'accesso all'occupazione, specialmente se qualificata. Nella ricerca di Bursell (2021), le ragazze mussulmane percepiscono una doppia discriminazione, come presunte vittime dell'oppressione patriarcale e come “minaccia culturale” per la società ricevente.

La nostra ricerca ha indagato la percezione della discriminazione da parte delle persone di origine immigrata, con una particolare attenzione alla componente femminile. Studiare le percezioni non significa fotografare obiettivamente i casi di trattamento ingiusto e di potenziale violazione delle norme di legge, ma rappresenta comunque un punto di vista degno di considerazione: le minoranze esposte alla discriminazione hanno una prerogativa interpretativa e un'esperienza vissuta che le rende sensibili al problema e capaci d'individuare (Lamont e Al., 2016). In ogni caso vanno ascoltate, a maggior ragione sulla questione della discriminazione istituzionale. La coesione sociale risulta infatti minacciata quando determinati gruppi sociali, già strutturalmente svantaggiati per ragioni

economiche e politiche, percepiscono di essere trattati ingiustamente. Le istituzioni pubbliche non solo hanno l'obbligo di rispettare norme di uguaglianza nei rapporti con utenti e beneficiari, ma devono comunicare un'immagine d'imparzialità e capacità di accoglienza. Le percezioni del comportamento delle istituzioni e dei loro funzionari sono quindi un dato da considerare per valutare la rispondenza del sistema pubblico alle domande dei cittadini e delle cittadine. Il rapporto tra percezione della discriminazione e fatti obiettivi può essere approfondito incrociando le due dimensioni (**tab.1**). Consideriamo i casi risultanti.

Tab.1. Percezione e realtà della discriminazione

		PERCEZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE	
		No	Sì
SITUAZIONI OBIETTIVE DI DISCRIMINAZIONE	No	Parità pienamente affermata	Discriminazione percepita, ma non dimostrata
	Sì	Underreporting: discriminazione attuata ma non percepita come tale dalle vittime	Consapevolezza della discriminazione esistente

Parità pienamente affermata. Sarebbe la situazione ideale a cui tendere: una società nazionale in cui non si verificano forme di discriminazione nei confronti delle minoranze, nel nostro caso derivanti dall'immigrazione, e non si registra allo stesso tempo neppure una percezione di fenomeni discriminatori da parte delle persone interessate. Rimane un obiettivo a cui avvicinarsi, anche se nessuna società complessa può dirsi completamente esente da problemi di discriminazione

Discriminazione percepita, ma non dimostrata. È il caso di una percezione della situazione più grave della realtà effettiva: potrebbe apparire trascurabile ed essere derubricata a forma di vittimismo sterile, ma in realtà richiede anch'essa attenzione da parte delle istituzioni pubbliche: per esempio, stimola a fornire comunicazioni chiare ed esaurienti al pubblico, a utilizzare mediatori in grado di spiegare le motivazioni di una determinata decisione, a prevedere istituzioni di garanzia a cui rivolgersi.

Underreporting. È il caso in cui le vittime non si rendono conto delle discriminazioni subite o non pienamente, le subiscono senza protestare. Possono

manca degli strumenti linguistici e culturali per coglierle, oppure dare per scontato che la maggioranza discrimini le minoranze, che le stesse istituzioni siano state pensate dalla maggioranza e siano destinate a privilegiarla. La capacità di individuare la discriminazione è uno stimolo importante per la lotta alle discriminazioni, rendendo protagonisti i diretti e le dirette interessati/e. La mancata percezione consolida ingiustizie e disuguaglianze, e se forse contribuisce a mantenere la pace sociale oggi, prepara il terreno per più gravi lacerazioni e conflitti sociali in futuro. Minoranze permanentemente discriminate e segregate rappresentano un rischio per la società nel suo insieme.

Consapevolezza della discriminazione. In questo caso le minoranze diventano avvertite delle discriminazioni che subiscono: non è ancora la soluzione del problema, ma un passo necessario. Qui le associazioni e comunità di persone immigrate assumono un ruolo di apripista, di veicolo di diffusione di una cultura antidiscriminatoria, di stimolo nei confronti delle istituzioni pubbliche e della società ricevente. Un problema spesso sollevato nel contesto italiano è quello della fragilità dell'associazionismo delle persone immigrate, quindi del suo rafforzamento e del conseguimento di una maggiore capacità di dare voce agli interessi dei residenti di origine straniera.

Nelle rilevazioni internazionali, l'Italia rimane un paese in cui, nonostante apprezzabili norme antidiscriminatorie, introdotte soprattutto nell'ambito delle relazioni di lavoro, l'impegno istituzionale nel monitorare e contrastare le discriminazioni è ancora carente. Basti pensare che non vengono effettuate rilevazioni sistematiche degli episodi di discriminazione, né vengono diffusi con apprezzabile tempestività gli scarsi dati disponibili. Dati statistici disaggregati sono spesso indisponibili o non aggiornati, non consentendo di individuare i gruppi più esposti alla discriminazione (Corbanese e Rosas...). Un confronto europeo sulle politiche per l'integrazione delle persone immigrate basato su una batteria di indicatori sintetizzati nell'indice MIPEX individua nella debolezza delle istituzioni anti-discriminatorie un punto carente dell'architettura istituzionale italiana di contrasto del fenomeno (Solano e Ponzio 2022). L'Italia in effetti ha istituito nel 2003 l'UNAR, Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali, dietro pressione dell'Unione Europea, ma lo ha posto alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, dunque del governo nazionale, non lo ha dotato di poteri sanzionatori e di risarcimento delle vittime, gli ha attribuito risorse umane e finanziarie limitate (Corbanese e Rosas...).

L'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, con il

supporto dell'OIL in occasione della sua ultima visita in Italia (2021)⁸, ha stigmatizzato il fatto che l'Italia è uno dei pochi paesi dell'Unione Europea ancora privo di un'istituzione nazionale per i diritti umani "robusta e indipendente", invitando governo e parlamento a porre rimedio a questa lacuna nel più breve tempo possibile. Questa istituzione dovrebbe disporre di sufficienti risorse e poteri, incluso il potere di disporre risarcimenti, promuovere consapevolezza e capacità d'intervento, proteggere chi difende i diritti umani.

I limiti dell'UNAR sono stati più volte denunciati da ASGI. Una recente vicenda (dicembre 2022) li rende evidenti⁹. La giunta comunale di un paesino dell'Abruzzo ha deliberato di garantire gratuitamente lo scuolabus e la mensa scolastica ai soli cittadini italiani o europei, escludendo le persone di cittadinanza straniera. L'UNAR, interpellato sulla vicenda, in un documento di tre pagine, dopo aver espresso complimenti per le iniziative attuate dall'amministrazione in favore dei nuclei familiari bisognosi, nonché per l'accoglienza della popolazione ucraina arrivata in seguito alla guerra, ha concluso con una timida esortazione: "Dato atto l'assetto giurisprudenziale che si è delineato e l'attenzione che codesta amministrazione ha avuto e ha nei confronti delle fragilità *si chiede di poter valutare l'opportunità* di ampliare i soggetti interessati ai due bonus...estendendo a tutti i cittadini residenti nel territorio comunale senza la previsione del requisito della cittadinanza". Invece di contestare la legittimità della delibera comunale, l'UNAR chiede di "poter valutare l'opportunità" di modificarla.

ASGI ha ricordato che tra le funzioni attribuite all'UNAR rientra quella di esprimere raccomandazioni e pareri sui casi di discriminazione di cui viene a conoscenza, pur non disponendo di strumenti giuridici più incisivi per bloccarli. In questo caso però l'Ufficio si è collocato al di sotto dei limitati poteri di *moral suasion* di cui è dotato. Un ente preposto al contrasto delle discriminazioni ha rinunciato ad affermare con chiarezza che quella misura attuata dalla Pubblica Amministrazione contrasta con l'art. 43 TU immigrazione, con la convenzione ONU sui diritti del fanciullo e con varie altre disposizioni di legge. Suona inopportuno fra l'altro prestare ascolto all'argomentazione che pretende di legittimare la discriminazione sulla base della generosità dimostrata in altre occasioni. La vicenda lascia trasparire un ulteriore indebolimento dell'UNAR, nell'attuale contesto politico: i toni reticenti utilizzati sembrano risentire di timori di

⁸ <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/10/statement-end-visit-italy-united-nations-working-group-business-and-human-rights>.

⁹ <https://www.asgi.it/notizie/il-comune-valuti-lopportunita-di-non-discriminare-lincredibile-risposta-dellunar/>

ripercussioni nei confronti dell'Ufficio, confermando ancora una volta che la dipendenza dalla Presidenza del Consiglio ne condiziona l'autonomia di giudizio e la volontà di azione.

La vicenda è istruttiva anche perché rivela un aspetto cruciale della discriminazione istituzionale italiana: l'importanza delle politiche locali di esclusione nei confronti di persone immigrate, rifugiate, minoranze religiose stigmatizzate, che rappresenta un effetto imprevisto dell'ampia autonomia di cui dispongono gli enti locali. Per politiche locali di esclusione s'intendono le misure emanate da autorità locali che mirano a separare le persone con background migratorio dalla componente autoctona della popolazione, istituendo nei loro confronti divieti specifici, anche se impliciti, indiretti o mascherati, introducendo procedure di controllo speciali o limitando il loro accesso a benefici e risorse delle politiche sociali locali. Si tratta quindi di politiche volte a marcare i confini dell'appartenenza legittima alla comunità locale, rafforzando un dualismo tra i membri a pieno titolo (gli *insiders*, coincidenti con la popolazione autoctona o comunque di nazionalità italiana) e gli *outsiders*, il cui diritto di residenza tende a essere ridefinito in forme limitate e condizionali. In tal modo, le politiche di esclusione puntano a assicurare i cittadini autoctoni, unici depositari del diritto di voto, circa la priorità del loro status nei confronti degli *outsiders*, e a comunicare loro che vengono attivamente difesi dall'"invasione" dello spazio urbano, da cui si sentono minacciati. Nello stesso tempo, identificando determinati gruppi, aree urbane o comportamenti come pericolosi, i poteri pubblici locali incentivano una domanda di protezione da parte dei cittadini-elettori e si propongono come tutori della sicurezza, del decoro e dell'ordine sociale (Ambrosini 2013).

Una rilevazione condotta in Lombardia, all'epoca dei decreti sicurezza Berlusconi-Maroni e della cosiddetta "stagione delle ordinanze", aveva già individuato cinque tipi di politiche locali di esclusione:

La prima riguarda l'esclusione o limitazione di diritti civili, che possiamo quindi definire come *esclusione civile*. Comprende per esempio gli ostacoli nei confronti dell'iscrizione anagrafica, il divieto di chiedere l'elemosina, i controlli sull'idoneità degli alloggi.

La seconda categoria è costituita dalle disposizioni che escludono le persone immigrate dalla fruizione di determinati benefici sociali, come l'accesso alle mense scolastiche, le agevolazioni per i trasporti pubblici, l'accesso al patrimonio abitativo pubblico. Possiamo parlare in questo caso di *esclusione sociale*.

Un settore particolare ma importante, che potrebbe ricadere nell'area dei diritti

civili, ma che sembra opportuno considerare a parte per via delle sue risonanze simboliche, riguarda il contrasto del pluralismo culturale. Parliamo dunque di *esclusione culturale*. Il caso più rilevante riguarda gli impedimenti all'erezione di luoghi di culto della religione islamica.

Una quarta categoria riguarda il complesso di disposizioni che si richiamano alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, definibili come *esclusione securitaria*. Qui rientrano le ordinanze volte a contrastare o reprimere l'insediamento spontaneo di gruppi rom, come pure varie fantasiose iniziative per mobilitare la polizia municipale, gli ispettori dei trasporti pubblici e i semplici cittadini nella caccia alle persone immigrate irregolari.

In quinto luogo troviamo misure che incidono sulla libertà di iniziativa imprenditoriale, definibili quindi come *esclusione economica*: per esempio, i divieti di aprire nuove rivendite di kebab o ristoranti etnici, norme contro i phone centres, divieti di consumare cibo per strada, limitazioni degli orari di apertura e simili (Ambrosini 2013).

Nell'ultimo decennio le politiche locali di esclusione hanno preso di mira in modo particolare chi richiede asilo e l'insediamento di Centri di accoglienza sui territori: molti Comuni (circa 6.000 su 8.000) non hanno accettato di entrare nel sistema SPRAR/ SIPROIMI/ SAI e in vari casi hanno cercato di contrastare l'apertura di Centri di Accoglienza Straordinaria, mediante raccolte di firme, dichiarazioni, organizzazione di proteste, ma anche mediante atti formali volti a impedire l'apertura delle strutture ricettive. Varie le motivazioni fornite, rilevate mediante uno spoglio della stampa quotidiana (Marchetti 2020). Troviamo anzitutto argomenti nazionalisti: privilegiare i cittadini e le cittadine nazionali, anziché spendere denaro pubblico per accogliere i profughi. Poi argomenti securitari, presentati come difesa dell'ordine pubblico e prevenzione di rischi sanitari, già in epoca pre-pandemia. Altre volte i sindaci hanno preferito fare ricorso ad argomenti burocratici: locali troppo piccoli, sprovvisti delle necessarie condizioni strutturali, con impianti non perfettamente in regola... Non mancano gli argomenti basati sul sospetto: che si tratti di falsi rifugiati, di clandestini, o che il sistema di accoglienza sia finalizzato al profitto e altro ancora. In altri casi invece le autorità locali hanno fatto ricorso ad argomenti utilitaristici e pragmatici: tipicamente, rivendicando l'importanza del turismo per l'economia locale e paventando gli effetti negativi che l'arrivo di richiedenti asilo avrebbe provocato. Infine sono comparsi anche argomenti paternalistici, sottolineando i rischi di ghettizzazione, la mancanza di servizi e di personale per offrire una buona accoglienza.

Negli ultimi anni, le politiche locali avverse a persone immigrate e minoranze etniche e religiose hanno continuato a riprodurre alcune linee già individuate: la contrarietà al pluralismo religioso, le limitazioni nell'accesso al welfare locale, le restrizioni nell'iscrizione all'anagrafe. Spesso non passano però attraverso riferimenti espliciti alla cittadinanza (l'esempio abruzzese prima richiamato non ha molti paralleli), ma ricorrono ad argomenti indiretti, come l'anzianità di residenza sul territorio: una barriera all'accesso adottata anche da norme nazionali come quella sul reddito di cittadinanza. Un'altra strategia di esclusione punta invece a richiedere la dimostrazione dell'assenza di proprietà nel paese di origine, che spesso le persone straniere non sono in grado di fornire: è l'argomento adottato a Lodi per la mensa scolastica e in Veneto per i buoni-libro, sconfitto in giudizio da ASGI.

Il fatto però che siano necessarie lunghe e complesse battaglie legali per ripristinare la parità di trattamento tra persone residenti straniere e cittadini e cittadine nazionali dimostra che le discriminazioni istituzionali anche formali in Italia sono tuttora frequenti, quasi esplicite, largamente tollerate quando non sollecitate da una parte dell'opinione pubblica: la strada verso l'eguaglianza sancita dalla Costituzione è ancora lunga e irta di ostacoli.

Bibliografia

Ambrosini M. (2013). 'We are against a multi-ethnic society': policies of exclusion at the urban level in Italy. *Ethnic and Racial Studies*, 36 (1), 136-155

Anderson B. (Benedict) (1996). *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*. Trad. it. Roma: Manifestolibri.

Anderson B. (Bridget) (2013). *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University press.

Artero M. e Ambrosini M. (2020). Ragioni e percorsi dell'impegno sociale. In Ambrosini M. e Erminio D. (a cura di) (2020), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*. Trento, Erickson, pp. 105-161.

Bursell M. (2021) Perceptions of discrimination against Muslims. A study of formal complaints against public institutions in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (5), 1162-1179.

Corbanese V. e Rosas G. (...) *Inclusion of young migrants in the Italian labour market. A comparative review*. Geneva, ILO

Fassin É. (2010). National identities and transnational intimacies: Sexual democracy and the politics of immigration in Europe. *Public Culture*, 22(3), 507–529.

Hajer M.H.J. e Ambrosini M. (2020). Who help irregular migrants? Supporters of irregular migrants in Amsterdam (the Netherlands) and Turin (Italy)'. *Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 28(59), 151-168.

Lamont M., Moraes Silva G., Wellburn J., Guetskow J., Mizrachi N., Herzog H., e Reis E. (2016). *Getting Respect. Responding to Stigma in the United States, Brazil and Israel*. Princeton: Princeton University Press.

Lipsky M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.

Marchetti C. (2020). Cities of exclusion: Are local authorities refusing asylum seekers? In edited by Ambrosini M., Cinalli M., e Jacobson D. (a cura di). *Migration, Borders and Citizenship*. Cham: Palgrave, pp. 237-264.

Pincus F. L. (1996). Discrimination comes in many forms: individual, institutional, and structural. *American Behavioral Scientist*, 40 (2), 186-194.

Schuck, P. (2000). Law and the Study of Migration. In Brettell C. e Hollifield J. (a cura di) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. London & New York: Routledge.

Siebert R. (2003). *Il razzismo. Il riconoscimento negato*. Roma: Carocci.

Solano G. e Ponzio I. (2022). Does a Southern European model of migrant integration exist? A comparative longitudinal study across 15 European countries (2010-2019). *Politiche sociali/ Social Policies*, 2, 211-238.

Taguieff P.A. (1994). *La forza del pregiudizio*. Bologna: Il Mulino.

B) I risultati dell'analisi quantitativa

Perché un'indagine sulla discriminazione

La storia dell'immigrazione in Italia raggiungerà tra poco il mezzo secolo se si considera che i primi flussi migratori numericamente significativi risalgono agli anni '80 e da molto tempo può essere considerata un fenomeno strutturale, conferendo un carattere di multiculturalità alla società che ormai nessuno può disconoscere. Nonostante le evidenze empiriche, oltre che la mole di studi di settore, le migrazioni continuano ad essere affrontate con i toni di una rinnovata emergenza nel discorso pubblico e nel dibattito politico, generando o esasperando sentimenti oppositivi nella popolazione. Non stupiscono quindi alcuni dati relativi al nostro paese che emergono da diverse indagini: è ancora il paese europeo con la percezione più distorta rispetto alla percentuale di persone straniere residenti (stimata come il triplo del dato reale - indagine Eurostat 2018), la gran parte della cittadinanza pensa che il numero persone immigrate presenti irregolarmente sia uguale o addirittura superiore al numero di persone immigrate che risiedono legalmente in Italia, il 31% della popolazione italiana (10 punti percentuali in più rispetto alla media UE) non sarebbe a proprio agio nell'avere una persona immigrata come membro della propria famiglia (dati Eurobarometro del 2021 sull'integrazione e l'immigrazione nell'Unione Europea) e circa 7 persone su 10 definiscono "diffusa" la discriminazione verso persone con un diverso colore della pelle o una diversa origine etnica (dati Eurobarometro del 2019 sulla discriminazione nell'Unione Europea). Nel 2018 il Pew Research Center ha elaborato una scala da 0 a 10 per misurare il sentimento nazionalista, anti-immigrati e contrario alle minoranze religiose nei paesi europei sulla base di 22 fattori: l'Italia è stata il paese con la percentuale più alta (il 38% contro una media del 22%) di risposte ostili verso l'immigrazione. Un quadro che purtroppo trova conferma nei dati dell'Agenzia per i diritti umani dell'UE, secondo cui (rapporto del 2022) le persone con cittadinanza UE e i loro familiari continuano a essere vittime di discriminazioni sulla base della nazionalità in vari ambiti, tra cui il diritto di esercitare una professione e l'accesso a beni e servizi, compresi i servizi sanitari o le prestazioni sociali. La nazionalità e il colore della pelle sono i fattori alla base della maggior parte delle discriminazioni, come emerge anche dall'indagine dell'European Social Survey (round 8 del 2016) i cui risultati, per quanto riguarda l'Italia sono ripresi anche dall'indagine

INAPP¹⁰: il “bel paese” (insieme al Belgio) è uno di quelli dove la percezione di essere discriminati è particolarmente marcata e riguarda una persona straniera su quattro. Sempre facendo riferimento a questa ultima indagine: l'Italia primeggia purtroppo come il paese che esprime giudizi più negativi verso le persone migranti definite “eticamente differenti” dal gruppo maggioritario, quello che esprime maggiore preoccupazione per l'impatto economico di questi ultimi sull'economia nazionale e quello meno favorevole alla parità di accesso ai servizi e le prestazioni sociali. Un certo tipo di narrazione della migrazione, portata avanti da diversi anni, ha posto le basi ad un atteggiamento diffuso di paura e di chiusura: percezioni ed opinioni che si formano largamente tramite i media tradizionali ed internet e risentono delle modalità con cui viene presentato il tema delle migrazioni, enfatizzando le immagini degli sbarchi e dei naufragi o le notizie di cronaca nera, alimentando paure ed insicurezze che, pur non trovando riscontri nelle evidenze empiriche, sono sufficienti per agire da substrato a pregiudizi, stereotipi e condotte discriminatorie. Negli ultimi due anni l'attenzione all'emergenza pandemica prima e la guerra in Ucraina dopo hanno allentato la pressione mediatica sulle persone immigrate, ma con la campagna elettorale e l'insediamento del nuovo governo il tema “sbarchi” è ridiventato centrale, con ciò che ne consegue anche in termini di atteggiamenti verso la popolazione migrante, così nella quotidianità delle persone rimangono vive le esperienze discriminatorie subite per il colore della pelle, un cognome straniero, un accento, la propria religione, il proprio modo di vestire, le proprie origini. Episodi di ordinario razzismo o intolleranza che non possono essere rilevati unicamente dalle statistiche ufficiali perché molte di queste situazioni non vengono denunciate (fenomeno di *underreporting*): occorre pertanto dar voce alle persone con un background migratorio per capire come e dove vivono esperienze di discriminazione diretta, indiretta o persino istituzionale. L'indagine promossa all'interno del progetto L.A.W. - *Leverage the Access to Welfare* mira ad analizzare la discriminazione di cui sono vittima le persone migranti, in particolare donne e migranti di origine africana, nell'accesso alle misure di welfare e al mercato del lavoro. A tal proposito è stato predisposto un questionario tradotto in diverse lingue destinato a persone di origine straniera, articolato su diversi temi:

- ▶ **discriminazione percepita nella vita quotidiana:** con quale frequenza capitano queste situazioni, in quali ambiti, quali sono i fattori principali in base a cui si percepisce la discriminazione;

¹⁰ Chiurco L., *Le distorsioni pericolose: immigrazione opinione pubblica europea secondo i dati ESS*, Inapp paper, Roma, 2019

- ▶ **discriminazione sul lavoro:** 1) situazioni di discriminazione nell'accesso al lavoro (ad es. non essere chiamati/e dopo aver lasciato CV, non essere assunti/e dopo un colloquio pur avendo le qualifiche, non essere assunti/e senza cittadinanza italiana, ecc.); 2) discriminazioni sul lavoro e qualità del lavoro rispetto ai colleghi italiani (ad es. distribuzione delle mansioni, situazioni più frequenti di irregolarità contrattuali o nella busta paga, difficoltà ad avere permessi/ferie, controlli eccessivi sul luogo di lavoro, difficoltà nell'ottenere promozioni, premi, avanzamenti di carriera, rapporti con il datore di lavoro e con i colleghi);
- ▶ **discriminazione nell'accesso alla casa:** 1) difficoltà incontrate nell'affitto di un appartamento (ad es. proprietari che non affittano a persone immigrate o straniere, atteggiamento ostacolante delle agenzie immobiliari, richiesta di garanzie suppletive, affitti più alti, mutui negati, ecc.); 2) difficoltà incontrate nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ad es. percezione rispetto ai requisiti richiesti dal Comune, atteggiamento degli impiegati agli sportelli, modulistica complessa senza possibilità di avere aiuto nella compilazione, ecc.);
- ▶ **discriminazione nell'accesso ai servizi:** 1) pubblici (ad es. discriminazioni nell'accesso ai servizi di welfare, alle misure assistenziali, prestazioni negate pur avendone diritto, informazioni imprecise, modulistica troppo complessa, atteggiamento diffidente degli impiegati allo sportello, difficoltà di accesso legate allo SPID, ecc.); 2) privati (difficoltà di accesso con le banche, i servizi assicurativi, ecc.)
- ▶ **discriminazione a scuola e nei contesti formativi:** orientamento verso percorsi brevi e professionalizzanti dei figli indipendentemente dalle loro capacità/attitudini, atteggiamento degli insegnanti nei confronti dei figli a scuola e nei confronti dei genitori, borse di studio negate, ecc.
- ▶ **discriminazioni nel rapporto con le forze dell'ordine:** per capire se la persona viene fermata dalla polizia e controllata più di quello che capita ad altri cittadini ed altre cittadine, se viene ingiustamente sospettata o accusata di atti illegali, fermata, perquisita, interrogata o maltrattata;
- ▶ **discriminazione nei luoghi pubblici:** per capire quali forme di discriminazione sono più frequenti negli spazi pubblici e quali sono i luoghi e/o le situazioni in cui questi si verificano;
- ▶ **consapevolezza dei propri diritti:** come reagiscono le persone di fronte agli atti discriminatori, quanto sanno che possono denunciare una discriminazione subita, se sanno a chi possono rivolgersi.

Note metodologiche

Il questionario è stato reso disponibile su una piattaforma on line dedicata (consultabile anche tramite smartphone) per cercare di raggiungere un numero più elevato di rispondenti (inizialmente previsti 400). La rilevazione è stata aperta da aprile a novembre 2022 e ha raccolto complessivamente 522 questionari; di questi due terzi (333) sono stati compilati anche con informazioni relative al genere, le donne costituiscono il 75% (253 rispondenti).

In merito alle provenienze geografiche il campione è costituito dal 41% di persone originarie dell'America Latina, il 22% dell'Africa, il 15% dell'Europa e 14% dell'Asia (va detto però che solo 2/3 degli intervistati ha indicato il paese di nascita). Vi è anche una quota (9%) di persone intervistate nate in Italia e quindi, formalmente, seconde generazioni ossia figli e figlie di immigrati nati nel paese dove si sono trasferiti i propri genitori (persone straniere per cittadinanza, ma non immigrate). Il campione è stato rimodulato in base alle osservazioni raccolte nelle prime fasi della ricerca: la discriminazione razziale interseca varie dimensioni, oltre all'apparenza fisica, come quelle dell'origine etnica, della provenienza geografica, dell'accento linguistico, dei costumi religiosi. Questo ha indotto una ricalibrazione del campione più fedele alla distribuzione effettiva degli immigrati per nazionalità e genere. Sono diminuite pertanto le persone intervistate di origine africana e aumentate quelle dell'America Latina, perché da qui provengono molte donne, particolarmente esposte a processi di discriminazione.

L'indagine è stata rivolta a tutte le persone immigrate interessate interessati a riflettere e a esprimersi sul tema delle discriminazioni, proprio perché l'obiettivo era di analizzare le varie forme di discriminazione che si fondano su caratteristiche morfologiche della persona (colore della pelle, tratti somatici), oppure possono essere legate alla provenienza, alla nazionalità, alla cultura, alla cittadinanza, ma anche al genere, alla confessione religiosa, ecc. L'acquisizione della cittadinanza italiana come dimensione giuridica non mette al riparo dagli atti discriminatori, anche se può attenuare alcune dinamiche (ad es. l'accesso al pubblico impiego è garantito a tutti coloro che hanno la cittadinanza italiana al di là del paese in cui sono nati), per questo il campione include una quota di persone nate all'estero che hanno acquisito la cittadinanza italiana, oltre che situazioni ancor più spurie di persone figlie di coppia mista che hanno ereditato la cittadinanza italiana dai genitori.

Profilo del campione in base al paese di nascita e alla cittadinanza (335 risposte su un totale di 522 questionari, tasso di risposta del 64%)

		ESPERIENZA MIGRATORIA		TOTALE
		SI (nato/a all'estero)	NO (nato/a in Italia)	
CITTADINANZA	straniera	245	4	249
	italiana (acquisita)	59	21	80
	italiana (dalla nascita, figlio/a di coppia mista)	2	4	6
TOTALE		306	29	335

Nelle pagine che seguono vengono presentati i risultati dell'indagine, fornendo compiutamente il materiale statistico sotto forma di tabelle in cui vengono illustrate, per ogni quesito, le risposte fornite, la loro rilevanza in termini percentuali sul totale dei rispondenti e sul totale delle risposte fornite laddove la domanda ha previsto la possibilità di selezionare più di una risposta. Il questionario ha incluso prevalentemente domande a risposta multipla in cui, spesso, è stata inserita una categoria residuale "altro" per consentire ai soggetti di indicare condotte discriminatorie non previste o meno frequenti, al fine di mappare con maggiore precisione le esperienze vissute dai soggetti. Sono state inoltre inserite una serie di domande "aperte" per cui si fornirà il dettaglio delle risposte, sempre nell'ottica di fornire con maggiore completezza un quadro sulle condotte discriminatorie percepite.

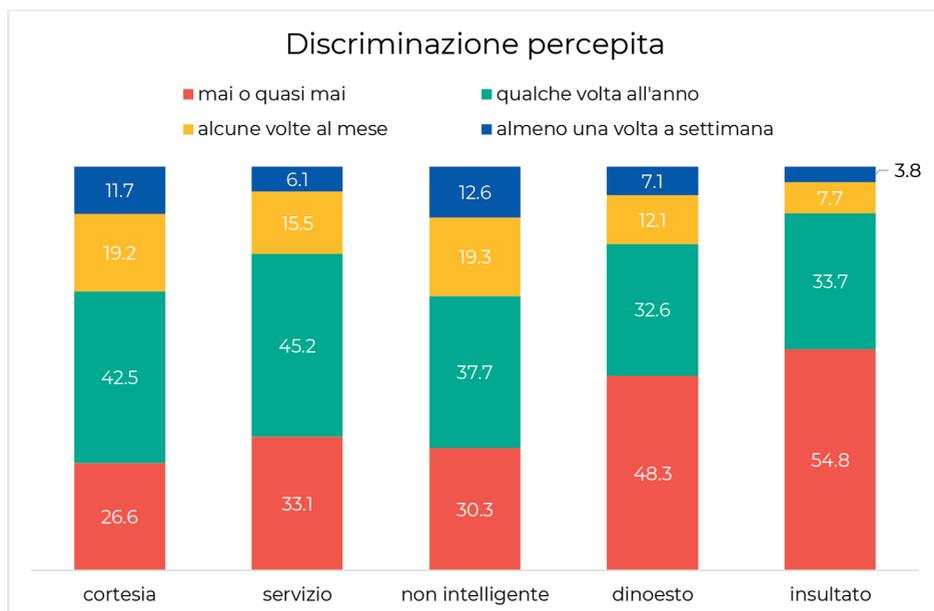
La percezione di aver subito una discriminazione

La prima domanda posta nel questionario concerne la discriminazione percepita in varie situazioni della vita quotidiana: pur non essendo il tema principale dell'indagine è stata posta perché è utile comprendere il vissuto delle persone intervistate, anche laddove la condotta discriminatoria non si configura come pertinente in termini giuridici. Il termine "percepita" rimanda alla natura complessa, aperta e flessibile del concetto di discriminazione, non solo perché c'è una differenza tra quanto avviene in termini oggettivi e quando viene percepito dalle vittime, ma anche perché tale percezione dipende da una serie di elementi psicologici e cognitivi: la consapevolezza dei diritti riconosciuti, la propria storia individuale con il bagaglio di esperienze e la pluralità di atti discriminatori vissuti, la predisposizione individuale del soggetto (talvolta le vittime esorcizzano il problema negandolo, sminuendolo o addirittura trovando perfino delle giustificazioni alle

discriminazioni), ecc. Dal momento che talvolta le discriminazioni non vengono individuate dalle vittime (specie nelle situazioni di discriminazione indiretta o di discriminazione istituzionale), la domanda (composta da una batteria di 5 items) ha fornito alcuni esempi di condotte discriminatorie.

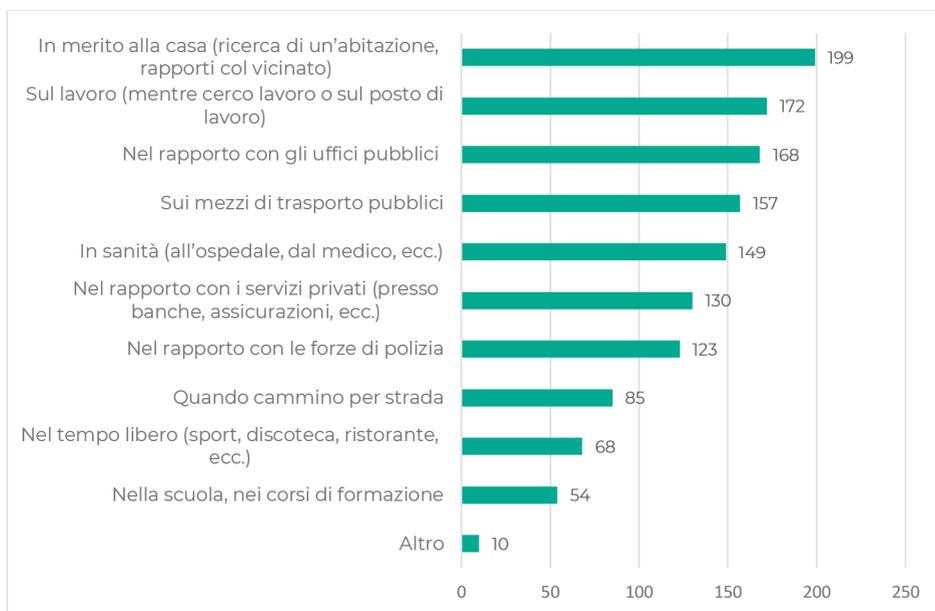
Ciò che capita con maggior frequenza è il fatto di “essere trattati con meno cortesia rispetto alle altre persone”: questa situazione è vissuta da 4 persone su 10 più di una volta all’anno, da 2 persone su 10 alcune volte al mese e da 1 persona su 10 addirittura una volta a settimana (**grafico 1, prima colonna**). Solo il 27% del campione afferma di non aver mai subito condotte di questo tipo. In seconda battuta in base al numero di risposte vi è la risposta “le persone si comportano come se pensassero che io non sia intelligente”: una situazione vissuta molto di frequente da un decimo delle persone intervistate, qualche volta al mese da un quinto del campione, qualche volta all’anno da 4 persone su 10. Solo il 30% afferma di non essersi mai trovato in una situazione simile. Le condotte discriminatorie più gravi, per cui la persona ha ricevuto un servizio peggiore rispetto agli altri utenti di uno sportello pubblico, è stata insultata o è stata trattata come un soggetto disonesto capitano un po’ più raramente, anche se i valori riportati nel grafico non sono così lontani da quelli visti prima (**vedasi grafico 1**).

Graf. 1: Nella tua vita quotidiana con quale frequenza ti capita queste situazioni?

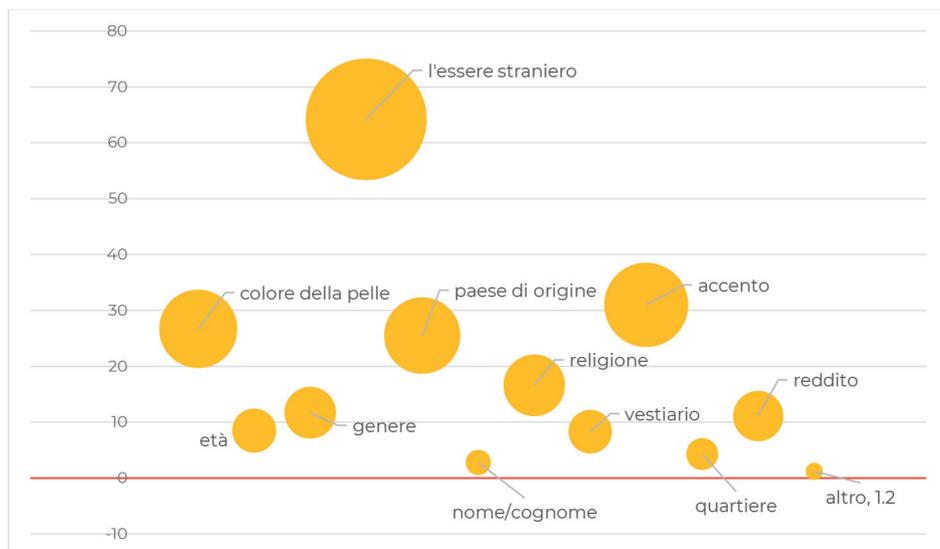


Gli ambiti in cui le discriminazioni sono più marcate sono in ordine decrescente: l'*housing discrimination* che si verifica soprattutto nella ricerca di una casa in affitto come emerge anche da diverse ricerche in materia (situazione subita dal 40% delle persone intervistate), la discriminazione sul lavoro (è capitato ad un terzo), nel rapporto con gli uffici pubblici (33%), sui mezzi di trasporto pubblici (31%), in ambito sanitario (30%), nel rapporto con i servizi privati (26%) e con le forze di polizia (25%). Su un totale di 522 persone c'è anche chi (21 rispondenti pari solo al 4%) ha detto di non essersi mai sentito discriminato. (v. grafico 2).

Graf. 2: In quale ambito si sente maggiormente discriminato/a? (valori percentuali sui rispondenti)



Le ragioni alla base di queste discriminazioni percepite si legano soprattutto a quattro fattori: l'essere una persona straniera (il 30,3% delle risposte), l'accento o il modo in cui si parla l'italiano (14,6%), il colore della pelle (12,6%) e il paese di origine (12,0%). Pesano meno le credenze religiose (7,8%), il modo di vestirsi (3,9%), il reddito percepito (5,2%) o il genere (5,5%). (v. grafico 3).

Graf. 3: Quale pensa siano le ragioni principali di queste esperienze?

Discriminazioni sul lavoro

Se è indiscutibile che il lavoro è una dimensione fondamentale per l'inclusione sociale delle persone migranti, è altrettanto vero che il mercato del lavoro italiano assorbe la manodopera straniera per lo più su posizioni professionali complementari all'offerta di lavoro autoctona, in profili lavorativi medio-bassi o professioni scarsamente qualificate (o peggio nell'economia sommersa). Decenni di studi sulla popolazione immigrata e sull'inserimento di quest'ultima nel tessuto produttivo hanno messo in luce criticità e barriere strutturali che perdurano nel tempo: la prospettiva lavorativa di molte persone migranti è ancora quella di un'integrazione subalterna. La necessità di un lavoro, non solo come introito economico, ma anche per mantenere il permesso di soggiorno, porta lavoratori e lavoratrici immigrate ad accettare condizioni occupazionali gravose; tutto ciò, unito alla difficoltà di far riconoscere il proprio percorso di studio nel paese di origine e le competenze professionali pregresse, oltre l'impossibilità di accesso all'impiego pubblico, rende particolarmente difficoltoso ottenere un lavoro coerente con le proprie abilità.

Un solo dato a tal proposito è sufficientemente esemplificativo: il lavoro domestico e di cura è la mansione professionale che ricorre più frequentemente tra le

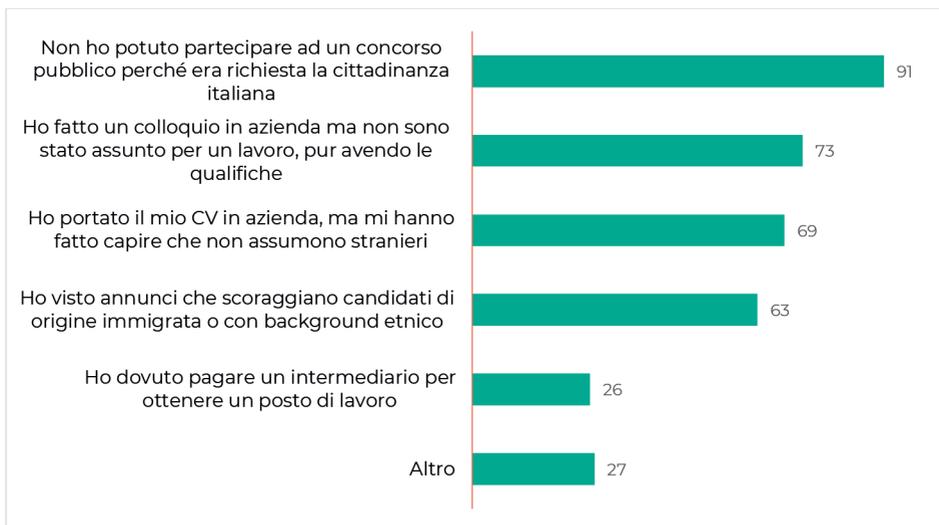
esperienze lavorative delle persone intervistate (ricordiamo che 3/4 del campione è costituito da donne e tra di esse almeno 1 su 2 ha svolto un lavoro in ambito domestico come assistente persone anziane, baby sitter o addetta alle pulizie). Per fortuna non mancano percorsi di mobilità ascendente visibili in altre carriere: c'è anche chi lavora come impiegato/a, chi come interprete, traduttore/trice, mediatore/trice culturale, commesso/a o addetto/a alle vendite; sono rari in ogni caso i lavori altamente qualificati.

La discriminazione sul lavoro si è posta quindi come uno dei temi centrali dell'indagine assorbendo diverse domande, relative sia all'ingresso al mercato del lavoro, sia alle discriminazioni che si verificano sul luogo di lavoro. Completano questo quadro le barriere che riguardano l'accesso al pubblico impiego, in questo caso siamo nell'ambito della discriminazione istituzionale.

Nell'accesso al lavoro le situazioni discriminatorie più frequenti sono state le seguenti: "non ho potuto partecipare ad un concorso pubblico perché era richiesta la cittadinanza italiana" (ha riguardato 91 persone, pari al 38,6% dei rispondenti), al secondo posto per numero di risposte vi sono i casi in cui è stato svolto "un colloquio in azienda ma la persona non è stata assunta pur avendo le qualifiche per svolgere il lavoro" (quasi un terzo dei rispondenti). Numerose anche le situazioni di discriminazione diretta in cui le persone dicono: "ho portato il mio CV in azienda, ma mi hanno fatto capire che non assumono stranieri" (29%) o quelle in cui esplicitamente "l'annuncio di lavoro scoraggiava i candidati di origine immigrata o con background etnico" (26%). **(v. grafico 4)**

Una volta che si è ottenuto un impiego si può rimanere vittima di altre condotte discriminatorie che possono concretizzarsi nel mancato rispetto totale o parziale della normativa contrattuale, in limitazioni all'esercizio dei diritti del lavoro, ordini di servizio penalizzanti come orari di lavoro e mansioni gravose che non competono alla posizione professionale ricoperta, retribuzione più bassa a parità di mansione rispetto ai colleghi e alle colleghe italiani/e, ecc. Vi sono poi molestie che fanno riferimento all'origine etnica, al colore della pelle o altre fattezze fisiche, al modo di parlare e possono essere attuate dai datori di lavoro o dai colleghi (espressioni verbali, derisioni, atteggiamenti ostili).

Dal questionario la situazione che emerge con maggior frequenza purtroppo è il ricorso all'economia sommersa: quasi 1 lavoratore su 2 ha affermato di lavorare o aver lavorato senza un contratto di lavoro (46,6% dei rispondenti) e circa un terzo (32,6%) denuncia situazioni di cosiddetto lavoro "grigio" per cui "si lavora con un contratto, ma in busta paga sono segnate meno ore di quelle che effettivamente

Graf. 4: Discriminazioni nell'accesso al lavoro (valori percentuali sui rispondenti)

sono svolte". Ad un terzo delle persone intervistate vengono "assegnate mansioni al di sotto della propria qualifica e delle proprie capacità professionali" (33,3%) e una su 4 "pensa di dover lavorare il doppio di quello che fanno gli altri" (26,1%). Un generale senso di inferiorizzazione emerge anche quando gli intervistati rispondono di "sentirsi ignorati, non presi sul serio, non presi in considerazione quando esprimono un'opinione" (22,7%) o addirittura derisi da colleghi e superiori (20,1%). La rappresentazione sociale dello "straniero" distorce i processi di percezione e valutazione dei propri colleghi e delle proprie colleghe in base ad un fenotipo o ad un'origine straniera, spesso definita dal colore della pelle. Alla domanda sui principali motivi per cui le persone si sentono discriminate sul lavoro le risposte più frequenti ricadono nuovamente sulla condizione di persona straniera (71,6% dei rispondenti), seguiti dall'accento straniero (29,3%), dal paese di origine (28,0%), dal cognome di origine non italiana (22,0%) e dal colore della pelle (21,1%). **(v. grafico 5)**

Con la domanda "oltre a questi esempi, c'è qualche altro modo in cui è stato discriminato/a o è stato trattato/a ingiustamente sul lavoro" le persone intervistate hanno potuto raccontare i propri vissuti, che tracciano un quadro delle condizioni incontrate sul lavoro. L'aspetto citato maggiormente è "la mancanza di rispetto" sottesa a commenti sgradevoli, atteggiamenti scortesivi, che, anche

Graf. 5: Discriminazioni sul lavoro (valori percentuali sui rispondenti)

quando non si trasforma in condotte discriminatorie vere e proprie, trasmette comunque una svalutazione sociale dell'altro e contribuisce a perpetuare una rappresentazione distorta di questa parte della popolazione.

Emblematico il commento di un intervistato che scrive "mi vedono solo come un operaio" e con un'unica frase riassume tutto lo svilimento che la società ricevente opera nei confronti dei migranti, riducendoli a "braccia utili all'economia", tollerati perché (e sinché) funzionali al tessuto produttivo del paese, rimarcando una precisa stratificazione sociale che vede un "loro" e un "noi" in un rapporto immutato di dominanza.

Riportiamo gli esempi e le riflessioni di alcune persone intervistate (risposte "aperte" delle domande 6 e 9):

🕒 INFERIORIZZAZIONE - SVALUTAZIONE SOCIALE

«Sono trattato come un essere inferiore»

«L'italiano è più rispettato dell'immigrato»

«La mancanza di rispetto alla mia persona, i colleghi sottolineano solo le difficoltà linguistiche sminuendo le mie capacità lavorative»

«Sentirsi dire: non abbiamo bisogno di voi altri»

«Credono che perché siamo stranieri siamo ignoranti e non sappiamo comportarci: ad es. dovevo andare a un evento al teatro e la signora mi ha detto lei sa che non può andare in pantaloncini e maglietta, le ho detto certamente lo so perché sono andata più di 6 volte con la mia scuola di lingua e cultura Italiana e per il mio livello di educazione nel mio paese andavo al teatro spesso»

«I clienti che preferiscono essere seguiti dai miei colleghi italiani»

«I clienti che sono meno cortesi con me»

«Ho un'esperienza da un datore di lavoro, nonostante sia impiegato da alcuni anni, il mio datore di lavoro è ancora riluttante a darmi una copia delle chiavi di casa»

DISCRIMINAZIONE ISTITUZIONALE

«Non ho potuto partecipare ad un bando perché i miei titoli di studio non sono riconosciuti in Italia oppure perché non ho la residenza minima richiesta in Italia»

«Non si può richiedere l'equipollenza del diploma delle superiori se non si ha la cittadinanza italiana»

«Per fare volontariato come guarda parchi a Milano mi hanno chiesto la cittadinanza italiana, mi mancava solo quello, non mi hanno preso per fare il corso e diventare volontaria»

IRREGOLARITÀ CONTRATTUALI - SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

«Il mio capo non voleva pagare le ore notturne e sempre cercava di lavorare solo con stranieri»

«Non accettano il permesso per legge 104»

«Quando lavoravo lo facevano lavorare come Cenerentola, quello non è rispetto per le persone»

«Una azienda di pulizia non pagava gli stipendi in tempo, non voleva pagare TFR... etc.»

«Molte volte ho incontrato persone che dicevano che perché ero immigrato o non avevo i documenti non potevano pagarmi quello che pagherebbero a un italiano e mi detraevano 100 o 200 euro dallo stipendio»

8 INTEGRAZIONE SUBALTERNA SEGREGAZIONE IN PROFILI OCCUPAZIONALI BASSI

«Dicono che noi stranieri facciamo solo questi tipi di lavoro di domestica e non sappiamo fare altro»

«Facevo lavori che gli altri non facevano»

«Il mio capo ha pensato che, essendo una persona di colore, io posso fare il lavoro più duro»

«Straniero è sinonimo di pulizia»

«Più di altri sono obbligato a mansioni diverse dal mio lavoro (che non mi competono)»

«Le aziende di solito non dicono apertamente non possiamo assumerti a causa del tuo background»

«Come mansioni (possibili) mi dicono solo colf e badante»

8 MALTRATTAMENTI E MOLESTIE

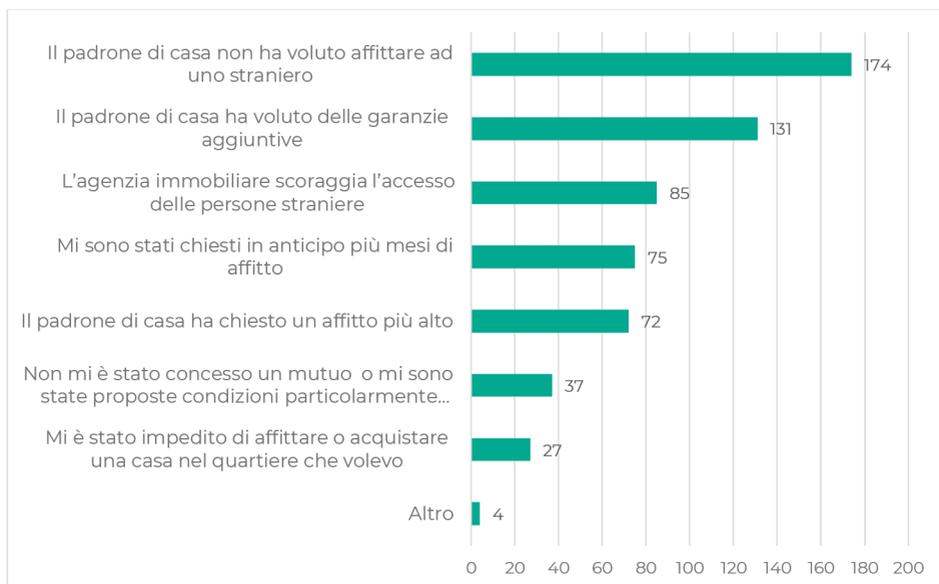
«Insulti, atteggiamenti di micro violenza»

«Il mio capo mi ferisce con abusi psicologici»

«ho subito molestie sessuali»

Discriminazioni sulla casa

L'accesso alla casa è una delle questioni nodali quando si affronta il tema delle discriminazioni verso le persone con background migratorio. Le difficoltà che si incontrano sul piano abitativo sono molteplici: ostacoli nel reperimento degli alloggi in affitto a causa dei pregiudizi e della diffidenza dei proprietari, canoni di locazione elevati per le persone straniere ritoccati verso l'alto, richiesta di garanzie aggiuntive, difficoltà nella stipula di contratti di locazione regolari, ecc. Ne derivano spesso fenomeni di sovraffollamento, in abitazioni inadeguate, fatiscenti o prive di servizi di base; segregazione spaziale e locazioni irregolari, canoni maggiorati dal 30% al 50% in più a parità di tipo di immobile affittato. **(v. grafico 6)** La ricerca di una casa in affitto è uno degli aspetti più ostici e dove si individuano maggiori condotte discriminatorie, pertanto il questionario ha previsto diverse domande inerenti alla questione. Sul totale del campione sono 309 le persone che hanno provato ad affittare un alloggio, di queste solo una piccola parte (5%) ha affermato di non aver mai subito discriminazioni di alcun genere, tutte le altre persone intervistate hanno vissuto discriminazioni più o meno esplicite.

Graf. 6: Discriminazioni sulla casa (valori percentuali sui rispondenti)

A 2 persone su 3 (66,7%) l'affitto di un alloggio è stato precluso perché il proprietario non era disposto ad affittarlo ad una persona straniera. Altrettanto diffuso è il caso, anch'esso di discriminazione diretta, dove il padrone di casa ha chiesto garanzie aggiuntive (ha riguardato il 50,2% degli intervistati). Sulla stessa scia si pongono quei comportamenti che il proprietario mette in atto in base al presupposto che una persona immigrata, in quanto tale, sarà meno puntuale nei pagamenti o arrecherà maggiori danni all'appartamento, motivo per cui chiede il versamento di un numero più alto di mesi di anticipo rispetto a quanto farebbe con una persona italiana (28,7%) o addirittura chiede un affitto più alto (27,6%). Anche le agenzie immobiliari operano con criteri discriminatori, scoraggiando l'accesso alle persone straniere (32,6%) in vari modi: ad es. proponendo meno alloggi da visitare, dicendo che l'appartamento è già stato affittato anche quando l'inserzione è stata appena pubblicata o dicendo esplicitamente che i proprietari non affittano a persone di origine straniera, come riportano le stesse testimonianze degli intervistati.

Le madri con figli/e sembrano essere la categoria maggiormente penalizzata, poiché i proprietari preferiscono affittare a single o gruppi di adulti con contratti

di locazione brevi, in modo che l'inquilino sia meno restio a lasciare l'immobile nel momento in cui serve al proprietario (questo potrebbe essere un caso di discriminazione di genere che si verifica anche con famiglie italiane). Riportiamo gli esempi e le riflessioni di alcune persone intervistate (risposte "aperte" della domanda 13):

🕒 RIFIUTO DI AFFITTO A PERSONE DI ORIGINE STRANIERA

«I padroni di casa non affittano agli stranieri»

«Chiamavo lo stesso giorno in cui appariva l'inserzione sul giornale e subito dicevano abbiamo già provveduto»

«Subito mi hanno detto che sei straniera non affittiamo a voi»

«Andando da una agenzia immobiliare (più di una purtroppo) mi sono state praticamente chiuse le porte in faccia dicendo che non affittano agli stranieri»

«Anche se hai chiamato prima per visionare la casa, dicono che richiameranno ma poi non arriva nessuna chiamata, finché poi rispondono e dicono che l'appartamento è già stato occupato»

«Quando mi hanno visto col velo mi hanno detto no a priori»

🕒 GARANZIE AGGIUNTIVE

«Le agenzie immobiliari chiedono più mesi di affitto come garanzie e/o una percentuale extra per il loro servizio»

«Chiedono un contratto a tempo determinato»

«Mi sono sentita discriminata per non avere la cittadinanza italiana»

«Ho dovuto affittare con l'aiuto di un amico»

🕒 IRREGOLARITÀ NEL CONTRATTO DI AFFITTO

«A volte i proprietari affittano la casa agli stranieri senza contratto, approfittando degli stranieri che hanno un disperato bisogno di un posto dove stare»

«Il padrone di casa vuole farmi lavorare come sua domestica senza contratto per scalare i 600 che prende in nero dell'affitto, poi non sistema le cose della casa e dice che devo farlo io»

8 DIFFICOLTÀ DELLE DONNE

«Non accettano i bambini quando affittano un casa (soprattutto se mamme single con figli)»

«Per essere una donna sola, ma vorrei portare le mie figlie qui, come faccio senza una casa»

«Una donna non può pagarsi la casa da sola senza le garanzie»

Circa un centinaio di persone nel nostro campione ha provato a presentare domanda per l'edilizia residenziale pubblica. Le persone straniere titolari di un permesso di soggiorno hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con quelle con cittadinanza italiana, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, tuttavia il patrimonio residenziale pubblico in Italia è molto scarso, soprattutto se messo a confronto con quanto accade in altri Paesi europei. Questa limitatezza degli alloggi pubblici comporta lunghe liste di attesa e l'incapacità dell'ERP di rispondere ad un numero elevato di persone in stato di disagio economico, oltre che una competizione "degli ultimi con i penultimi" che spesso mette in concorrenza cittadini italiani e stranieri.

Una domanda specifica del questionario ha inteso indagare se si verificassero forme di discriminazione nell'accesso all'alloggio popolare. In 22 casi potremmo trovarci dinnanzi a situazioni di discriminazione istituzionale dal momento che le persone hanno risposto "nel comune dove abito possono accedere alla casa popolare soltanto gli immigrati che vivono da molti anni in Italia". Leggermente meno frequenti invece le situazioni critiche di relazione con gli uffici, dove il servizio è reso meno fruibile da una serie di ostacoli che alla fine impattano sulla possibilità di esercitare un proprio diritto: "gli impiegati dello sportello per presentare la domanda mi hanno trattato con molta scortesia" (18 risposte), "i moduli da compilare erano troppo complicati e nessuno degli impiegati mi ha aiutato a capirli" (15 persone).

Discriminazioni nell'accesso ai servizi

Le persone con background migratorio possono essere vittime di condotte discriminatorie in altri due macro-contesti che abbiamo cercato di approfondire tramite una sezione specifica del questionario: i servizi pubblici e i servizi privati (con particolare attenzione al primo perché vi si possono verificare situazioni di discriminazione istituzionale).

Le discriminazioni possono essere operate a livello di legislazione e dalla Pubblica Amministrazione ogni volta che un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione

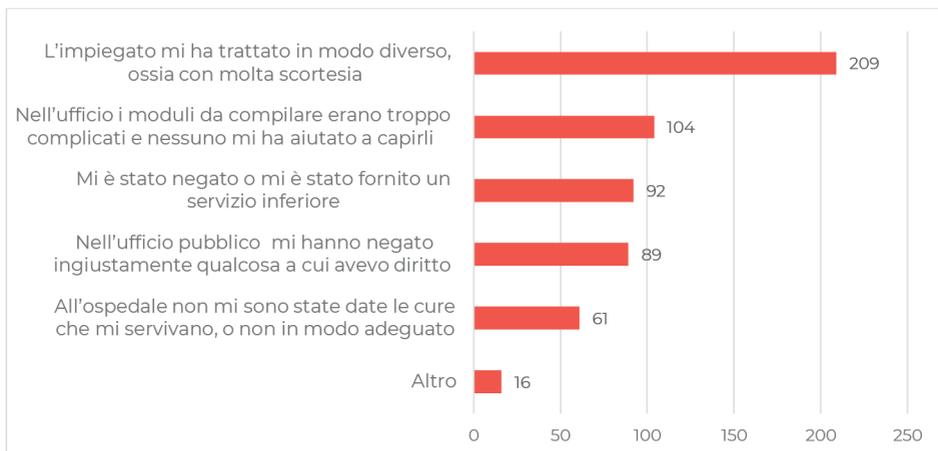
manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone (definizione UNAR). La discriminazione istituzionale si concretizza attraverso regolamenti, procedure e prassi che escludono una categoria di persone in base al fatto di essere straniere (ad es. non poter accedere ad un concorso pubblico senza la cittadinanza italiana).

Le forme di discriminazione istituzionale non si esprimono solo a livello legislativo, ma comprendono anche tutti quei comportamenti o quelle prassi degli attori istituzionali che impongono condizioni più svantaggiose ad un cittadino o una cittadina soltanto a causa della sua condizione di straniero/a. Si pensi, ad esempio, all'operatore di uno sportello pubblico che, mosso da una serie di pregiudizi che gravano sulle persone immigrate o di origine straniera, assume atteggiamenti scortesivi, poco rispettosi e persino negligenti, tali da porre alcuni/e utenti in una condizione di oggettivo svantaggio nella fruizione di un servizio. La discriminazione istituzionale si caratterizza, poi, per il fatto di essere poco evidente agli occhi dell'individuo, a volte può sembrare persino neutra e, in quanto messa in atto da un'istituzione, tende ad essere accettata più facilmente. In questi casi le persone discriminate non sempre hanno percezione di ciò, c'è una sorta di fiducia in quello che si considera un agire legittimo dell'istituzione. Questo rende più rischiosi e pervasivi gli effetti della discriminazione istituzionale. In altri casi, a seconda delle esperienze vissute in questi contesti (anche nei paesi di provenienza) gli utenti si aspettano che gli operatori pubblici siano inaffidabili, facciano preferenze in base alla nazionalità, ecc. e quindi interpretano negativamente la mancanza di una prestazione come una situazione discriminatoria, quando invece il diniego può essere determinato dalla mancanza di requisiti o di documentazione. Le situazioni che emergono con maggior frequenza sono il fatto di essere trattati/e con molta scortesia (denunciato ben dal 60,4% delle persone intervistate) e la difficoltà di comprendere la modulistica da compilare senza avere alcun supporto (30,1%). **(v. grafico 7)**

Alla domanda in cui si chiedeva di raccontare cosa era successo e quali diritti erano stati negati (domanda aperta n. 18) hanno risposto poche persone, ma le loro testimonianze sono significative:

«Ho la cittadinanza italiana, ma mi obbligavano a consegnare il permesso di soggiorno ripetendo continuamente che sono straniera e non era possibile fare la richiesta senza il permesso di soggiorno anche con la cittadinanza»

**Graf. 7: Discriminazioni nell'accesso ai servizi pubblici
(valori percentuali sui rispondenti)**



«dopo il 24 febbraio 2022 mi chiedevano di dove sono e politicamente da che parte sto, e se dico sono russa qualche volta mi guardano male!»

«Una mia amica ha avuto qualche brutta esperienza sul lavoro e in Questura»

«Non sono riuscita ad avere la cittadinanza italiana anche se sono nata in Italia, studio e vivo in Italia, questo perché dovevo risiedere nel paese fino al compimento dei 18 anni, ma questo non è avvenuto dato che ho trascorso alcuni anni nel mio paese d'origine (per scelta dei miei genitori). Ho dovuto vagare per l'intero Comune per chiedere cosa fare, ma nessuno ha saputo rispondermi. Credo però che in questo caso non sia stata colpa del personale»

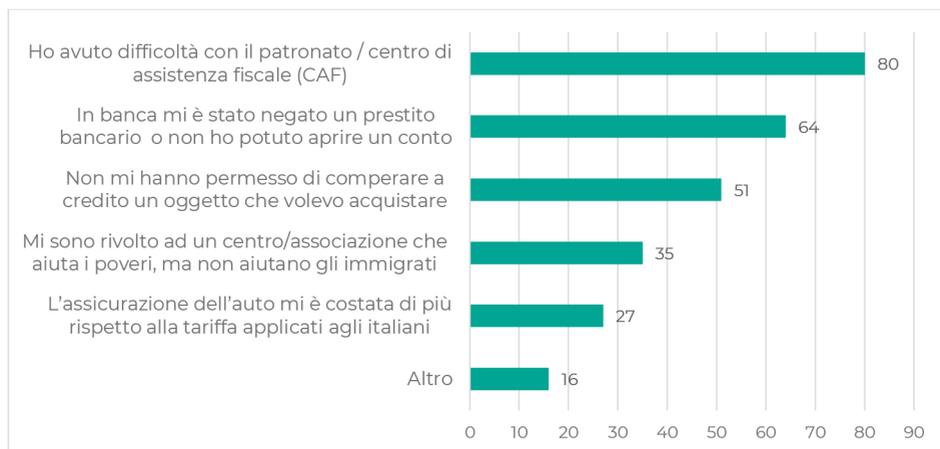
«Quando ho avuto i problemi con il mio ex-marito sono andata al Comune dall'assistente sociale, le ho raccontato tutto, lei mi ha risposto «se vuoi ti mando al tuo paese». Quando la situazione è peggiorata con mio marito, sono andata dai carabinieri, mi hanno portato in un posto per 2 mesi (ero incinta). Quando mancavano 20 giorni al parto, la stessa assistente sociale mi ha detto «devi andare da qualche amica tua perché non poi partorire in questo posto», io le ho chiesto di portarmi dove ci sono le donne maltrattate perché io non conosco nessuno e lei mi ha risposto «allora quando nasce tua figlia la do a suo padre, almeno lui ha una casa e un lavoro, e tu vai a dormire sotto il ponte, tu non hai niente, anche l'italiano non lo parli bene». Quando è uscito il decreto dal tribunale c'era scritto che l'assistente sociale doveva portarmi in una casa famiglia ma lei mi ha detto che il Comune non aveva fondi.»

Diversi servizi oggi richiedono il possesso dello SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale, in mancanza del quale diventa molto difficoltoso accedere alle prestazioni, in particolare su alcune piattaforme digitali come quella dell'INPS (a cui possono accedere senza SPID solo i soggetti che per ragioni normativi non lo possono avere come i soggetti sottoposti a tutela). In mancanza dello SPID si possono utilizzare la carta di identità elettronica o la Carta Nazionale dei Servizi ma con lettore R-feed o con delle applicazioni nello smartphone come autoidentificatori (strumenti non semplici per molte persone). Sono 82 le persone che hanno detto di aver incontrato difficoltà nell'accesso al servizio perché non erano in possesso di uno SPID o perché non riuscivano ad utilizzarlo e un terzo di loro alla fine ha rinunciato al servizio. (v. grafico 8)

Il secondo ambito di analisi si riferisce ai servizi privati che forniscono beni o servizi di pubblica utilità e sono accessibili agli utenti nella loro vita quotidiana (banca/finanziarie, associazioni, patronati e centri di assistenza fiscale, servizi assicurativi, ecc.). Anche in questo caso, per rendere più comprensibile la domanda, sono stati posti degli esempi concreti lasciando la possibilità alle persone intervistate di fornire altri esempi di discriminazione.

In base alle risposte fornite (vedasi grafico 8) tra gli uffici privati spiccano come teatro di condotte discriminanti i patronati/centri di assistenza fiscale (ha incontrato problemi il 41,9% delle persone intervistate) e le banche (33,5%). Va

Graf. 8: Discriminazioni nell'accesso ai servizi privati
(valori percentuali sui rispondenti)



anche detto però che, su un totale complessivo di 260 rispondenti, 69 (quindi circa un quarto) hanno detto di non aver mai subito comportamenti di questo tipo.

Alla domanda su quale fossero i motivi per cui la persona si è sentita discriminata la maggior parte di quelle intervistate (61,4%) ha risposto che questi comportamenti sono legati alla condizione di persona straniera. Seguono il paese di origine (28,4%), l'accento straniero (25,0%), il colore della pelle (18,9%) e il nome/ cognome che non sembra di origine italiana (17,8%).

Anche in questo caso gli esempi forniti (domanda aperta n. 25) sono molti e riguardano sia i servizi privati che i servizi pubblici. Riportiamo le testimonianze più significative:

«Entrare in un servizio e chiedere di uno specifico ufficio, ad es. quello dell'avvocato e sentirmi offrire di andare all'ufficio immigrati»

«Iniziano a fare domande riguardo al perché sono venuta in Italia ipotizzando che nel mio paese non avevo delle condizioni degne»

«L'Italia con la normativa attuale agevola la discriminazione nei call center con il fatto di consentire e trasferire le chiamate per assistenza all'interno dell'Unione Europea, crea aspettativa nei clienti che al chiamare saranno assistiti da consulenti madrelingua italiani; diverse volte mi hanno detto ma lei non è italiana....»

«Mi hanno detto che noi stranieri rubiamo allo Stato italiano. Quando non avevo documenti in un Patronato mi hanno urlato dicendomi che ero clandestina e che doveva andare verso l'Egitto»

«Vengo trattata come una persona ignorante solo perché straniera, nonostante abbia la doppia cittadinanza»

«Non si può accedere a tutti i tipi di lavoro, secondo la mia esperienza, gli stranieri vengono a fare lavori di pulizia e badante perché ancora non sanno cosa fare, non hanno la conoscenza di base della lingua, titoli accademici equivalenti a un italiano medio»

«Mi hanno negato l'apertura di un conto corrente»

«Quando voglio chiedere per qualcosa allo sportello (tipo biglietto per il treno) è stato difficile capire come posso procedere visto che non parlo benissimo l'italiano. Sembrava che la persona fosse infastidita da me»

«A volte mi hanno trattato ingiustamente per il modo in cui parlano con me, con un certo tono cattivo o con una faccia arrabbiata mentre mi parlano, a volte mi sento male e imbarazzato perché forse è il colore della mia pelle ed è per questo che mi trattano in questo modo»

«Venditori maleducati o che facevano facce disgustose quando parlavo, dicendo che non mi capivano»

«Senza regolare contratto non ho nessun conto in banca, proprio per questo ho un contratto di collaborazione, ma mi hanno detto che non sono stato in grado di pagare le spese»

«I servizi sociali hanno messo in dubbio la mia situazione»

«Mi hanno fatto sentire come stupida anche se avevo ragione»

«Comprare un'auto con anticipo zero non è consentito ad un cittadino non italiano»

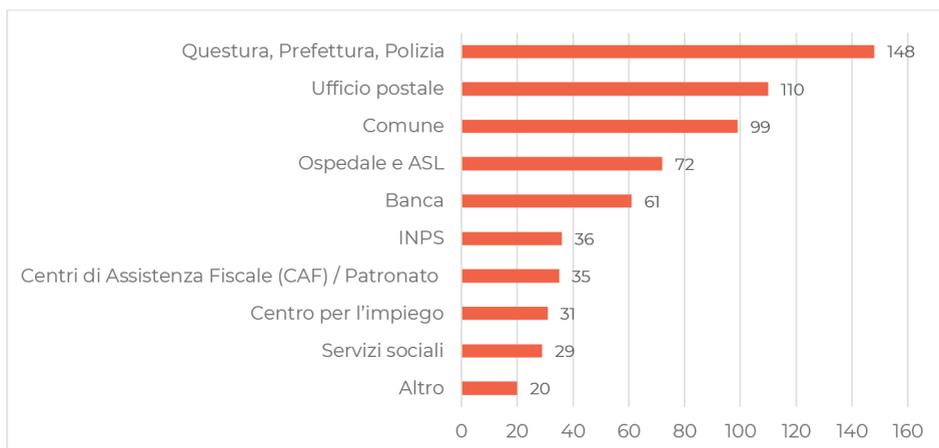
«Creano difficoltà in più e non spiegano bene le cose come se io non fossi capace di capire»

«In comune per fare la residenza non conoscevano il permesso di soggiorno per richiesta di asilo»

«Quando mi hanno conosciuta hanno pensato che fossi illegale»

«Discriminazioni subite presso vari uffici: Posta, Polizia, Questura, Ospedale, Scuola, Centro sportivo, Ufficio Minori, Comune, Servizio Sociale, Ufficio per l'impiego»

Graf. 9: In quali uffici ha subito maggiori discriminazioni?
(valori percentuali sui rispondenti)



La sezione dedicata ai servizi si è conclusa con una domanda generale sugli uffici in cui la persona intervistata ha percepito di subire maggiori discriminazioni. Tra tutti spicca la Questura (comportamenti discriminatori verso il 45,8% dei rispondenti),

seguono le Poste (34,1%), il Comune (30,7%) e i servizi sanitari (22,3%). In questa sezione solo il 12% del campione ha detto di non essersi mai sentito discriminato. (v. **grafico 9**)

Alla domanda in cui si chiedeva di raccontare cosa era successo e in quale modo si era sentito trattato in modo diverso e ingiusto (domanda aperta n. 28) hanno risposto molte persone intervistate(183), riportiamo alcune delle testimonianze più significative raggruppate per categorie.

8 LA QUESTIONE DELLA LINGUA E LE MODALITÀ COMUNICATIVE

«Non è successo a me direttamente ma a mia madre, lei non parla benissimo italiano, tende a mischiare le lingue e quindi a volte fa fatica a spiegarsi. In mia presenza ho visto l'impiegata delle poste iniziare a trattarla con il tu, diversamente dagli altri clienti, parlarle in modo scorbuto e chiudersi di fronte alle sue difficoltà di comprensione e di spiegazione, dandole pure della scema»

«Mi accorgo che quando parlano con gli italiani danno del lei, invece quando parlano a me danno del tu»

«Non parlavo la lingua. Mi hanno fatto sentire una interdetta»

«Il fatto che anche se fossi nata qui e parlassi bene l'italiano, mi correggessero anche per una svista»

«Sono stata trattata in maniera diversa perché parlo male l'italiano e avevo bisogno di aiuto»

«Dare per scontato che solo per la mia condizione da persona straniera, non potessi comprendere»

«Basta che parli e quando guardano i miei documenti e mi chiedono come mai sono italiana?»

«Al salutare mi danno del Lei, quando porgo i miei documenti di straniero e mi sentono parlare cambiano registro e mi danno del tu»

«A volte non sono umani nel comprendere la difficoltà che abbiamo a esprimerci nella lingua italiana»

«Non hanno pazienza per ascoltare una persona che sta imparando la lingua italiana»

«Spesso capita quando sono con mia madre, gli impiegati non le danno mai del «lei» e non sono quasi mai sorridenti, chiedono spesso «hai capito?», «lo sai fare?»

«Si irritano quando parliamo un italiano scarso»

8 RAPPORTI CON LE FORZE DELL'ORDINE

«In Questura ti trattano malissimo, sono scortesì, ti lasciano aspettare fuori in strada anche con i bambini e ti trattano in modo arrogante»

«In Questura ci sono quelli gentili, ma la maggior parte sono molto scortesì trattano male e rispondono male quando si chiede qualcosa»

«Credo che tanti poliziotti non abbiano una buona formazione professionale; mi ricordo che tanti anni fa trattavano male o in maniera maleducata la maggior parte degli stranieri, me compreso, che facevano domanda per il permesso di soggiorno. Spero che oggi sia cambiata la situazione»

«In Questura ti trattano come se fossi un animale o non capissi l'italiano»

«Mi hanno fatto tornare più volte in Questura perché dicevano che mancavano dei documenti e non mi chiarivano i documenti necessari»

«Il poliziotto in Questura mi ha detto che il mio appuntamento con la commissione territoriale era già passato e di dimenticarmi che avrei fatto i documenti. Mi sono recato da un avvocato che si è procurato una copia della convocazione: diceva che la commissione sarebbe stata entro un mese»

«I poliziotti che lavorano in Questura trattano con arroganza tutte le persone che chiedono il permesso di soggiorno, rispondono alle domande con voce sgarbata e il sistema è troppo lento»

«In sede di consegna dei documenti per la carta di soggiorno erano convinti (sbagliando) che il mio passaporto fosse falso. In sede di ritiro della Carta di soggiorno mi hanno mandato a casa perché non avevo il tagliando che attesta la consegna della busta e i pagamenti di bollo. Quando sono tornato ho trovato altri funzionari di polizia a cui è bastato il codice che mi era arrivato dal Ministero e che mi informava che la mia carta di soggiorno era pronta in Questura»

«Siamo musulmani. Mia moglie ed io siamo andati alla Questura di Brescia per fare domanda di asilo. Serviva una foto, mia moglie non voleva togliersi la sciarpa a causa della sua convinzione. Per questo motivo, l'ufficiale ha gridato a mia moglie e le ha tolto con la forza la sciarpa. Mia moglie ha pianto e la sua situazione psicologica è peggiorata»

«In Questura siamo tanto discriminati. Sembra che noi abbiamo un debito con loro»

«Trattamento maleducato, poco disponibile a comprendere i dubbi degli utenti stranieri. In Questura questa situazione è esponenziale»

«In Questura mi hanno dato informazioni sbagliate e mi hanno detto che dovevo tornare in Belgio per ottenere il visto»

«Ogni volta che mi ferma la polizia mi continuano a chiedere di esibire il permesso di soggiorno quando in realtà non l'ho più perché sono cittadino italiano»

«In Questura l'agente si è rifiutato di consegnarmi il permesso di soggiorno perché non avevo aspettato come gli altri nonostante fosse pronto e mi ha mandato via»

📍 NEGLI UFFICI PUBBLICI - DIFFICOLTÀ PER ACCEDERE AI SERVIZI

«In Posta: la non disponibilità a spiegare o supportare nella compilazione di raccomandate / bollettini»

«Ogni volta che i dipendenti hanno chiesto nuovi documenti, misure dell'appartamento, ecc. poi hanno dimenticato che li abbiamo trasmessi»

«Superficialità sul luogo di nascita, i sistemi riportano in automatico San Jose California e non quello giusto San Jose Costa Rica errando la mia cittadinanza e comportando eterne perdite di tempo»

«Ero in una casa senza luce e non avevo nessuno reddito, sono andata al Comune con una bambina di 6 mesi e una di 7 anni per chiedere l'emergenza abitativa, mi hanno spiegato che non possono aiutarmi perché ho 2 figli e non 3, dopo ho fatto una domanda scritta, ma mi hanno detto che il mio reddito è troppo basso»

«Sono seguita da un centro antiviolenza, tramite loro ho preso appuntamento dai servizi sociali, ho raccontato la situazione, alla fine mi hanno giudicata, ho lasciato perdere, fino a oggi e dopo quasi un anno di lotta per me e per le mie figlie, non ho mai avuto un aiuto da loro»

«In un centro dell'impiego Viterbo, l'impiegata ha detto «voi fare sempre perdere tempo, devo spiegare due e tre volte le cose, non capite». Era la prima volta che mi spiegava una procedura»

«Per avere chiarimenti su un documento mi hanno trattato in modo sgarbato»

«Nessuno mi ha controllato per ore e per questo si è presentato un problema e hanno dovuto ricucire la ferita»

«Una volta, quando mio marito soffriva terribilmente, ho chiesto aiuto a un'infermiera, ma lei ci ha ignorati e ci ha consigliato di aspettare il nostro turno! Non ha nemmeno provato a capirci»

«Un'impiegata del CUP in ospedale non voleva prenotarmi un esame diagnostico, nonostante avessi l'impegnativa medica e la cittadinanza italiana (ma il cognome straniero)»

3 NEI SERVIZI PRIVATI - DIFFICOLTÀ PER ACCEDERE AI SERVIZI

«Al CAF non pongono attenzione e dalla mia ultima esperienza mi hanno dato indicazioni sbagliate e questo ha rallentato il mio processo di rinnovo del permesso»
«Ho fatto la richiesta per la pensione perché sono rimasta vedova e la donna del patronato, quando ha visto che non avevo la residenza qui, mi ha urlato davanti a tutti dicendomi che ero clandestina e che non avevo nessun diritto. Mi ha fatto firmare tanti fogli mentre mi urlava e mi umiliava»

«Nell'atto di chiedere un prelievo non solo l'agente allo sportello mi ha fatto attendere benché fossi l'unica, poi ha servito chi si è presentato dopo di me; alle mie proteste non solo mi ha sgridato ma ha anche prolungato l'attesa. Il giorno dopo ho chiuso il rapporto con quella banca»

«In banca e in Comune, essere guardata male e interpellata per avere la Carta d'identità italiana rilasciata da un altro paese. Ai servizi sociali, non dandomi le giuste informazioni o certi aiuti, per via del mio paese di origine e cittadinanza (persona nata in Argentina)»

«Stavo chiedendo informazioni e continuavano a dirmi di aspettare o chiedere agli altri colleghi»

«Mi hanno negato un contratto di affitto perché non sono italiana»

«Il contratto d'affitto è stato intestato al mio compagno italiano e non a me nonostante in possesso di un contratto di lavoro indeterminato»

3 SERVIZI E DIRITTI NEGATI

«Quando ho voluto richiedere un provvisorio alla tessera sanitaria, visto che l'appuntamento mi è stato dato 3 mesi dopo, me l'hanno negato»

«Ho un problema sanitario da 3 anni, fino a oggi non sanno il motivo e mi dicono di andare a vedere un altro dottore più bravo di loro e mi trattano molto male»

«Non mi hanno dato informazioni a sufficienza»

«Non spiegano bene all'inizio, poi quando voglio approfondire l'argomento scopro che ci vuole o cittadinanza italiana o un certo reddito o altro, ma nel frattempo ho dovuto prendere un permesso per assentarmi dal lavoro»

«Dopo un incidente mortale sono stata trasportata al pronto soccorso, lì mi hanno dato un lettino con ruote e quando è arrivata la polizia mi sono messa sulla sedia per rispondere alle loro domande, quando è finito il colloquio mi sono accorta che il lettino non c'era più, sono dovuta rimanere seduta nonostante le mie condizioni di

salute, quando ho chiesto al dottore di ridarmi un lettino lui mi ha risposto «il lettino te lo posso dare solo a casa mia», ci sono rimasta male»

«Ho avuto esperienza di violenza domestica mentre immigravo in Italia. Mentre spiegavo la mia situazione al poliziotto non mi sono stati di aiuto dicendo che la situazione non era così grave... anche la mia assistente sociale che era in un paesino in provincia di Piacenza!»

«Mi ha detto: se non parli italiano non è un mio problema, cerca qualcuno che parli italiano»

«Non pagano regolarmente. Sto lavorando quando mi chiamano, ma non pagano correttamente; pensano che siamo stranieri e non conosciamo i nostri diritti»

«Non hanno approvato un assegno che ho ricevuto dal lavoro (perché non avevo un conto in banca), anche se avevo tutti i documenti necessari»

«Volevo comprare un telefono, ma mi hanno riferito che non si poteva, perché non ero cittadina italiana»

«Albergo accessibile al mio compagno, ma al primo sguardo in reception hanno disdetto (io sono di carnagione scura)»

«I miei figli non sono stati tesserati insieme ai loro compagni di squadra perché, pur essendo nati in Italia hanno bisogno della cittadinanza italiana e di tanti documenti che ad altri non richiedono»

«Non volevano aprirmi un conto in banca»

«In banca quando ho chiesto un mutuo, il gestore ha rifiutato, nonostante io sia loro cliente da quasi 20 anni e abbia un deposito mensile sul mio conto»

«Volevo denunciare un bianco che mi stava sfruttando e mi è stato detto che «noi neri» non abbiamo il diritto di denunciare un bianco»

SCORTESIA, OFFESE, DISCRIMINAZIONI

«Ti trattano come gli animali, mi sono sentito offeso»

«Risposte scortesie, informazioni a metà e con un tono di voce alto»

«Non hanno pazienza nell'ascoltare e capire gli stranieri»

«Sono stato trattato in modo scortese perché il mio italiano non era così buono, quindi l'uomo ha riso di me e non ha preso sul serio i miei bisogni per motivi di età e lingua»

«Non spiegano bene e non si interessano se non capisco»

«Il fatto che mi trattassero come se fossi ignorante»

«Mi trattano diversamente perché sono di colore»

«Sono stato trattato come se fossi inferiore e stupido»

«Parlavano male degli immigrati davanti a me come se non ci fossi»

«Mi vedono strana, do colpa al velo ma non solo»

«Mi sentivo male per essere uno straniero»

«Il trattamento riservato agli stranieri è vergognoso»

«Per il solo fatto di essere stranieri non hanno un po' di rispetto e ti fanno sentire come ignorante»

«Sminuendo le capacità genitoriali e il mio bagaglio informativo sulla mia situazione trattandomi da una persona che non comprende.....»

«Anche se fai la fila chiamano gli altri, tu rimani sempre ultimo negli ospedali, all'inps, in Comune e in tanti altri uffici. Nell'autobus a volte non si fermano perché ci sono solo stranieri o ti fanno alzare dalla sedia, ti gridano e ti insultano»

«Quando ho presentato il Kit per il permesso di soggiorno, l'impiegata mi ha trattato in modo discriminatorio facendo delle domande non competenti a lei e di fronte alle altre persone. Mi sono sentito umiliato»

«Quando cercavo un appartamento perché pensavano che non avrei potuto pagare»

«Le poste sono il peggior posto: personale demotivato, impreparato, non qualificato, over età e con contratti solidi, quindi sull'immigrato scaricano le proprie frustrazioni esistenziali e mentali»

«A volte negli uffici immigrati dello Stato ti guardano proprio come gli animali, a volte non sanno nemmeno il loro lavoro cosa è, ti danno informazioni sbagliate, ecc.»

«Le solite cose per il fatto che porto un velo, senza sapere né da dove vengo né che lingua parlo....» «Semplicemente per il velo in testa»

«Ero tranquillamente sull'autobus ad accompagnare mia figlia all'asilo e un'anziana mi ha sputato senza nessun motivo»

Discriminazioni a scuola

La discriminazione può annidarsi anche tra i banchi di scuola. A questa sezione del questionario hanno risposto solo le persone intervistate che hanno dei figli e delle figlie in età scolare o quelle giovani che stanno frequentando un percorso formativo (184 intervistati/e).

Spesso gli alunni e le alunne immigrati/e non hanno le stesse opportunità di carriera scolastica dei loro compagni, con differenze note in letteratura tra chi è nato/a in Italia e chi è immigrato/a, in ragione del fattore linguistico. Una buona conoscenza dell'italiano da un lato e una famiglia alle spalle in grado di sostenere i ragazzi e le ragazze nel loro rapporto con la scuola sono ancora due variabili che incidono fortemente sulle traiettorie formative, gli esiti scolastici, il conseguimento del diploma, ecc.

Il 20,6% delle persone che hanno risposto alla domanda ha detto di non aver mai subito comportamenti di questo tipo, tra gli altri emergono alcune condotte discriminatorie che vanno dalla relazione tra insegnanti e i genitori (quasi 4 persone su 10 si sono sentite trattate con un atteggiamento scortese imputabile al fatto di essere straniere), all'orientamento verso percorsi professionali giudicati più facili e alla portata di chi ha origine straniera (quasi 4 persone su 10 hanno ricevuto il suggerimento di iscrivere il proprio figlio o la propria figlia ad una scuola più semplice rispetto a quella che si era scelta). Per quanto questo fenomeno abbia subito negli anni un rallentamento, ben visibile anche dalla distribuzione degli studenti per tipo di istituto nei percorsi di istruzione secondaria, non è infrequente che ancora oggi gli alunni e le alunne stranieri/e (soprattutto se immigrati/e) vengano indirizzati verso le scuole di minor prestigio sociale. Se questi atteggiamenti possono collocarsi maggiormente nella sfera del percepito e non necessariamente riflettono sempre una condotta realmente discriminatoria, diverso è il caso in cui gli insegnanti assumono dei comportamenti inappropriati nei confronti delle migrazioni e quindi anche dei giovani di origine immigrata (ad es. parlano male dell'immigrazione in classe, criticano costumi religiosi, ecc.) (è capitato al 28,8% delle persone intervistate). (v. grafico 10)

Graf. 10: In quali uffici ha subito maggiori discriminazioni?
(valori percentuali sui rispondenti)



Discriminazioni nel rapporto con le forze di polizia

Le forze di pubblica sicurezza sono un elemento nevralgico nella gestione del fenomeno migratorio, visto che a loro spetta il controllo del territorio e che, nell'esercitare questo controllo, possono selezionare le persone in base a criteri di pericolosità e criminalità, concentrando la loro attenzione su alcuni soggetti piuttosto che altri.

Qui entrano in gioco i processi di etichettamento, non solo certe retoriche comuni che i poliziotti condividono con il resto della società e che influenzano inevitabilmente la loro percezione della persona immigrata (il "diverso" che genera insicurezza), ma anche alcuni elementi che afferiscono maggiormente all'operato delle forze dell'ordine. Ad esempio è più probabile che vengano fermati e controllati i maschi adulti, in particolare quelli più giovani (in generale i giovani vengono controllati di più perché vivono gli spazi pubblici della città in maniera diversa, stanno fuori più tardi la sera, sono percepiti come fonte di disturbo e insicurezza in strada, ecc.). Età e nazionalità agiscono come "apparenze scorrette"¹¹ che orientano i poliziotti a fermare più spesso le persone di una certa nazionalità, come è emerso anche dal questionario: marocchini, tunisini, egiziani, gambiani, ecuadoriani, bangladesi, turchi e albanesi dichiarano più di altri intervistati di venire fermati per strada per il controllo dei documenti. Complessivamente vengono fermati più spesso gli africani e gli asiatici, con importanti differenze tra aree di provenienza: sono molto più controllate le persone provenienti dal sud-est asiatico (soprattutto gli uomini), raramente i filippini forse perché corrispondono allo stereotipo dell'immigrato che non crea problemi o dell'immigrato "docile" e dedito al lavoro, che magari non è in regola con i documenti, ma non rientra nello stereotipo del personaggio pericoloso a cui è necessario prestare attenzione.

Non è quindi solo la linea del colore quella che demarca il confine tra chi viene controllato e chi no, ma piuttosto un insieme di tratti negativi che definiscono la rappresentazione del potenziale criminale, poiché gli agenti di pattuglia agiscono cercando di massimizzare la probabilità di selezionare, tra i passanti, quelli che potrebbero risultare pericolosi. **(v. grafico 11)**

In generale gli uomini vengono fermati e controllati più spesso che le donne e subiscono in genere più episodi discriminatori quando si trovano in questi frangenti.

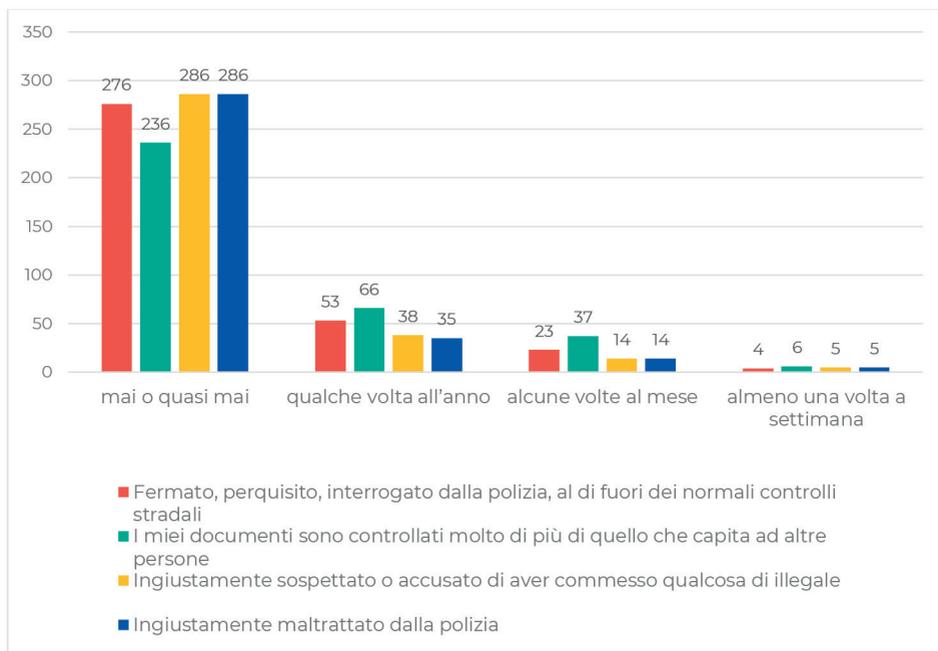
Complessivamente non sono molte le persone che entrano in contatto con le forze

¹¹ Sacks H., *Come la polizia valuta la moralità delle persone basandosi sul loro aspetto*, in Giglioli, Dal Lago (a cura di), *Etnometodologia*, il Mulino, Bologna, 1983.

di polizia: su 350 persone circa che hanno risposto a questa batteria di domande la maggior parte (il 78%) sostiene che i controlli siano veramente rari e nel 13,9% dei casi avvengono qualche volta all'anno. Tuttavia ciò che colpisce è il sentimento che traspare dalle parole di molti intervistati e la sensazione di una costante discriminazione agita nei loro confronti, indipendentemente dall'aver la cittadinanza estera o dall'aver acquisito la cittadinanza italiana (la variabile cittadinanza non influisce sulla frequenza dei controlli della polizia). Emerge bene dalle parole di alcune persone intervistate che hanno risposto alla domanda aperta: "c'è qualche altro modo in cui è stato discriminato o è stato trattato ingiustamente quando ha incontrato le forze di polizia?"

«Quando durante un controllo di polizia mi hanno chiesto i documenti e io ancora non ero in possesso, mi hanno portato in commissariato una notte. Ci sono quelli che mi hanno trattato abbastanza bene, ma c'erano anche quelli che mi hanno fatto sentire che non valevo niente»

Graf. 11: Da quando è in Italia le è mai capitata una di queste situazioni? (valori % su risposte)



«Sono stata trattata in modo scortese e arrogante»

«Fanno controlli mirati: solo sugli stranieri»

«La polizia è venuta da me alle 11 di sera a chiedere un documento che, secondo loro, mancava nella richiesta del permesso di soggiorno»

«Sono soggetto a pregiudizi e stereotipi»

«È evidente che quando hanno a che fare con me hanno un occhio di riguardo in qualsiasi mio gesto, quasi come se potessi essere una minaccia»

«Solo una volta: eravamo quattro amici ad aspettare il nostro treno che era in ritardo, sono arrivati i poliziotti, hanno controllato i nostri documenti. Allo stesso modo, un paio di volte si sono fermati e hanno controllato i documenti»

«Quando ho perso i documenti, sono andato dai carabinieri che giravano per la stazione di Porta Nuova per denunciare, ma non mi hanno ascoltato nemmeno guardandomi. Devo attirare la loro attenzione prima che mi parlino».

Il rapporto con le forze dell'ordine è più complesso del previsto nel senso che vi è una forte distinzione tra vari corpi di polizia deputati al controllo del territorio e gli uffici preposti al rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno. La Questura in particolare emerge come l'ufficio in cui le persone intervistate hanno sperimentato maggiori situazioni discriminatorie.

«In questura quando rinnovavamo il permesso di soggiorno; i poliziotti sono sempre stati scontroso e ci davano sempre del tu»

«Quando sono andata in Questura per chiedere informazioni per un visto turistico per mia sorella»

«In Questura un poliziotto ha risposto con arroganza quando avevamo bisogno di una guida o di aiuto per chiedere il permesso di soggiorno»

Insieme all'età e alla provenienza geografica, l'altro elemento centrale è la conoscenza della lingua: la dimostrazione di saper parlare bene italiano diventa garanzia di integrazione, inserimento sociale e non pericolosità, anche se tale binomio è tutt'altro che scontato:

«A me non capita quasi mai perché parlo bene l'italiano e mi difendo, ma questo accade molto spesso a persone che sono in Italia da poco tempo o che non conoscono i propri diritti e hanno paura di subire discriminazioni»

«Non mi hanno assistito perché non parlavo bene l'italiano»

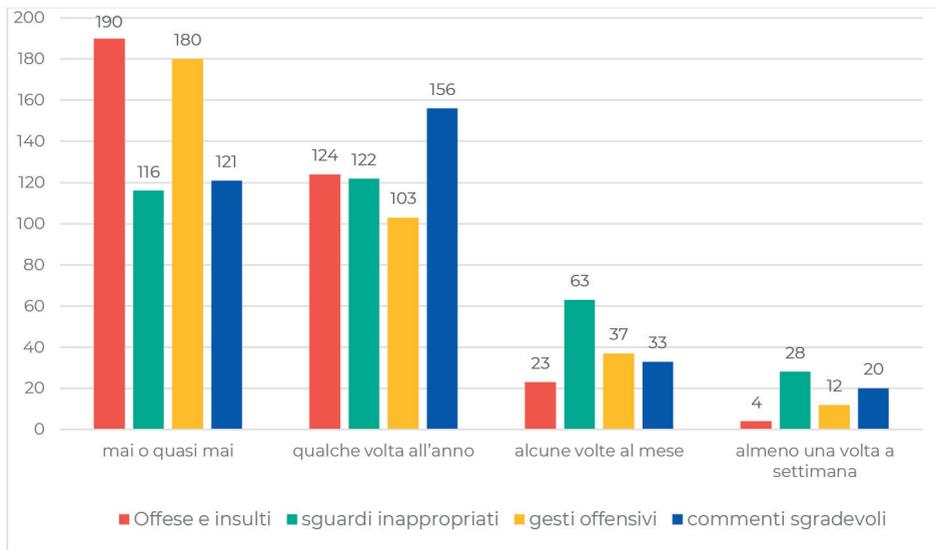
Discriminazioni nei luoghi pubblici

L'ultima parte del questionario è stata dedicata alla discriminazione negli spazi pubblici (per strada, sui mezzi di trasporto, nei locali aperti al pubblico, ecc.) che può avvenire in maniera e luoghi differenti. Data la grande varietà di situazioni possibili è stata posta una domanda aperta sull'esistenza di spazi che le persone preferiscono evitare per il timore di essere discriminate o maltrattate. Quelle che hanno risposto non sono molte e, più che una rilevanza in termini numerici, le risposte forniscono un quadro sul vissuto di molte persone immigrate nelle nostre città; riportiamo in ordine decrescente le situazioni/luoghi percepiti come maggiormente discriminanti:

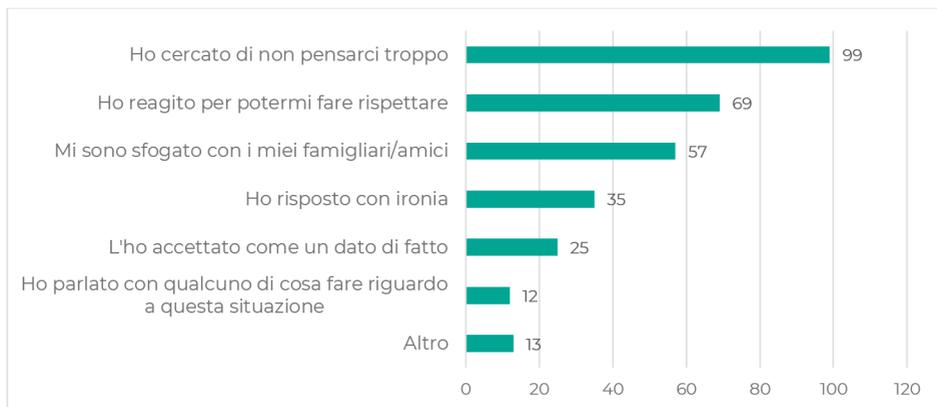
- ▶ uffici di Questura e Prefettura
- ▶ bar e ristoranti
- ▶ mezzi di trasporto pubblici (autobus, metropolitana, treno)
- ▶ posti affollati (come parchi tematici, centri di divertimenti, fiere, mercati)
- ▶ sportelli bancari
- ▶ negozi ed esercizi commerciali (specie quelli di prodotti costosi)
- ▶ uffici del Comune
- ▶ ospedali e uffici ASL
- ▶ alcuni quartieri della città (considerati pericolosi)
- ▶ luoghi frequentati solo o principalmente da italiani
- ▶ parchi pubblici, aree verdi della città
- ▶ piscina o spiaggia

In questi luoghi non è così inusuale ricevere commenti sgradevoli, offese o insulti, sguardi inappropriati, gesti offensivi, visto che questo è successo al 53,2% delle persone intervistate con maggiore o minore frequenza. Le persone di origine africana sono più colpite di altre da situazioni discriminatorie di questo tipo. **(v. grafici 12-13)** Buona parte delle persone cerca di non dare troppo peso a questi eventi, affrontandoli come qualcosa che "può capitare" per quanto spiacevole (31,9%), ma c'è anche chi cerca di reagire per farsi rispettare (22,3%). Potremmo dividere gli atteggiamenti delle persone intervistate tra "passivi" e "attivi", comprendendo nei primi tutti quelli che non comportano una reazione rispetto all'attore della condotta discriminante ("ho cercato di non pensarci troppo, andando avanti come nulla fosse accaduto", "l'ho accettato come un dato di fatto", "mi sono sfogato con i miei famigliari/amici per come mi ha fatto sentire quella situazione") e nei secondi tutti quelli che invece respingono la situazione e provano a controbattere ("ho reagito per potermi far rispettare; "ho risposto con ironia", "ho parlato con qualcuno di cosa fare riguardo a questa situazione"). Complessivamente il 43,4%

Graf. 12: Quando è in un luogo pubblico, le è mai successo di vivere una di queste situazioni a causa della sua origine etnica, del colore della sua pelle o della sua religione?



Graf 13: In generale, quando le capitano situazioni in cui si sente discriminato/a o trattato/a in modo diverso, qual è la sua reazione più frequente?



di chi ha risposto predilige comportamenti “attivi” per far valere i propri diritti e la propria persona, il 56,6% si colloca in una posizione più “passiva” e di rinuncia. Dalle risposte aperte alla categoria “altro” emerge tutta l’amarrezza e il peso di dover vivere così:

«Ho paura»

«Piango e tento di dimenticare»

«Le ho subite quasi tutte purtroppo quando ero piccola a scuola»

«Rispetto la mia religione e quindi dico è la volontà di Dio»

«C’è tanta ignoranza»

«Ho reagito con indifferenza»

«Ho sorriso soltanto»

«Dipende dalla situazione, spesso faccio finta di niente»

«Mi sono chiesto il perché»

«Ho detto ora sono povero, ma dopo di sicuro sarò più ricco»

La maggior parte delle persone (56,7%) è consapevole del fatto che una discriminazione può essere denunciata, tuttavia solo una parte (il 41,4%) saprebbe a chi rivolgersi. Tra le risposte prevalgono le forze di polizia e i carabinieri (44,3%), seguiti a distanza da altre realtà: associazioni che operano contro le discriminazioni o che aiutano i migranti a vario titolo (15,7%), ASGI (10,0%), Unar (8,6%), amici e conoscenti (5,7%), avvocati (5,7%), ecc.

La linea del colore non è l’unica discriminante

Nell’ultima parte si riportano i dati dell’analisi statistica multivariata per cercare di comprendere se alcuni fattori rendono i soggetti più vulnerabili in termini di discriminazione per età, colore della pelle, nazionalità, ecc. Prima di presentare i risultati occorre sottolineare il fatto che l’indagine si è mossa nel campo della discriminazione percepita, rilevando quindi un’esperienza soggettiva più che una realtà determinabile in maniera univoca e lineare, legata alle modalità di interpretazione del vissuto che possono essere estremamente variabili da persona a persona; c’è chi può non aver etichettato degli episodi oggettivi di discriminazione come tali, così come al contrario c’è chi interpreta come esempi eclatanti di discriminazione degli episodi che non sono tali.

Alcuni individui possono essere più ricettivi di altri nel rilevare situazioni discriminatorie ad esempio per una maggiore conoscenza dei propri diritti che,

a sua volta, si lega ad una maggiore presenza sul territorio o ad una maggiore istruzione¹². Questo comporta la possibilità di evidenziare soltanto le relazioni che emergono in modo particolarmente marcato e netto.

Le varie forme di discriminazione - sul lavoro, nell'accesso alla casa, nel rapporto con i servizi, nella relazione con le forze di polizia, nei luoghi pubblici - sono state poste in relazione con diverse variabili socio-anagrafiche (genere, età, Paese di provenienza, status giuridico, anzianità migratoria, istruzione, credo religioso, situazione occupazionale e familiare). È stato costruito un indice generale di discriminazione e un indice di discriminazione nei servizi pubblici¹³, al fine di individuare l'esistenza di gruppi che corrono un rischio maggiore di subire questo tipo di esperienza (rimandiamo a **tavola 1** per ulteriori dettagli).

I risultati del questionario mostrano valori più elevati (tassi sopra la media) di discriminazione percepita in ragione dell'anzianità migratoria, un dato che è legato all'aver vissuto da più tempo in Italia e dall'avuto maggiori interazioni con istituzioni e persone, per cui è presumibilmente aumentata anche la possibilità di essere incorsi/e in comportamenti discriminatori.

La stabilizzazione sul territorio, la situazione lavorativa o familiare non comportano grandi differenze, per cui queste variabili non sembrano correlarsi con la discriminazione in nessuno dei settori analizzati, il che da un lato può anche essere letto in termini poco rassicuranti, nel senso che nulla pone al riparo dalla possibilità di essere discriminati o discriminate se si ha un certo colore della pelle, se si indossa il velo o si ha un nome particolare, indipendentemente dal livello di inserimento sociale raggiunto. Le persone intervistate che hanno acquisito la cittadinanza italiana (e quindi sono da più tempo in Italia), ad esempio, non mostrano livelli di discriminazione particolarmente più bassi di chi è in Italia da meno tempo; anche chi è nato/a in Italia e vive qui da tutta la vita si ritrova nella stessa condizione. Questo significa che ciò che influenza il comportamento altrui non è l'essere una persona straniera (inteso tecnicamente come la condizione di cittadinanza non italiana), ma l'apparire come tale.

Il fenotipo ha infatti un peso significativo, esiste ancora una "linea del colore" in base a cui le persone sono maggiormente discriminate, come emerge

¹² Chi ha un titolo di istruzione più elevato mostra tassi di discriminazione più alti nel questionario probabilmente perché riconosce maggiormente queste situazioni e le denuncia sulla base di una maggiore consapevolezza dei propri diritti.

¹³ L'indice di discriminazione nell'accesso o nel rapporto ai servizi pubblici prende in considerazione le risposte a diverse domande del questionario (domanda 2 risposte 3, 6, 7; domanda 6, risposta 5; domanda 15; domanda 17; domanda 27 risposte 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8; domanda 30 e domanda 32.

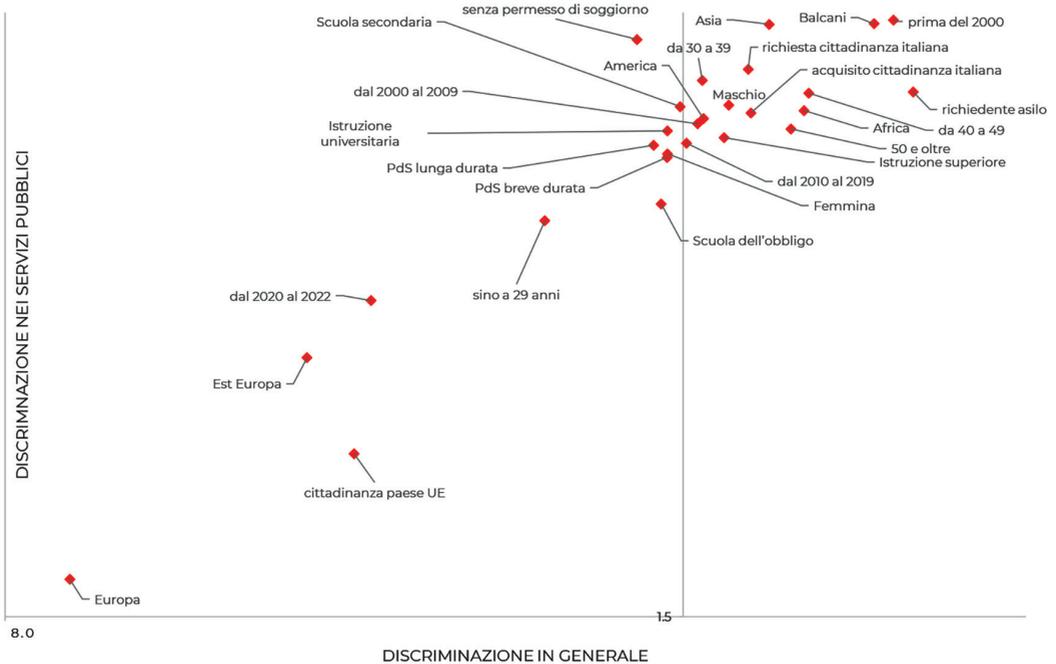
anche dall'analisi dei Paesi di provenienza: le persone di origine africana sono maggiormente penalizzate, in particolare quelle che provengono dall'Africa centrale e sub-sahariana. Del resto le stesse persone intervistate - asiatiche oltre che africane - adducono il colore della pelle come uno dei principali motivi per cui subiscono episodi di discriminazione. Il colore della pelle incide ostacolando soprattutto l'accesso alla casa.

Le persone africane sono le più discriminate (con tassi sopra la media), tuttavia la vicinanza somatica al "bianco" costituisce un vantaggio solo in certi casi. A riprova di ciò si consideri il fatto che le persone provenienti dai Balcani (in particolare quelle albanesi) hanno tassi più alti di discriminazione percepita, dovuti anche ad una lunga retorica pregiudizievole negli anni passati che non pare essersi più di tanto affievolita. Le persone intervistate dell'Europa dell'Est o dell'Europa (UE) al contrario sono indubbiamente più al riparo dal rischio di discriminazione, dal momento che mostrano sempre tassi al di sotto della media. Lo stato giuridico richiede un'ulteriore specificazione, poiché dai dati sembrano incrociarsi due meccanismi: a denunciare maggiori discriminazioni sono le persone da più tempo in Italia che hanno acquisito la cittadinanza italiana o sono in procinto di farlo; a subire maggiori discriminazioni sono le persone richiedenti asilo e senza titolo di soggiorno (o con un permesso scaduto) soprattutto nell'accesso alla casa, nella fruizione dei servizi pubblici e privati e nel rapporto con le forze dell'ordine. Il genere e l'età generalmente incidono molto poco, poiché acquisiscono un peso unicamente nel rapporto con le forze di polizia, le quali tendono a fermare e controllare più di altri individui maschi giovani-adulti in base ad una pericolosità preventiva che spesso si unisce a meccanismi di profilazione etnica: come si è già visto nel paragrafo dedicato all'argomento, le forze di polizia presuppongono il coinvolgimento in attività delittuose di individui con determinate caratteristiche, anche senza motivi obiettivi giustificati. Sono generalmente più fermati gli africani (soprattutto se di pelle scura) e gli asiatici di alcune aree geografiche (in particolare i bangladesi).

La religione (a differenza del previsto perché si ipotizzava una maggiore influenza di simboli religiosi come il velo) non comporta livelli più alto di discriminazione. Per avere una visione di insieme sono stati presi in considerazione due elementi principali: l'indice di discriminazione complessivo (che tiene conto di tutte le dimensioni della discriminazione analizzate in sede di indagine) posto sull'asse orizzontale¹⁴ del grafico sottostante e l'indice di discriminazione nei servizi pubblici,

¹⁴ Le variabili nella parte alta del grafico sono quelle che incidono maggiormente rendendo gli individui più soggetti a forme di discriminazione pubblica.

Graf 14: indice di discriminazione complessivo e indice di discriminazione nei servizi pubblici

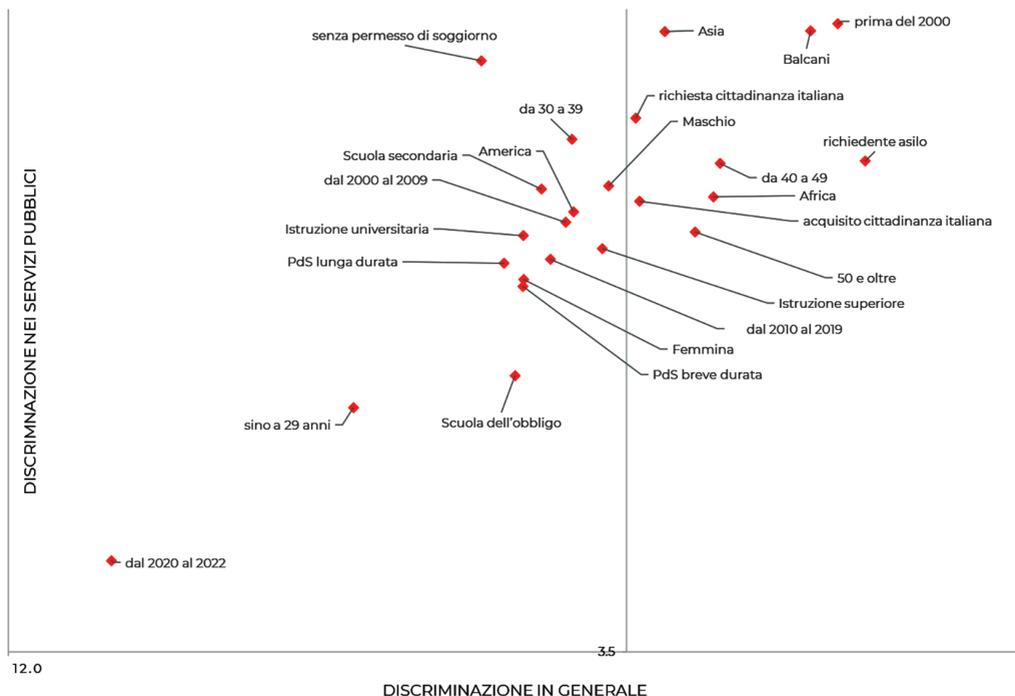


considerando la discriminazione istituzionale una forma particolarmente grave di trattamento non equo dei cittadini e delle cittadine (posto sull'asse verticale)¹⁵. Ciò che salta all'occhio (**v. grafico 14**) è la condizione "privilegiata" delle persone europee che vivono raramente l'esperienza della discriminazione come è evidente dalla loro collocazione in basso a sinistra del grafico (bassi tassi nelle due dimensioni principali). Eliminando graficamente le due categorie di cittadini e cittadine europei/e¹⁶ (persone con la cittadinanza di un paese dell'UE e persone provenienti da un paese dell'Est Europa), le altre variabili si distribuiscono in

¹⁵ Le variabili nella parte destra del grafico sono quelle che incidono maggiormente rendendo gli individui più soggetti a forme di discriminazione generale.

¹⁶ Sono stati mantenuti nell'analisi solo i cittadini provenienti dai paesi dei Balcani perché, in diverse dimensioni analizzate, mostravano valori di discriminazione piuttosto elevati

Graf 15: indice di discriminazione complessivo e indice di discriminazione nei servizi pubblici (senza cittadini/e UE e dell'Est Europa)



modo più leggibile (v. **grafico 15**), mettendo in risultato le caratteristiche socio-demografiche più influenti: le persone asiatiche in generale sono quelle che si sentono più discriminate nel rapporto coi servizi pubblici, i/le richiedenti asilo quelli/e che subiscono maggiormente forme di discriminazione in generale. Non vi sono però condizioni che mettono particolarmente “al riparo” dalla possibilità di essere trattati/e in modo iniquo: la distribuzione piuttosto compatta delle variabili indica proprio questo.

Complessivamente ciò che emerge dalla ricerca è l'esistenza di una realtà di discriminazione dalle molte sfumature che, pur nutrendosi da radici comuni di pregiudizio, si manifesta in modalità differenti, colpendo soprattutto alcune categorie di popolazione con background migratorio. Una maggiore conoscenza di questo fenomeno potrà contribuire a progettare meglio interventi di contrasto.

Tav. 1: variabili socio-anagrafiche rispetto agli indici di discriminazione percepita

	<i>Indice complessivo di discriminazione</i>	<i>Indice: frequenza situazioni discriminanti</i>	<i>Indice: discriminazione sul lavoro</i>
età			
sino ai 29 anni	sotto la media	sotto la media	sotto la media
dai 30 ai 39 anni	in linea con la media	in linea con la media	sotto la media
dai 40 ai 49 anni	sopra la media	sopra la media	poco sopra la media
50 anni e oltre	sopra la media	sopra la media	poco sopra la media
status giuridico			
richiedente asilo	sopra la media	sopra la media	differenze non significative
senza permesso di soggiorno	in linea con la media	in linea con la media	
PdS di breve durata	leggermente sopra la media	in linea con la media	
PdS di lunga durata	in linea con la media	in linea con la media	
Richiesto la cittadinanza italiana	sopra la media	in linea con la media	
Acquisita la cittadinanza italiana	sopra la media	sopra la media	
Cittadinanza di un paese europeo	sotto la media	sotto la media	
area geografica di provenienza			
Africa	sopra la media	sopra la media	in linea con la media
America	in linea con la media	lievemente sopra la media	in linea con la media
Asia	sopra la media	in linea con la media	in linea con la media
Balcani	sopra la media	sopra la media	sopra la media
Est Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media
Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media

	<i>Indice complessivo di discriminazione</i>	<i>Indice: frequenza situazioni discriminanti</i>	<i>Indice: discriminazione sul lavoro</i>
anzianità migratoria			
Arrivato/a prima del 2000	sopra la media	sopra la media	sopra la media
dal 2000 al 2004	in linea con la media	sopra la media	in linea con la media
dal 2005 al 2009	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
dal 2010 al 2014	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
dal 2015 al 2019	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
dal 2020 in poi	sotto la media	sotto la media	sotto la media
religione			
cattolica	sotto la media	sotto la media	differenze non significative
ortodossa	sotto la media	sotto la media	
protestante	sopra la media	sopra la media	
musulmana	sopra la media	sopra la media	
non credente	sopra la media	sopra la media	

segue →

segue →

Tav. 1: variabili socio-anagrafiche rispetto agli indici di discriminazione percepita

	<i>Indice: discriminazione nell'accesso alla casa</i>	<i>Indice: discriminazione accesso a servizi pubbl. (solo domanda 17)</i>	<i>Indice: discriminazione nell'accesso a servizi privati</i>
età			
sino ai 29 anni	sotto la media	in linea con la media	differenze non significative
dai 30 ai 39 anni	poco sopra la media	in linea con la media	
dai 40 ai 49 anni	poco sopra la media	in linea con la media	
50 anni e oltre	poco sopra la media	in linea con la media	
status giuridico			
richiedente asilo	sopra la media	in linea con la media	sopra la media
senza permesso di soggiorno	sopra la media	sopra la media	in linea con la media
PdS di breve durata	In linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
PdS di lunga durata	In linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
Richiesto la cittadinanza italiana	sopra la media	in linea con la media	in linea con la media
Acquisita la cittadinanza italiana	In linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
Cittadinanza di un paese europeo	sotto la media	sotto la media	sotto la media
area geografica di provenienza			
Africa	sopra la media	in linea con la media	in linea con la media
America	sopra la media	poco sopra la media	in linea con la media
Asia	sopra la media	in linea con la media	sopra la media
Balcani	sopra la media	in linea con la media	in linea con la media
Est Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media
Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media

*Indice:
discriminazione
nell'accesso alla
casa*

*Indice:
discriminazione
accesso a servizi
pubbl. (solo
domanda 17)*

*Indice:
discriminazione
nell'accesso a
servizi privati*

anzianità migratoria			
Arrivato/a prima del 2000	sopra la media	in linea con la media	differenze non significative
dal 2000 al 2004	in linea con la media	in linea con la media	
dal 2005 al 2009	sotto la media	sotto la media	
dal 2010 al 2014	in linea con la media	in linea con la media	
dal 2015 al 2019	in linea con la media	in linea con la media	
dal 2020 in poi	sotto la media	sotto la media	
religione			
cattolica	differenze non significative	differenze non significative	differenze non significative
ortodossa			
protestante			
musulmana			
non credente			

segue →

segue →

Tav. 1: variabili socio-anagrafiche rispetto agli indici di discriminazione percepita

	<i>Indice nel rapporto con le forze dell'ordine</i>	<i>Indice di discriminazione nei luoghi pubblici</i>	<i>Indice complessivo di discriminazione nei servizi pubblici</i>
età			
sino ai 29 anni	in linea con la media	sotto la media	sotto la media
dai 30 ai 39 anni	sopra la media	sotto la media	poco sopra la media
dai 40 ai 49 anni	sotto la media	poco sopra la media	poco sopra la media
50 anni e oltre	sotto la media	in linea con la media	sotto la media
status giuridico			
richiedente asilo	sopra la media	sopra la media	sopra la media
senza permesso di soggiorno	sopra la media	in linea con la media	sopra la media
PdS di breve durata	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
PdS di lunga durata	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
Richiesto la cittadinanza italiana	in linea con la media	sopra la media	sopra la media
Acquisita la cittadinanza italiana	in linea con la media	sopra la media	sopra la media
Cittadinanza di un paese europeo	sotto la media	sotto la media	sotto la media
area geografica di provenienza			
Africa	sopra la media	sopra la media	sopra la media
America	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
Asia	sopra la media	in linea con la media	sopra la media
Balcani	poco sopra la media	in linea con la media	sopra la media
Est Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media
Europa	sotto la media	sotto la media	sotto la media

	<i>Indice nel rapporto con le forze dell'ordine</i>	<i>Indice di discriminazione nei luoghi pubblici</i>	<i>Indice complessivo di discriminazione nei servizi pubblici</i>
anzianità migratoria			
Arrivato/a prima del 2000	in linea con la media	sopra la media	sopra la media
dal 2000 al 2004	sotto la media	in linea con la media	poco sopra la media
dal 2005 al 2009	in linea con la media	in linea con la media	poco sopra la media
dal 2010 al 2014	sopra la media	in linea con la media	sopra la media
dal 2015 al 2019	in linea con la media	in linea con la media	in linea con la media
dal 2020 in poi	in linea con la media	sotto la media	sotto la media
religione			
cattolica	in linea con la media	in linea con la media	differenze non significative
ortodossa	in linea con la media	in linea con la media	
protestante	in linea con la media	in linea con la media	
musulmana	poco sopra la media	poco sopra la media	
non credente	in linea con la media	poco sopra la media	

C) **Casi di advocacy antidiscriminatoria. Iniziative, Interpreti e Implicazioni**

Introduzione¹⁷

Nell'ambito del Progetto L.A.W. - Leverage the Access to Welfare – la ricerca sul tema delle discriminazioni istituzionali ha considerato anche il ruolo delle azioni di *advocacy legale* in opposizione a norme e prassi mirate ad escludere la popolazione straniera dal godimento dei diritti e/o dal pieno accesso a beni e servizi. Questa linea di indagine, in una prima fase, si è sviluppata attraverso un monitoraggio estensivo dei contenziosi posti in essere con la Pubblica Amministrazione per una corretta applicazione della normativa vigente in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza. L'attività di rassegna è stata propedeutica alla selezione di un campione di 25 casi in quanto meritevoli di interesse e relativi a differenti sfere del rapporto tra popolazione immigrata ed enti istituzionali. In una seconda fase, sono stati pertanto coinvolti i promotori delle iniziative di contrasto individuate, al fine di analizzare lo sviluppo giurisprudenziale che ne è seguito, prestando particolare attenzione agli argomenti adottati dalle autorità pubbliche a sostegno delle misure discriminatorie.

Rispetto alla metodologia adottata per la ricerca, sono stati raccolti 80 documenti di vario tipo, quali comunicati ufficiali, memorie, diffide, sentenze relative alle controversie e articoli di stampa nazionale e locale; oltre a questa base di dati, sono state condotte 20 interviste semi-strutturate con avvocati e attivisti che hanno avviato e/o coordinato le azioni di opposizione alle prassi discriminatorie selezionate.

Per quanto concerne la discussione dei casi, in primo luogo si presenta una breve sinossi dei contenziosi, per poi passare alla parte analitica, suddivisa per aree di interesse: housing convenzionato, reddito di cittadinanza, servizi sociosanitari, misure assistenziali e libertà di culto. Triangolando le evidenze raccolte, a partire da ogni fattispecie oggetto di controversia, si intende quindi ricostruire come l'azione di tutela sia stata promossa e condotta; sulla base di quali interpretazioni e fonti giuridiche gli attori coinvolti abbiano perorato una causa; che tipo di risposte e quali implicazioni siano seguite alla loro iniziativa di contrasto e rimozione. Infine, particolare attenzione verrà data all'eco mediatica che tali casi (non) hanno ricevuto dai media e nell'opinione pubblica.

¹⁷ I paragrafi 1, 4 e 5 sono opera di Samuele Davide Molli, i paragrafi 2 e 3 sono stati redatti in collaborazione tra Samuele Davide Molli e Maristella Cacciapaglia.

Inoltre, verrà proposta una sezione insieme sintetica ed interpretativa volta a rilevare le principali analogie osservate sia per l'adozione di misure discriminatorie sia nel percorso giuridico di opposizione. Queste ricorrenze si prestano infatti ad una lettura di più ampio respiro: i differenti dati raccolti per questa linea di ricerca, per certi versi, possono essere considerati un «metatesto» funzionale a comprendere come enti e burocrazie, comunali e regionali, continuano a introdurre criteri e vincoli, diretti o indiretti, volti a rimarcare «un confine» per la titolarità di un diritto o per l'accesso a un servizio. Richiamando una nota formula coniata da un'antropologa sociale, Mary Douglas, nel corso dell'analisi ci proporremo di capire «come pensano le istituzioni» quando discriminano.

Tabella di sinossi dei casi selezionati

	Ambito di interesse	Profilo discriminatorio individuato
1	Bando per alloggi pubblici convenzionati – Comune di L'Aquila	Requisito del permesso di lungo soggiorno di tutti i familiari del nucleo richiedente
2	Bando contributo a sostegno dei nuclei familiari non abbienti per locazione – Regione Valle D'Aosta	Requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo Residenza pregressa di quattro anni in Regione Obbligo documenti del Paese di origine attestanti l'assenza di proprietà in tale Paese
3	Bando per gli alloggi pubblici convenzionati – Comune di Genova e Regione Liguria	Obbligo documenti del paese di origine attestanti l'assenza di proprietà in tale paese
4	Bando per alloggi pubblici convenzionati – Comune di Genova e Regione Liguria	Residenza o principale attività lavorativa di almeno cinque anni consecutivi nel Comune
5	Bando per alloggi pubblici convenzionati – Comune di Venezia	Residenza anagrafica di cinque anni in Regione Veneto
6	Bando per alloggi pubblici convenzionati – Provincia di Trento	Residenza di almeno dieci anni per accedere al bando e ai contributi economici per il pagamento dei canoni
7	Beneficio del reddito di cittadinanza – Comune di Torino	Residenza di almeno dieci anni
8	Beneficio del reddito di cittadinanza – Provincia di Foggia	Residenza anagrafica (e non di fatto) di almeno dieci anni
9	Beneficio del reddito di cittadinanza – Provincia di Trento	Residenza di almeno dieci anni

	Ambito di interesse	Profilo discriminatorio individuato
10	Beneficio del reddito di cittadinanza – Comune di Torino	Residenza anagrafica (e non di fatto) di almeno dieci anni
11	Beneficio del reddito di cittadinanza – Comune di Firenze	Residenza di almeno dieci anni
12	Beneficio del reddito di cittadinanza – Comune di Pistoia	Residenza di almeno dieci anni
13	Iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale – Comune in provincia di Benevento	Iscrizione al SSN non commisurata al relativo permesso di soggiorno
14	Iscrizione al SSN familiari non comunitari a carico di italiani - Regione Veneto	Mancata e continua disapplicazione dell'accordo Stato-Regioni
15	Iscrizione al SSN familiari non comunitari a carico di italiani - Regione Veneto	Mancata e continua disapplicazione dell'accordo Stato-Regioni
16	Fondo per contributo economico per persone non autosufficienti - Regione Liguria	Misura attribuita alle persone straniere extra UE solo se in possesso di permesso di lungo soggiorno
17	Bando per assegno riservato alle famiglie numerose – Comune di Cavarzere	Misura riservata alla popolazione italiana e quella comunitaria
18	Assegno per il nucleo familiare – Provincia di Alessandria	Esclusione dei familiari delle persone con cittadinanza straniera residenti all'estero
19	Assegno per il nucleo familiare – Comune di Bergamo	Esclusione dei familiari delle persone con cittadinanza straniera residenti all'estero
20	Trasporto scuolabus e servizio di refezione scolastica – Teramo	Vincolo di cittadinanza italiana o EU per uno dei due genitori residenti
21	Erogazione «buono spesa» previsto per la prima fase della crisi pandemica – Comune di L'Aquila	Requisito del permesso di soggiorno di lunga durata.
22	Contributo per l'acquisto di beni di prima necessità a seguito della pandemia da Covid-19 – Regione Abruzzo	Requisito del permesso a tempo indeterminato o del permesso biennale unito ad una «regolare attività lavorativa»
23	Indennità di disoccupazione NASPI – Comune di Foggia	Esclusione dei lavoratori a tempo determinato (stagionali) richiedenti asilo
24	Discriminazione in ambito lavorativo – Regione Veneto	Violazione normativa europea antidiscriminazione inerente a razza o origine etnica
25	Libertà di culto – Comune di Cantù	Vincolo ostativo e prolungato alla possibilità di cambio destinazione d'uso di un immobile

Analisi dei casi per ambito di interesse

Accesso all'housing pubblico/convenzionato

CASO N.1

BANDO PER ASSEGNAZIONE ALLOGGI PUBBLICI – COMUNE DI L'AQUILA

Il caso concerne una contesa complessa e di lungo corso che inizia nel 2018 quando una cittadina italiana, sposata con un cittadino extra UE - titolare di una carta di soggiorno ottenuta come familiare di cittadino UE - aveva presentato domanda per l'assegnazione di un alloggio pubblico. La richiesta è stata però respinta, in quanto il marito era privo di «permesso di soggiorno di lungo periodo»; il bando del Comune prevedeva infatti che le persone straniere appartenenti al nucleo familiare avessero tale titolo di soggiorno.

Anche i successivi bandi, emessi nel 2019 e 2020, hanno introdotto lo stesso requisito e i coniugi, con due figli minorenni, non vi hanno mai potuto accedere. Nella causa è quindi intervenuta ASGI chiedendo che il vincolo fosse rimosso da tutti i bandi, unito al divieto al Comune di riproporlo in futuro. Come commentato dall'avvocato che ha seguito la causa: *«prima c'è stata un'interlocuzione con il Comune che è andata a vuoto siccome [il Comune] era convinto di questo requisito, e poi c'è stato sia un giudizio di primo grado sia di secondo grado che hanno dichiarato discriminatorio questo criterio»*.

Nello specifico, il giudice di primo grado aveva già riconosciuto che nessuna norma consente di limitare l'accesso agli alloggi pubblici convenzionati alle sole persone straniere extra UE con permesso di lungo periodo, men che meno se il coniuge è italiano. Non aveva tuttavia riconosciuto il danno subito dalla famiglia né aveva prescritto al Comune alcuna linea direttiva per il futuro.

La cittadina italiana e ASGI hanno quindi presentato un ricorso in appello che ora è stato integralmente accolto: la famiglia (che per oltre tre anni ha dovuto vivere in un alloggio più piccolo e più costoso di quello che avrebbe ottenuto) è stata risarcita con oltre 12.000 euro perché è stata riconosciuta «la lesione della dignità personale e in particolare la violazione del diritto a costruire la propria famiglia sulla base delle proprie scelte affettive senza che queste possano provocare effetti negativi sulla vita sociale di ciascuno» nonché è stata riconosciuta la lesione derivante dal «discredito sociale di essere esclusa da un beneficio perché sposata con uno straniero»; come ha commentato l'avvocato di ASGI: «il criterio procurava un danno nel caso di un cittadino italiano, questa rappresenta di fatto

una discriminazione anche per la stessa nazionalità italiana»; il Comune è stato inoltre condannato anche a rifondere le spese legali, a versare allo Stato una somma per essersi difeso in giudizio senza valide ragioni e a non introdurre più nei bandi futuri il requisito del permesso di lungo periodo.

CASO N.2

BANDO CONTRIBUTO A SOSTEGNO DEI NUCLEI FAMILIARI NON ABBIENTI PER LOCAZIONE - REGIONE VALLE D'AOSTA

Uno dei casi più significativi nell'ambito dell'“*housing discrimination*” ha riguardato il bando relativo ai «contributi alla locazione a sostegno dei nuclei familiari non abbienti» residenti in Valle d'Aosta (delibera 7.12.2018), rispetto al quale la «Rete antirazzista della Valle d'Aosta» insieme ad ASGI hanno presentato ricorso al tribunale di Torino. Prima di procedere in via giudiziaria, i ricorrenti hanno inviato una lettera di sollecito per promuovere un confronto tecnico con la giunta della Regione, senza avere però nessun riscontro.

Rispetto al caso in questione, in primo luogo va osservato che il bando introduceva una serie di criteri che non erano stati previsti dalla legge nazionale che ha istituito suddetto fondo. Nel merito, il bando ha definito (1) l'esclusione dei richiedenti con residenza in Regione inferiore a 4 anni. Va ricordato che la Corte costituzionale ha dichiarato (sentenza 166/18) l'illegittimità di simile requisito (5 anni) per l'accesso della popolazione straniera al fondo per il sostegno alla locazione delle famiglie povere in Lombardia, affermando come «non si possa ravvisare ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale». Inoltre, come osservato dalla Rete Antirazzista che ha promosso la causa in Valle D'Aosta, tale criterio ha ricadute restrittive anche per gli italiani che si spostano tra una Regione e l'altra alla ricerca di condizioni migliori.

Il bando ha poi definito (2) l'esclusione della popolazione straniera regolare che non possiedono un permesso di soggiorno di lungo periodo e (3) l'impossibilità di presentare domanda per il fondo da parte delle persone straniere che non riescano a dimostrare, con documenti del Paese di origine, di non essere proprietari di un alloggio nel paese di provenienza.

Il Tribunale ha accolto integralmente il ricorso, ordinando alla Regione di riaprire il bando senza i requisiti contestati, consentendo l'accesso a tutte le persone

straniere regolarmente soggiornanti, senza oneri di documentazione e senza dover dimostrare il requisito di quattro anni di residenza in Valle d'Aosta (che quindi non verrà richiesto neppure agli italiani). La Regione è stata inoltre condannata a pagare euro 100 per ogni giorno di ritardo nella esecuzione dell'ordinanza, che dovrà essere anche pubblicata sul portale informativo online. Infine, l'onere del nuovo bando ricadrà sulla sola Regione, che non potrà più avvalersi dei fondi statali del 2018, ormai esauriti.

CASO N. 3

BANDO PER GLI ALLOGGI PUBBLICI CONVENZIONATI COMUNE DI GENOVA E REGIONE LIGURIA

Un altro caso di interesse riguarda l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a Genova; in particolare, il Comune, nel 2020, aveva emanato un bando nel quale era previsto (al punto 8) il requisito di «non avere diritti di piena proprietà, usufrutto, uso o abitazione su uno o più beni immobili adeguati alle esigenze familiari ubicati all'estero». Inoltre, per presentare domanda, è stato disposto che la popolazione di cittadinanza di Stati non appartenenti all'Unione Europea «deve possedere la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese di provenienza» e che questa sia «rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero e corredata di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale». Il Comune di Genova aveva quindi previsto, in linea con un Regolamento Regionale, che le persone straniere potessero accedere alla graduatoria solo presentando documenti del Paese di origine attestanti l'assenza di proprietà in tale paese.

ASGI, in rappresentanza di tutta la popolazione straniera e di un gruppo di persone straniere di varia provenienza sostenute da «Avvocati di Strada», ha proposto ricorso al Tribunale di Genova chiedendo al Giudice di ordinare al Comune e Regione di garantire parità di trattamento nell'accesso alle graduatorie alle persone straniere; tale azione di opposizione ha inoltre fatto riferimento ad una recente sentenza¹⁸ della Corte costituzionale (n. 9/2021) che ha affermato, per un

¹⁸ La Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 29 gennaio 2021, accogliendo un ricorso proposto dal Governo, ha dichiarato incostituzionali due norme della Regione Abruzzo relative all'accesso agli alloggi pubblici, affrontando questioni che, di fatto, riguardano normative presenti anche in altre Regioni e in altri Comuni in merito a documentazioni aggiuntive per beni immobili e per la situazione reddituale e patrimoniale complessiva.

caso analogo, il medesimo principio di uguaglianza in merito all'introduzione di criteri ristrettivi per bandi relativi ad alloggi pubblici.

Nel corso del giudizio, il Comune di Genova ha dichiarato di essersi adeguato alla Legge Regionale. La Regione ha invece fatto presente la decisione di aderire alla richiesta dei ricorrenti modificando la delibera di Giunta, riconoscendo che sia persone italiane che persone straniere possono accedere alle graduatorie sulla base della attestazione ISEE (che riguarda anche gli eventuali immobili all'estero). A seguito di questi differenti aggiustamenti, il Comune ha ammesso alla graduatoria solo le persone straniere che avevano già inoltrato una domanda ed erano state escluse per assenza dei documenti, ma non aveva però disposto (e ha contestato) la riapertura dei termini in favore di tutti coloro che, prendendo atto della norma regionale e della impossibilità di presentare tali allegati documentali, non avevano presentato domanda di assegnazione. ASGI ha quindi insistito e il Giudice ha accolto il ricorso ordinando al Comune di Genova di modificare il bando e consentire l'accesso alla graduatoria «attraverso la fissazione di un nuovo termine per la presentazione delle domande».

Il giudice, nel dichiarare i criteri come discriminatori, nella sentenza osserva «che la parità di trattamento del cittadino straniero rispetto all'italiano costituisce principio radicato nell'ordinamento ed espresso in conformità con l'art. 3 Costituzione» e osserva che «il divieto di discriminazione è principio fondante anche della normativa sovranazionale europea».

CASO N.4

BANDO PER ALLOGGI PUBBLICI CONVENZIONATI COMUNE DI GENOVA E REGIONE LIGURIA

Il caso in questione concerne un bando del 2020 per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) nel Comune di Genova, emanato in attuazione dell'art. 4 della legge regionale (L.R. 29.6.2004 n. 10). Sia il bando comunale sia la legge regionale prevedono, tra i requisiti per l'assegnazione, che il richiedente abbia risieduto o prestato la propria principale attività lavorativa nel Comune di Genova per almeno 5 anni consecutivi antecedenti alla data di pubblicazione del bando.

ASGI ha quindi mosso ricorso e ha assistito un rifugiato politico della Mauritania, regolarmente residente in Liguria da 3 anni - e ospitato presso un progetto di accoglienza a Genova - che aveva chiesto di accedere alle graduatorie ma ne era stato

escluso per mancanza del suddetto requisito di 5 anni di residenza previsto dalla legge regionale.

Rispetto allo sviluppo di tale ricorso, il tribunale ha dichiarato la remissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Il ricorrente ha inoltre richiesto che, all'esito del giudizio di costituzionalità, venga accertato e dichiarato il carattere discriminatorio del vincolo e, di conseguenza, sia ordinato al Comune di Genova e alla Regione Liguria di rimuovere le clausole illegittime dai rispettivi atti amministrativi e di riaprire la graduatoria del bando. ASGI, tra le motivazioni addotte per il ricorso, ha posto in evidenza come tale criterio (di 5 anni) sia già stato esaminato dalla Corte Costituzionale nel 2020 con riferimento ad una legge analoga della Regione Lombardia e la Corte in quella occasione (sentenza 44/2020) aveva dichiarato l'incostituzionalità della norma. Richiamando questa decisione, ASGI aveva sollecitato la Giunta e il Presidente del Consiglio Regionale ad attivarsi per un adeguamento legislativo, rimuovendo dall'ordinamento della Regione una norma identica già dichiarata incostituzionale. Il Comune di Genova e la Regione Liguria si sono però costituiti in giudizio contestando le deduzioni del ricorrente e negando sia il carattere discriminatorio della clausola che la sussistenza di un interesse ad agire.

In merito al caso, va ricordato che la Regione Toscana si è adeguata alla pronuncia della Corte del 2020 modificando la propria normativa, nel caso della Liguria la richiesta di adeguamento è invece caduta nel vuoto, giungendo alla trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Nel caso si dovesse confermare un giudizio analogo al caso della Lombardia, la Regione Liguria sarà quindi tenuta a rivedere le graduatorie aperte e resterà esposta ad eventuali azioni risarcitorie dei soggetti illegittimamente esclusi.

Infine, ASGI ha comunque invitato la Regione a non attendere il giudizio della Corte Costituzionale, ristabilendo il principio che le politiche sociali devono avere come naturali destinatarie le persone bisognose, indipendentemente dalla durata dell'iscrizione all'anagrafe comunale.

CASO N. 5

BANDO PER ALLOGGI PUBBLICI CONVENZIONATI - COMUNE DI VENEZIA

Il caso concerne un bando per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale disponibili nell'ambito territoriale del Comune di Venezia. Sulla base della delibera della Giunta Comunale n. 139 del 30/06/2022, sono stati individuati due profili

discriminatori: la richiesta di residenza anagrafica nella Regione Veneto di almeno cinque anni per accedere alla graduatoria, e l'attribuzione di un punteggio maggiorato per i residenti nel Comune di Venezia da almeno quindici anni. ASGI, insieme al Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari (SUNIA), richiamandosi alle direttive europee inerenti alla parità di trattamento (es. dir. UE 2003/109), ha deciso di seguire la vicenda, attivandosi per cercare sul territorio possibili beneficiari a rischio esclusione; i legali hanno quindi coinvolto una madre single di origine straniera, la cui richiesta di accesso al bando è stata rifiutata. Al momento si è in attesa di giudizio che potrebbe definire sia un precedente importante per altri contenziosi di discriminazione istituzionale sia un riferimento per istituire coalizioni strategiche con associazioni che non rappresentano esclusivamente gli interessi della popolazione straniera. Come commentato da uno dei legali intervistati: *«È importante riuscire a coinvolgere anche soggetti che non rappresentano solo gli immigrati ... Per fare un ragionamento non solo giuridico ma anche politico, e diffondere così, insieme, la cultura antidiscriminatoria».*

CASO N. 6

BANDO PER ALLOGGI PUBBLICI CONVENZIONATI - PROVINCIA DI TRENTO

Con un'ordinanza del 29 settembre 2020, la Provincia di Trento è stata condannata a disapplicare una sua stessa legge in materia di alloggi pubblici. La notizia ha ricevuto ampia eco mediatica a livello locale, compresa la convocazione di una conferenza stampa *ad hoc* da parte del Presidente della Provincia.

Nella fattispecie, la legge provinciale 5/2019 aveva istituito il requisito di 10 anni di residenza in Italia per accedere agli alloggi pubblici e ai contributi economici per il pagamento dei canoni, in analogia con le norme del reddito di cittadinanza. Per questo motivo, ASGI e un cittadino etiope, impegnato sul fronte delle mobilitazioni collettive per il riconoscimento dei diritti che spettano alle persone straniere, hanno scelto di fare un ricorso contro tale legge provinciale, che di fatto portava all'esclusione di molte persone straniere da tempo residenti nel contesto trentino; in particolare, sono stati contestati gli effetti discriminatori di tale norma essendo in palese contrasto con la direttiva dell'Unione Europea 109/2003 che garantisce parità di trattamento alla popolazione straniera extracomunitaria, titolare di permesso di lungo periodo.

Il giudice si è espresso a loro favore, ordinando alla Provincia di «disapplicare» la legge provinciale e di modificare il regolamento attuativo eliminando il requisito

dei 10 anni di residenza in Italia; inoltre, è stato dichiarato superfluo il rinvio alla Corte Costituzionale perché l'obbligo di garantire parità di trattamento discende direttamente dalle norme dell'Unione Europea e, dunque, prevale sulla legge provinciale.

Secondo i legali ricorrenti, la decisione dovrebbe essere materia di riflessione anche per quanto riguarda la normativa sul reddito di cittadinanza, di cui si attende ancora il giudizio della Corte Costituzionale italiana e della Corte di Giustizia Europea, come approfondito qui di seguito.

Reddito di cittadinanza e popolazione straniera

CASO N.7

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - COMUNE DI TORINO

Le cause per discriminazione istituzionale derivanti dal Decreto-legge (4/2019) che ha istituito il reddito di cittadinanza sono state numerose, tutte riconducibili agli anni di residenza in Italia richiesti per accedere alla *policy* (almeno dieci, di cui gli ultimi due continuativi). Tale requisito risulta in aperto contrasto con il diritto europeo che garantisce a determinate categorie di persone con cittadinanza straniera parità di trattamento con i cittadini italiani nelle prestazioni di assistenza sociale e nell'accesso ai servizi. Per di più, tale vincolo rimanda ad un periodo di tempo che è persino superiore a quello previsto per ricevere il permesso di lungo soggiorno (cinque anni).

Più precisamente, come dichiarato dalla Commissione Europea il 15 febbraio 2023, secondo il Regolamento 2011/492 e la Direttiva 2004/38/CE le prestazioni sociali RdC dovrebbero essere pienamente accessibili ai cittadini dell'UE che sono lavoratori dipendenti, autonomi o che hanno perso il lavoro, indipendentemente dalla loro storia di residenza. Anche le persone con cittadinanza dell'UE che non lavorano dovrebbero quindi essere ammesse al beneficio, con l'unica condizione di risiedere legalmente in Italia da più di tre mesi. Per di più, le direttive 109/2003 e 95/2011 prevedono, rispettivamente, clausole di parità nell'accesso a questo tipo di prestazione per gli extracomunitari lungo soggiornanti e per i titolari di protezione internazionale. La stessa Commissione ha altresì dichiarato che il reddito di cittadinanza non è «*in linea con il diritto Ue in materia di libera circolazione dei lavoratori e dei cittadini, qualificandosi per di più come discriminazione indiretta, poiché è più probabile che i cittadini non italiani non soddisfino questo criterio*».

aprendo così una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. Precedentemente a tale dichiarazione, anche diversi attori della giurisprudenza italiana hanno sollevato la questione sia davanti alla Corte costituzionale italiana sia davanti a quella di Giustizia dell'Unione Europea (come verrà approfondito in seguito). Il caso N.7 è quindi relativo ad una cittadina originaria del Camerun, arrivata a Torino ad aprile 2009 con regolare permesso di soggiorno per motivi lavorativi. Giunta in Italia, viene infatti assunta come collaboratrice domestica fino a quando, nel 2015, interrompe il rapporto di lavoro; nel marzo 2019 richiede il reddito di cittadinanza, assicurata da un centro di assistenza fiscale (CAF) in merito ai requisiti necessari. Tuttavia, nel 2021, l'INPS le revoca il beneficio del reddito di Cittadinanza, richiedendo inoltre la restituzione di tutti gli importi percepiti irregolarmente fino a quel momento (all'incirca novemila euro): la signora è infatti residente in Italia da poco meno di dieci anni. A quel punto, grazie alla mediazione di un'associazione che tutela e supporta le donne migranti, la signora entra in contatto con ASGI e, assistita da un legale, richiede formalmente all'INPS il ricalcolo del rimborso in accordo al periodo di residenza in Italia, ossia nove anni e undici mesi. L'INPS respinge la richiesta ma, nel frattempo, la stessa signora richiede nuovamente il reddito di cittadinanza che le viene riconosciuto. La diretta interessata decide allora di non procedere per altre vie legali, ignorando la prima comunicazione dell'INPS.

CASO N.8

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - PROVINCIA DI FOGGIA

All'introduzione del RdC, uno dei nodi più controversi ha riguardato il requisito di residenza decennale e segnatamente la necessità di dimostrarlo attraverso la residenza anagrafica (e non quella *de facto*). Con la nota n. 3803 del 14 aprile 2020, il Ministero del Lavoro ha però chiarito che per il richiedente fosse sufficiente essere iscritti ai registri anagrafici al momento della domanda e che avesse risieduto *effettivamente* in Italia per almeno dieci anni (di cui gli ultimi due in maniera continuativa). Successivamente, in occasione di altri procedimenti giudiziari portati avanti dai legali ASGI, sia il Tribunale di Torino sia quello di Roma hanno confermato quanto stabilito nella nota ministeriale, riconoscendo il diritto al RdC a tutti coloro che riescono a dimostrare la propria residenza effettiva attraverso riscontri obiettivi e univoci. Nello specifico, il giudice del Tribunale di Torino ha dichiarato che la rilevazione nei registri anagrafici costituisce una *«mera presunzione del luogo di residenza del destinatario superabile con altri oggettivi*

ed univoci elementi di riscontro [...] che attestano la regolare presenza sul territorio quali un contratto di lavoro, l'estratto conto contributivo dell'INPS, documenti medici, scolastici o contratto di affitto o ancora vecchi permessi di soggiorno, ecc...».

Il caso n.8 riguarda infatti un'esperienza simile in un Comune del foggiano, per la quale non è stato necessario presentarsi in tribunale. Una signora rumena, residente in Italia da più di dieci anni, si è presentata allo sportello territoriale antidiscriminazione promosso da ASGI in seguito alla revoca del reddito di cittadinanza da parte dell'INPS poiché, secondo il registro anagrafico del suo Comune di residenza (ovvero quello controllato principalmente dall'ente previdenziale italiano), il requisito dei dieci anni di residenza non risultava soddisfatto. Va però osservato che, non di rado, molti migranti si spostano da un Comune all'altro e, ancor più frequentemente, accade che i registri anagrafici non siano integrati, aggiornati o completi di tutte le informazioni.

Con il legale ASGI che ha seguito il caso, si è quindi preparata un'istruttoria, raccogliendo tutta la documentazione necessaria (come attestati medici e contratti di locazione) provante della residenza *effettiva* della cittadina comunitaria da trasmettere sia all'INPS sia al Comune di riferimento. Entrambe le controparti hanno poi accolto tale richiesta, e i dipendenti comunali si sono mostrati ricettivi a fronte di tale istruttoria.

CASO N.9

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - PROVINCIA DI TRENTO

Il caso concerne la revoca del RdC da parte dell'INPS - e la relativa richiesta di restituzione di quanto percepito irregolarmente - ad un cittadino di origine pakistana, arrivato in Italia nel 2013 e in possesso dello status di protezione sussidiaria. ASGI ha quindi deciso di muovere ricorso in tribunale impugnando la comunicazione dell'ente previdenziale considerato l'interesse collettivo della vicenda; in particolare, l'azione legale ha fatto riferimento alla direttiva europea 2011/95 che garantisce ai titolari di protezione internazionale la parità di trattamento con le persone di cittadinanza italiana per le prestazioni di assistenza sociale e per l'accesso ai servizi.

Tuttavia, il tribunale di Trento ha ritenuto che fosse legittima la revoca dell'INPS in ragione del fatto che il reddito di cittadinanza non è una misura contro la povertà, a favore di diritti fondamentali, ma una misura di reinserimento lavorativo, per cui è ragionevole presupporre un radicamento sul territorio.

Non si tratta dell'unica sentenza negativa in questo senso, ma al momento si è in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale; con l'ordinanza del 31 maggio 2022, in seguito ad un altro caso seguito da ASGI, la Corte di Milano ha infatti dichiarato «*rilevante e non manifestamente infondata*» la questione di legittimità costituzionale della norma.

Va infine ricordato che, per la stessa questione, si è in attesa di giudizio anche da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In questo caso è stato il Tribunale di Bergamo a sollevare la legittimità del requisito decennale per i titolari di protezione internazionale, essendo in contrasto con l'obbligo di parità di trattamento previsto dalla direttiva europea 2011/95.

CASO N.10

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - PROVINCIA DI TORINO

Il caso concerne una revoca del reddito di cittadinanza da parte dell'INPS, questa volta nei confronti di una rifugiata somala arrivata in Italia nel 2007, ma iscritta all'anagrafe solamente a partire dal 2011. Grazie al servizio antidiscriminazione dell'ASGI, è stato fatto un ricorso motivato dalla circolare ministeriale 3803 del 14 aprile 2020, sulla base della quale è stato sufficiente dimostrare la residenza di fatto sul territorio italiano della ricorrente, attraverso documenti specifici quali attestati medici e contratti di locazione. Al contempo, si è fatto riferimento anche alle direttive europee già citate in precedenza, che garantiscono una parità di trattamento alle persone straniere titolari di protezione internazionale.

Nel caso in questione, il giudice si è espresso a favore della cittadina di origine straniera, compensando inoltre le spese legali di INPS. Per questo motivo, si presume che l'Ente previdenziale non impugnerà la decisione del giudice di primo grado, anche perché recentemente la stessa INPS, insieme a diversi Comuni italiani, sta ponendo maggiore attenzione – e così dando migliore applicazione – alla circolare del Ministero del Lavoro in merito all'interpretazione più ampia del concetto di «residenza» richiesta ai beneficiari di origine straniera del reddito di cittadinanza.

CASO N.11

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - COMUNE DI FIRENZE

Il caso riguarda un altro procedimento giudiziario che, in primo grado, ha rigettato il ricorso presentato da un legale facente parte di ASGI per conto di un cittadino

nigeriano titolare di protezione internazionale, con riferimento alle direttive europee già discusse in precedenza. È stata infatti ritenuta legittima la revoca del reddito di cittadinanza presentata dall'INPS, nonché la richiesta di restituzione delle somme percepite, poiché il requisito dei dieci anni di residenza in Italia per le persone straniere previsto dalla *policy* risulta ragionevole allo scopo previsto dalla stessa. Al momento, per avviare ulteriori procedimenti, si è in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale.

CASO N.12

BENEFICIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA - COMUNE DI PISTOIA

Anche il caso n.12 concerne una revoca del reddito di cittadinanza da parte dell'INPS, questa volta nei confronti di una cittadina rumena arrivata in Italia nel 2014 con permesso di soggiorno per motivi di lavoro, mentre in seguito la signora ha rinunciato alla propria occupazione per motivi familiari di cura. Nel suo caso, inoltre, la residenza anagrafica risultava di soli quattro anni circa.

Per questo motivo, la decisione dell'Ente previdenziale italiano è stata contestata per vie legali grazie al supporto offerto da ASGI, sia ai sensi della circolare ministeriale 3803 del 14 aprile 2020 (riguardante la residenza *de facto*), sia del Regolamento 2011/492 e della Direttiva 2004/38/CE a livello europeo, per cui le prestazioni sociali come il RdC dovrebbero essere pienamente accessibili ai cittadini dell'UE che sono lavoratori dipendenti, autonomi o che hanno perso il lavoro, indipendentemente dalla loro storia di residenza. Anche le persone con cittadinanza dell'UE che non lavorano dovrebbero quindi essere ammessi al beneficio, con l'unica condizione di risiedere legalmente in Italia da più di tre mesi. In merito al ricorso presentato, oltre le decisioni della Corte costituzione italiana e della Corte di Giustizia Europea sul reddito di cittadinanza e sui suoi requisiti di accesso, si attendono anche quelle del magistrato a cui è stato assegnato il caso.

Accesso al Sistema Sanitario Nazionale

CASO N.13

ISCRIZIONE AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE SAN BARTOLOMEO IN GALDO (PROVINCIA DI BENEVENTO)

Il caso riguarda l'ASL di San Bartolomeo in Galdo (in provincia di Benevento) e il

diritto delle persone titolari di protezione internazionale all'iscrizione al SSN e al rilascio di una tessera sanitaria per una durata pari a quella del loro permesso di soggiorno.

Il caso è nato da una segnalazione presentata allo sportello antidiscriminazione ASGI a fronte del rilascio di una tessera (la carta dei servizi) di iscrizione annuale nonostante la normativa dica che la durata di iscrizione al SSN debba essere commisurata al relativo permesso di soggiorno (per il ricorrente si trattava di status di rifugiato della durata di 5 anni); come osservato dall'avvocato che ha seguito ricorso, l'art. 34 (T.U. immigrazione) sancisce infatti parità di trattamento per i diritti fondamentali, come l'assistenza sanitaria e la relativa l'iscrizione al servizio sanitario nazionale.

Sulla base di questa ragione, il servizio antidiscriminazione di ASGI invia una diffida all'ASL che non risponde, e invia anche una diffida anche alla Regione Campania in quanto ente titolato ad emettere la tessera sanitaria; nello specifico, l'ASL rappresenta l'ente dove poter richiedere l'iscrizione al SSN ma è la Regione l'ente deputato al rilascio della tessera. ASGI, inoltre, individua in modo autonomo - a seguito di un attento monitoraggio degli eventuali atti attinenti al tema in questione - una circolare regionale che indica «il limite massimo di un anno di validità dall'emissione per le tessere sanitarie in favore delle persone con cittadinanza extracomunitaria residenti nel territorio regionale con permessi di soggiorno che consentono l'iscrizione al SSR».

A fronte di mancate risposte da parte dell'ASL e della Regione, ASGI - sulla base della circolare individuata - procede quindi con un ricorso che viene accolto dal giudice del tribunale di Benevento, il quale dichiara il diritto del ricorrente all'iscrizione al SSN e al rilascio della tessera sanitaria per una durata pari a quella del permesso di soggiorno di cui è titolare.

CASO N. 14

ISCRIZIONE AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE DEI FAMILIARI NON COMUNITARI A CARICO DI ITALIANI - REGIONE VENETO

Il caso riguarda un ricorso per la mancata iscrizione al SSN dei familiari extracomunitari a carico di persone con cittadinanza italiana in Veneto. In particolare, la Regione imponeva loro la c.d. «iscrizione volontaria» ed il pagamento di 1500-2000 € annui pro capite. La materia oggetto di contenzioso era già stata trattata in molte pronunce dei tribunali del Veneto nel corso degli

ultimi anni - segnatamente dalla sentenza n.15 del 27.4.2020 della stessa Corte d'Appello - che hanno accolto tutti i ricorsi individuali presentati per mancata iscrizione. Si tratta quindi di un caso che rientra in una lunga e articolata azione di contenzioso avviata con la Regione Veneto, che ha ripetutamente provato ad imporre la linea dell'iscrizione volontaria (con relativi oneri economici) a carico di questi residenti.

Per delineare lo sviluppo dei differenti casi afferenti al tema in questione, è necessario introdurre e richiamare il quadro legislativo «a monte», ovvero le disposizioni contenute nell'accordo «Stato-Regioni-Enti locali» del 2012 che prevedono espressamente il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN dei familiari extracomunitari a carico di persone con cittadinanza italiana e, di conseguenza, la parità di trattamento rispetto alle persone con cittadinanza italiana. Tuttavia, secondo la Regione Veneto, tale accordo non aveva efficacia vincolante poiché non ratificato da essa; in tal senso, si è arrogata il diritto di non applicarlo. Secondo l'Amministrazione regionale queste persone sarebbero infatti da equiparare ai genitori ultrasessantacinquenni ricongiunti a cittadini extracomunitari che sono soggetti all'obbligo di «iscrizione volontaria».

A seguito del ricorso per discriminazione, la Corte d'Appello di Venezia è intervenuta, smentendo l'Amministrazione regionale ed affermando una serie di principi di rilievo per il tema di contesa. Il primo concerne il diritto di iscrizione al sistema nazionale sanitario dei genitori extracomunitari a carico di persone con cittadinanza italiana e di cittadinanza comunitaria a parità di trattamento con le persone di cittadinanza italiana. Il secondo riguarda le disposizioni contenute nell'Accordo Stato-Regioni, che hanno carattere direttamente vincolante e non richiedono né ammettono alcuna ratifica da parte delle regioni. Il terzo, in sintesi, sancisce che la negazione dell'assistenza sanitaria ai familiari di origine straniera di persone con cittadinanza italiana contribuenti costituisce una discriminazione; in quarto luogo, è stata poi definita la prassi adottata dalla Regione Veneto come una forma di discriminazione a carattere collettivo. La Corte d'Appello di Venezia ha quindi condannato la Regione alla modifica delle disposizioni finora applicate e ad inviare indicazioni con le corrette procedure di iscrizione obbligatoria a tutte le ATS.

Infine, si porta all'attenzione che il contenzioso sta continuando. La Regione ha infatti «ammesso con riserva» l'iscrizione dei genitori extracomunitari a carico delle persone con cittadinanza italiana in attesa della pronuncia della Corte di Cassazione e non ha ancora ammesso all'iscrizione al SSN i familiari di secondo grado, quali per esempio fratelli o sorelle.

 CASO N.15**ISCRIZIONE AL SSN FAMILIARI NON COMUNITARI
A CARICO DI ITALIANI - REGIONE VENETO**

A partire da una segnalazione mediata dallo sportello di assistenza alla popolazione migrante presso la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), una cittadina cubana, madre di un naturalizzato italiano, si è rivolta all'ASGI poiché la Regione Veneto ha richiesto «l'iscrizione volontaria» a pagamento per l'accreditamento al Sistema Sanitario Nazionale.

Come per il caso N.14, la Corte d'Appello di Venezia - con la sentenza n.138 del 15 aprile 2022 - ha accolto un ricorso per discriminazione collettiva proposto da ASGI, in seguito al quale la prassi della Regione Veneto rispetto all'iscrizione al SSN (delibera di giunta n.753/2019) è stata riconosciuta come discriminante e pertanto illegittima. Di fatto, subordinare l'assistenza sanitaria per i familiari di origine straniera di persone con cittadinanza italiana ad «iscrizione volontaria» viola sia la Direttiva Europea 38/2004/CE sia l'Accordo Stato-Regioni-Enti locali del 2012 che riconoscono il diritto di iscrizione al SSN dei genitori extracomunitari a carico di persone con cittadinanza italiana e di cittadinanza comunitaria, e, dunque, la parità di trattamento rispetto alla popolazione con cittadinanza italiana.

Contenziosi simili sono stati già affrontati da diverse pronunce dei tribunali del Veneto e dalla stessa Corte d'Appello (n.15/2020), con l'accoglimento di tutti i ricorsi individuali finora presentati.

Famiglia, assistenza alle famiglie e misure di protezione sociale emergenziali CASO N.16**FONDO PER CONTRIBUTO ECONOMICO PER PERSONE
NON AUTOSUFFICIENTI - REGIONE LIGURIA**

Il caso riguarda un bando pubblico relativo ad un contributo economico per persone non autosufficienti in Regione Liguria; tra i differenti servizi finanziati attraverso le «Risorse del Fondo Nazionale per le non autosufficienze» si ritrova infatti una misura di 350 euro mensili «a favore delle persone ultrasessantacinquenni e delle persone infra-sessantacinquenni con gravi disabilità».

ASGI - lavorando per un altro caso analogo attinente a fondi per le autosufficienze - ha individuato che nei moduli delle ASL della Regione Liguria predisposti per presentare domanda di accesso al bando, veniva indicato che il contributo economico in questione poteva essere attribuito alle persone straniere extra UE solo se in possesso di permesso di lungo soggiorno.

Gli avvocati di ASGI sono quindi intervenuti, inviando una lettera alla Regione e alle diverse ASL territoriali segnalando l'illegittimità del requisito e invitando all'immediata rimozione. In questa fase interlocutoria, una delle ASL (Azienda Sanitaria Locale N.4) ha risposto sostenendo che non vi era discrezionalità da parte delle aziende sanitarie che si limitavano ad applicare «disposizioni regionali». ASGI e APN (Avvocati Per Niente), non trovando pronto riscontro da parte della rete locale associativa impegnata per le disabilità, hanno presentato un ricorso al tribunale di Milano contro la Regione Liguria, che si è difesa sostenendo di non aver mai emanato disposizioni che imponessero alle ASL e ai Comuni di richiedere il requisito contestato.

In questo senso, come osservato da un avvocato di ASGI che ha seguito il ricorso: *«il caso era molto strano, direi assurdo, non si trovava una legge, un atto amministrativo, una disposizione scritta o qualcosa di simile in cui si dicesse che la misura spettasse agli immigrati solo se lungo soggiornanti ... Nulla ... Ma il criterio paradossalmente c'era e veniva applicato»*; le amministrazioni (Regione e ASL), in fase di ricorso, hanno provato a riversare l'un l'altra la responsabilità per un criterio discriminatorio *de facto* non previsto da nessun atto ufficiale. Il Giudice di Milano ha quindi riconosciuto la discriminazione delle persone straniere extra UE e ha altresì ordinato alla Regione di «riaprire i termini per la presentazione delle domande».

CASO N.17

BANDO PER ASSEGNO RISERVATO ALLE FAMIGLIE NUMEROSE - COMUNE DI CAVARZERE

Nel comune di Cavarzere (Città Metropolitana di Venezia), un gruppo di persone di cittadinanza marocchina lungo soggiornanti ha scelto di mobilitarsi nel 2013 per il riconoscimento di un beneficio negato loro dall'INPS: quello relativo all'assegno per famiglie numerose, erogato a livello comunale e riservato alle persone straniere con almeno tre figli minori e in possesso di patrimoni o redditi al di sotto di una certa soglia.

Grazie al loro portavoce, responsabile del coordinamento e della raccolta di tutta la documentazione necessaria, il gruppo si è quindi rivolto ad un unico legale che, già in precedenza, aveva seguito con successo un caso simile per conto di un altro cittadino marocchino residente a Cavarzere. *«Un canale informale specifico ha permesso di diffondere un parere tecnico importante per la lotta alle discriminazioni istituzionali»* ha spiegato il legale interessato.

Rispetto allo sviluppo del caso, è stato dichiarato illegittimo il diniego dell'ente previdenziale dato che l'assegno per famiglie numerose – abrogato a partire dal 1° marzo 2022 con l'introduzione del nuovo assegno unico e universale – non spetta solamente alle persone con cittadinanza italiana, ma anche a quasi tutti i titoli di soggiorno previsti dalla normativa italiana. In altri contesti regionali, e in particolare in Lombardia, diversi bandi comunali hanno ugualmente e ingiustamente riservato il diritto a percepire gli assegni in questione alle persone con cittadinanza italiana e comunitaria, o al massimo a quelle lungo soggiornanti. Un caso emblematico è stato quello del Comune di Varedo, dove sono stati escluse – nonché discriminate – tutte le persone con una cittadinanza diversa da quella italiana. In modo analogo, a livello nazionale, il decreto legislativo n.40 del 4 marzo 2014 aveva precluso alla popolazione straniera con permesso unico di lavoro il beneficio dell'assegno per i nuclei familiari numerosi, un decreto successivamente giudicato illegittimo con la sentenza del 21 giugno 2017 della Corte di giustizia europea.

CASO N.18

ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMIGLIARE PROVINCIA DI ALESSANDRIA

Nella provincia di Alessandria, nel 2021, l'INPS ha negato ad un cittadino marocchino di beneficiare dell'assegno per il nucleo familiare – il cosiddetto ANF – rinvenuta la residenza all'estero del suo nucleo familiare. Trattandosi di una chiara differenza di trattamento comparativamente alle persone con cittadinanza italiana, per le quali non si pone il problema della residenza all'estero dei propri cari, il procedimento è stato impugnato in via amministrativa, fino a concludersi in favore del cittadino marocchino e dei suoi familiari ai sensi dei principi europei che garantisco una parità di trattamento tra diversi cittadini.

Già con la sentenza della Corte Europea del 25.11.2021, una tale disparità di trattamento è risultata in contrasto con le direttive 2003/109 e 2011/98

in base alle quali i lavoratori o le lavoratrici straniere che hanno lasciato in patria coniuge e/o i figli possono richiedere ugualmente gli assegni al nucleo familiare. Ciononostante, solamente in seguito alla sentenza 2022/67 della Corte Costituzionale italiana l'INPS ha posto fine alla sua «resistenza» sulla questione degli assegni famigliari alle persone straniere per famigliari residenti all'estero, pur subordinandola ad un'attestazione consolare mediante la circolare n.95 del 2.8.2022. Infine, si ritiene opportuno sottolineare che dal 28.02.2022 è stato istituito l'assegno unico universale, che sostituisce quello famigliare; contenziosi come quello descritto in precedenza risultano quindi in esaurimento e possibili fino al 2027.

CASO N.19

ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMIGLIARE - COMUNE DI BERGAMO

Nel 2021, ad un cittadino senegalese lungo-soggiornante in Italia, residente a Bergamo e regolarmente occupato nel mercato del lavoro, è stato negato da parte dell'INPS il diritto a percepire l'assegno per il nucleo familiare (ANF) a fronte della residenza all'estero dei famigliari del cittadino straniero richiedente. Si è trattato di un ulteriore caso di diniego illegittimo, considerate le direttive europee 2003/109 e 2011/98 che attestano il trattamento ugualitario delle persone con cittadinanza italiana e straniera, e quindi la possibilità di richiedere il beneficio dell'ANF da parte di lavoratori stranieri o delle lavoratrici straniere che hanno lasciato in patria coniuge e/o figli.

Con la sentenza 2022/67, la stessa Corte Costituzionale italiana ha invitato i giudici e la pubblica amministrazione a dare applicazione alle direttive europee, a favore delle quali si era già espressa la Corte europea il 25.11.2021. Ciononostante, solo una circolare dell'INPS datata il 2 agosto 2022 ha chiarito l'accessibilità delle richieste di questo tipo da parte delle persone straniere con famigliari residenti all'estero, pur subordinandola all'attestazione consolare. Al cittadino senegalese in questione è stato riconosciuto l'assegno, dapprima attraverso un ricorso di tipo amministrativo e poi con un ricorso per discriminazione presso il Tribunale di Bergamo. Questa notizia ha avuto un'eco mediatica significativa, sia tra le professioni legali sia all'interno delle comunità senegalesi presenti in Italia.

Resta il fatto che l'Ente previdenziale italiano, sul fronte degli assegni familiari, sembra non volersi arrendere a nuove forme di penalizzazioni a discapito delle

persone straniere. Come osservato dal legale di ASGI che ha seguito il ricorso: *«anche dopo sentenze importanti da parte della Corte di Giustizia Europea o perfino della Corte Costituzionale, l'INPS è sempre restia a disapplicare una norma. Si aspettano indicazioni dall'alto, dall'Istituto centrale, se non proprio dal Parlamento. Perché disapplicare una norma è molto complicato, ma è anche molto semplice».*

CASO N.20

TRASPORTO SCUOLABUS E SERVIZIO DI REFEZIONE SCOLASTICA - MONTORIO AL VOMANO (TERAMO)

Il caso riguarda il Comune di Montorio al Vomano (Teramo) che, il 31 agosto 2022, ha approvato una delibera attinente ad un «avviso di gratuità» (differente da un bando) per il trasporto scuolabus e per il servizio di refezione scolastica per le famiglie residenti nel comune; nell'avviso deliberato è stato però previsto che almeno uno dei due genitori fosse di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea. I genitori con nazionalità di un Paese terzo saranno quindi costretti a pagare i servizi anche se si trovano in condizioni economiche disagiate e nonostante siano residenti nel comune e pienamente in regola con il permesso di soggiorno e con il pagamento dei tributi comunali.

La delibera, si legge nel ricorso presentato da ASGI e ARCI, è contraria sia alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo sia al Testo unico sull'immigrazione «che impone per tutti i minori l'accesso alla scuola dell'obbligo e ai servizi a parità di condizione dei cittadini italiani». Il sindaco del Paese, da parte sua, ha dichiarato ad un quotidiano che i criteri introdotti in delibera si pongono in linea con quelli nazionali (riferimento alla Carta famiglia per accedere a buoni e sconti per i servizi) senza però considerare che la CGUE - Corte di Giustizia dell'Unione Europea - il 28 ottobre 2021, su ricorso di ASGI, ha dichiarato illegittimo il criterio di limitazione alle sole persone con cittadinanza italiana ed europea (una sentenza simile al caso dei bonus bebè e degli assegni familiari).

La causa con il Comune di Montorio al Vomano (Teramo) è quindi in corso.

CASO N. 21

EROGAZIONE «BUONO SPESA» PREVISTO PER LA PRIMA FASE DELLA CRISI PANDEMICA - COMUNE DI L'AQUILA

Il caso riguarda il Comune di L'Aquila in merito alla delibera n. 211 del 4.4.2020

che ha escluso dai benefici del «buono spesa» previsto per la prima fase della crisi pandemica (marzo 2020) le persone straniere senza un permesso di soggiorno di lunga durata.

In particolare, come ha osservato l'avvocato che ha seguito la causa *«si tratta di misure urgenti di solidarietà alimentare e la Protezione Civile ha incaricato i Comuni di dare continuità a queste misure individuando i beneficiari, non era previsto nessun criterio se non quello di trovare i destinatari fragili sul territorio e nessuno autorizzava i Comuni a restringere l'accesso ai buoni introducendo criteri discriminatori»*.

ASGI e un'associazione del terzo settore (Altro Diritto Onlus) si sono quindi mobilitate contro questo vincolo; il Comune si è costituito, sostenendo la legittimità della delibera, ma facendo presente di averne adottata un'altra (n. 255 del 4 maggio 2020) che includeva i ricorrenti tra i beneficiari del buono spesa. In sintesi, il Comune ha adottato due diverse delibere per stabilire la platea degli aventi diritto ai buoni spesa previsti per l'emergenza Covid-19: con la prima, tale platea era limitata ai residenti e, per le persone straniere, ai titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata; con la seconda, ha invece ampliato i criteri di selezione, comprendendo tutte le persone straniere domiciliate nel comune con permesso di soggiorno valido. L'azione di contrasto promossa da ASGI si è quindi conclusa con l'adozione di questa seconda delibera.

Rispetto a questo caso, è interessante considerare la reazione del Comune di L'Aquila al ricorso di ASGI; l'avvocato coinvolto per l'intervista ha infatti osservato: *«in sintesi, il Comune ha detto: correggiamo subito il criterio ma in astratto lo riteniamo corretto, ovvero: noi [Comune] non facciamo un ricorso e ampliamo i criteri per il buono spesa con una seconda delibera, ma è una nostra decisione, non lo facciamo perché è di per sé illegittimo»*. Il Comune ha quindi inteso rimarcare l'azione di correzione come scelta non dettata dalla sussistenza di discriminazione ma come propria iniziativa.

CASO N. 22

CONTRIBUTO PER L'ACQUISTO DI BENI DI PRIMA NECESSITÀ A SEGUITO DELLA PANDEMIA DA COVID-19 - REGIONE ABRUZZO

Il caso riguarda la delibera 193 del 10.4.2020 con la quale la Regione Abruzzo aveva stabilito una serie di criteri per l'erogazione di un contributo per l'acquisto di beni di prima necessità da destinare ai nuclei a rischio di «esclusione sociale» a seguito della crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19.

In una prima fase, è stata tentata un'interlocuzione con la Regione, anticipando i motivi del futuro ricorso, che non ha sortito nessun effetto. L'ASGI e sette persone straniere di varia nazionalità residenti all'Aquila, con il sostegno di ARCI Abruzzo, hanno quindi deciso di chiamare in causa la Regione, chiedendo di ammettere ai buoni spesa tutta la popolazione straniera residente a parità di condizioni con quella italiana, senza esclusioni derivanti dal tipo di titolo di soggiorno. Nello specifico, la Regione Abruzzo, con una delibera, aveva introdotto il requisito del permesso a tempo indeterminato o del permesso biennale unito ad una «regolare attività lavorativa» (unica regione ad aver introdotto tali criteri). Il primo requisito escludeva, di fatto, quasi la metà della popolazione straniera regolarmente soggiornante in Regione, il secondo risultava invece del tutto incomprensibile, poiché l'accesso ai buoni spesa era riservato a persone prive di occupazione; in questo senso, richiedere un «lavoro regolare» avrebbe impedito con l'accesso a tale prestazione. Il giudice del tribunale ordinario ha quindi dichiarato discriminatorio l'aver l'introdotta tali criteri.

Altre misure, ambito lavorativo e libertà di culto

CASO N. 23

NASPI – COMUNE DI FOGGIA

Sono diversi i casi in cui l'INPS nega ai braccianti di origine straniera di beneficiare del sussidio di disoccupazione - più comunemente noto come NASpi - e non è un'eccezione la recente pronuncia del Tribunale di Foggia che, secondo i legali di ASGI, offre spunti interpretativi importanti per censurare la condotta dell'Ente previdenziale.

Più precisamente, durante l'udienza del 23 febbraio 2022, il Tribunale di Foggia ha riconosciuto il diritto dei titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo a percepire l'indennità di disoccupazione agricola: questo perché, a differenza dei lavoratori stagionali che hanno l'autorizzazione a svolgere attività lavorativa sul territorio nazionale fino ad un massimo di nove mesi in un periodo di dodici mesi, i richiedenti asilo possono svolgere attività lavorativa decorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda, senza limiti di tempo, ai sensi dell'articolo 22 d.lgs 142/2015.

Questa sentenza risulta significativa in quanto l'INPS, in precedenza, non aveva accolto una domanda di disoccupazione agricola presentata da un bracciante

a tempo determinato richiedente protezione internazionale, sostenendo che il relativo permesso di soggiorno fosse equivalente a quello per motivo di lavoro stagionale. Vano il ricorso amministrativo.

CASO N. 24

DISCRIMINAZIONE IN AMBITO LAVORATIVO - REGIONE VENETO

Il caso riguarda una causa civile intentata contro un'azienda grafica con sede in Regione Veneto mossa da ASGI, Fiom e Cgil, Camera del lavoro, privati cittadini e cittadine su iniziativa dei diretti interessati, ovvero lavoratori di origine straniera (di nazionalità pakistana) impiegati nella medesima azienda tramite l'intermediazione di una cooperativa; il motivo concerne la violazione della normativa europea antidiscriminazione (art. 21). Nello specifico, la causa muove da una serie di dichiarazioni comprendenti giudizi svalutativi e denigratori, attinenti all'origine etnica e all'appartenenza ad una specifica minoranza nazionale, rilasciate da un manager dell'azienda nel corso di un'intervista ad un quotidiano.

In merito allo sviluppo della causa, il legale interpellato ha spiegato come, in parallelo a tale causa, ci fossero anche delle vertenze inerenti alle condizioni di lavoro dei medesimi ricorrenti, in quanto sono state accertate differenti forme e situazioni di sfruttamento (ad es. prolungati straordinari, mancata disponibilità di giorni di riposo e di ferie, mancato riconoscimento del diritto alla malattia, detrazione dallo stipendio delle spese per alloggio, etc.). In sede di giudizio, l'azienda ha quindi proposto una conciliazione per tutte le vertenze aperte, in cambio della rinuncia a procedere con l'azione intentata da ASGI per discriminazione razziale. A fronte della tutela degli interessi dei lavoratori, segnatamente la proposta di assunzione in azienda e il pagamento delle differenze salariali dovute, si è quindi optato per una «conciliazione complessiva». Come commentato dall'avvocato di ASGI che ha seguito il caso, l'azienda *de facto* ha trovato (nella proposta di conciliazione) un modo per evitare una condanna per discriminazione razziale che - rispetto all'immagine e all'esposizione nazionale e internazionale della medesima - sarebbe stata assai più lesiva.

CASO N. 25

LIBERTÀ DI CULTO - COMUNE DI CANTÙ

Il caso esemplifica le difficoltà e le discriminazioni inerenti alla possibilità di

disporre di un luogo di culto per la popolazione straniera (Ferrari 2013; Ambrosini, Molli e Naso 2022), segnatamente per una confessione religiosa specifica: l'Islam. Si tratta di una vicenda di lungo corso, assai articolata e complessa, che ha coinvolto una comunità di fedeli musulmani nel Comune di Cantù.

Grazie al legale rappresentate, è stato possibile ricostruire la vicenda, che è iniziata nel 2014 quando un privato chiede, a nome di un'associazione culturale, la possibilità di cambio di destinazione d'uso per un immobile. Tale richiesta viene accolta ma, in fase di completamento dell'istruttoria, nel gennaio 2015 entra in vigore una nuova legge regionale – ridefinita dai media «legge anti-moschee» in quanto, sebbene riguardi tutte le confessioni religiose, compresa quella cattolica, l'Islam rappresenta il principale bersaglio - che istituisce una serie di vincoli più onerosi (PAR) per l'apertura di nuovi luoghi di culto da adottare nel piano di governo del territorio (PGT); a seguito di tale regolamento regionale, si palesa quindi un diniego per il completamento dell'istruttoria già avviata.

Il legale incaricato presenta quindi un primo ricorso, motivato anche della pendenza di incostituzionalità dei nuovi regolamenti regionali. Nel mentre, il Comune, a fronte di accertamenti presso l'immobile, riscontra la presenza di attività legate al culto e inibisce qualsiasi forma di ritrovo. Viene quindi presentato un ricorso al TAR, che però non viene accolto, e il legale rappresentante ricorre al Consiglio di Stato. L'amministrazione comunale intende procedere, manifestando la volontà di acquisire l'edificio a patrimonio del Comune ma, grazie al ricorso al Consiglio di Stato, una sospensiva per tale azione viene accolta. La causa si prolunga e diventa assai ramificata in ragione di più pronunce del Consiglio di Stato inerenti a differenti aspetti sollevati dalle controparti.

Il 2023 segna un punto di svolta in quanto il Consiglio di Stato sospende il passaggio dell'immobile al Comune; la sentenza solleva inoltre due temi: l'assoluta rilevanza della libertà di culto e la necessità di attendere il giudizio del TAR per stabilire la fondatezza della richiesta dell'associazione che, sin dal 2014, aveva richiesto il cambio di destinazione d'uso dell'immobile per il culto, negato esclusivamente sulla base della Legge Regionale dichiarata in molte parti costituzionalmente illegittima in quanto lesiva dell'art. 19. Infine, il legale rappresentante ha altresì deciso di continuare la battaglia in sede giudiziaria e di aver fatto ricorso alla CEDU che sta vagliando l'ammissibilità di tale richiesta. In sintesi, il caso porta all'attenzione come, in assenza di una legge nazionale *ad hoc* che riveda l'impianto normativo (risalente all'epoca fascista) per la regolazione della diversità religiosa, lo strumento del PGT sia diventato il dispositivo mediante

il quale la libertà di culto sancita in via costituzionale viene limitata o negata a livello locale. In altri termini, il PGT può essere utilizzato, a discrezione, per negare l'apertura di un nuovo luogo di culto senza che un'amministrazione comunale si assuma l'onere di individuare soluzioni alternative.

Linee interpretative e spunti per il dibattito sull'azione antidiscriminatoria

In questa sezione vengono presentate le principali linee interpretative emerse in modo trasversale dal confronto dei casi selezionati. In particolare, si intende da un lato esaminare come la discriminazione si sviluppi e prenda forma nell'ambito delle istituzioni pubbliche, dall'altro stimolare un dibattito di più ampio respiro a proposito dei vincoli che aggravano o negano l'accesso della popolazione straniera a servizi e beni di welfare.

Il primo focus interpretativo concerne il significato sotteso a molti dei requisiti discriminatori individuati, su tutti il permesso di lungo soggiorno – un tipo di requisito ripetutamente sanzionato in quanto richiesto solo per le persone straniere - e una residenza prolungata in un dato luogo – un tema di contenzioso più controverso in quanto, sebbene non direttamente riferito alla sola popolazione di origine straniera, finisce per escluderla in maggior misura a fronte di una più alta mobilità sul territorio nazionale e regionale; in altri termini, di norma si ritrovano criteri di «tempo e spazio», spesso richiesti in combinazione.

La loro introduzione, in sede giuridica - si veda anche la rassegna di Guariso (2018) e di Barbera e Guariso (2019) - è stata spesso motivata da una logica definibile di «corrispettività»: si è nella condizione di «pretendere» solo se si è entrati a far parte della comunità e, quindi, è stato anche dato un apporto in termini di pregressi versamenti contributivi. Le sentenze, comprese quelle della Corte costituzionale, hanno più volte «invalidato e "smontato"» questa concezione, da un lato affermando che è ingiusto porre in essere un «finalità commutativa» tra tributi e prestazioni, anche perché tale logica porta di fatto a limitare l'accesso proprio di coloro che hanno più necessità, dall'altro prescrivendo che i criteri di un bando devono essere legati alla *ratio* dello strumento di aiuto e al relativo bisogno, e non ad aspetti irrilevanti per il bisogno stesso; più nello specifico, privilegiare la stanzialità non risponde allo scopo principale di una prestazione di welfare - ovvero tutelare/sostenere un bisogno - ma solo alla volontà di privilegiare chi è radicato da più tempo. Inoltre, come emerso dall'analisi delle

stesse sentenze, premiare l' «indigenza stanziale» rispetto all' «indigenza mobile» non rappresenta un argomento convincente da un punto di vista sia giuridico sia sociologico: il bisognoso, data la necessità, tende a spostarsi in maggior misura al fine di cercare nuove opportunità e soluzioni, chi invece già dispone di sicurezze tende a una minore mobilità (pensiamo alla disponibilità di una locazione) e, di conseguenza, non rappresenta il principale e unico destinatario di un servizio mirato a rispondere ad una necessità.

Un altro criterio ricorrente concerne il possesso dei beni, che segue invece «la logica del sospetto» nei confronti di coloro che si suppone intendano approfittare del (nostro) welfare; in questa direzione, molte normative regionali e comunali hanno introdotto il requisito dell'«impossidenza planetaria»: per accedere al bando è infatti necessario dimostrare di non possedere immobili in nessuna parte del mondo. Come osservato dalla Corte Costituzionale, si tratta di un vincolo gravoso e irragionevole, da un lato per l'impossibilità pratica di ottenere e presentare documenti del Paese di provenienza che attestino il non possesso di beni immobili, dall'altro per il fatto che, nel caso della popolazione con cittadinanza italiana, è richiesta solo un'auto-dichiarazione, mentre per le persone straniere è posto come vincolo quello di presentare prove ed accertamenti formali.

Da un punto di vista sociologico, alla base di questi differenti criteri, che ricorrono nei casi considerati, ritroviamo «una visione nazionalista» (si veda Marchetti 2020) dei beni e delle prestazioni, che trova sintesi nello slogan «prima gli italiani». Un avvocato attivo da anni sul tema presenta uno spaccato di questo «paradigma»:

«Te lo dico a pelle, la ratio di tutte le cause condotte è quella ... Quella del “prima gli italiani”, poi Ti direi che tale discorso l'ho incontrato seguendo tutte le cause e tutti i vari passaggi che ne derivano ... Ti direi poi che tra il personale amministrativo c'è veramente una forte partecipazione emotiva a questa cosa, è una sensazione, ma c'è partecipazione a questa idea, che di fatto è sempre la stessa: che questi qui [gli immigrati] ci portano via qualcosa».

In questo senso, i vincoli introdotti tendono a riprodurre una linea di «demarcazione etnica» tra i possibili beneficiari dei servizi, riservandoli a coloro che appartengono alla comunità nazionale; queste misure intendono infatti rassicurarli circa la loro precedenza e il loro «diritto di prelazione»:

«Guarda, per me, le sentenze che ho seguito in questi anni mi dicono una cosa,

ed è che la discriminazione istituzionale che il giudice va a sanzionare non è altro che la riproduzione pratica ed oggettiva di un pregiudizio condiviso e socialmente accettato, tanto che appare come legittimo e quasi scontato farlo; lo si percepisce nelle argomentazioni che portano in tribunale; nei fatti è l'idea che la persona straniera, seppur qui, non faccia parte della comunità, e se non ne fai parte non puoi accedere alle risorse della comunità»

In questi termini, le istituzioni considerate, che siano Comuni o ATS, adottando tali requisiti, veicolano e riproducono un messaggio politico di tutela e protezione delle persone italiane dalla concorrenza degli immigrati per poter fruire di un bene pubblico; questo tema è diventato infatti uno dei motivi di tensione più importanti che contrappongono oggi «nativi e stranieri». Nello specifico, se creare consenso sui criteri di accesso al welfare è di per sé fonte di contrapposizioni nella società e nell'opinione pubblica, in quanto differenti gruppi sociali esprimono di norma interessi confliggenti, quando la popolazione straniera diventa una possibile beneficiaria subentra il cavallo argomentativo del «diritto di precedenza etnica», specialmente in una fase di progressiva riduzione e contrazione dei servizi pubblici.

Il fatto che molti di questi vincoli siano poi stati sanzionati e rimossi in sede giudiziaria, paradossalmente, poco conta; la sfasatura temporale che intercorre tra «introduzione, ricorso e rimozione» dei criteri discriminatori pone in secondo piano la sconfitta, mentre resta in primo piano l'obiettivo principale per il quale sono stati introdotti: comunicare «tutela» nei confronti dei portatori locali (e nativi) di interessi, e rassicurarli (si veda Ambrosini 2012 e 2013).

A sostanza di questa osservazione, emerge un secondo e correlato focus interpretativo: molti dei vincoli, si veda il caso N.2 e N.21, non erano stati previsti dai fondi - nazionali o regionali - che hanno predisposto le risorse necessarie, ma sono stati introdotti in un secondo momento da parte di un ente locale o di una municipalità che si è di fatto arrogata il diritto di definire nuovi criteri¹⁹. È possibile rilevare che nel passaggio «Stato-Regione-Comune» - ossia nel processo di governance multilivello che regola la definizione degli strumenti di welfare tra dimensione nazionale, regionale e locale - emerge la volontà di rimarcare un margine di discrezionalità mirata a ridefinire l'accesso alle prestazioni in senso restrittivo e ostile nei confronti degli immigrati. Come osservato da un avvocato:

¹⁹ Si vedano anche i lavori di Campomori e Caponio (2017) e di Semprebon, Marzorati e Bonizzoni (2022)

«Il Comune, di fatto, ha voluto distinguersi, nessuno lo autorizzava a restringere un fondo che tra l'altro era di piena emergenza! Il caso mi ha colpito molto: cioè siamo nel marzo 2020! In piena crisi pandemica e con una situazione economica grave! I fondi erano stati pensati senza criteri, se non che i Comuni si dovevano adoperare sul territorio per intercettare i bisognosi, ma il Comune ha voluto metterci mano ed introdurre criteri escludenti per la loro assegnazione»

In questo senso, gli «atti di fonte secondaria» sono ricorrenti, sebbene la loro adozione non sia stata spesso richiesta, ma, come appurato in fase di analisi delle sentenze che ne sanciscono l'illegittimità, non possono finire per ledere diritti soggettivi e non possono comunque prescindere da fonti di rango superiore, come il diritto comunitario; il caso N. 14 porta all'attenzione uno schema analogo rispetto ad una reiterata disapplicazione dell'accordo Stato-Regioni, sanzionata in fase di ricorso dalla Corte d'appello che ne ha ribadito il carattere vincolante. Un terzo focus riguarda infatti l'atteggiamento riscontrato dagli enti pubblici a fronte dei ricorsi: se da un lato, come appena descritto, spesso si «ritagliano margini di manovra», dall'altro, tale protagonismo, in fase di discussione, lascia invece il posto a strategie di difesa centrate sulla «deresponsabilizzazione», ovvero tendono ad aggirare la volontarietà di introduzione di un vincolo definendolo come una mera applicazione di linee guida già previste da fonti superiori o utilizzate in passato da altri enti senza che questo sia diventato motivo di ricorso.

Un quarto focus di interesse concerne i profili discriminatori più difficili da individuare, ma non meno rilevanti per l'erogazione di un fondo e per i possibili beneficiari. Nello specifico, in alcuni casi, si veda il N.16, il vincolo di lungo soggiorno – rimosso in quanto discriminatorio - era presente nei moduli cartacei e digitali messi a disposizione dagli enti preposti, sebbene nessuno di questi, di fatto, sia stato in grado di indicare la fonte; infatti, in fase di giudizio, le amministrazioni non hanno presentato riferimenti puntuali in merito all'eventuale linea guida che prescriveva la presenza di questo criterio; ATS e Regione hanno inoltre provato (si veda il terzo focus appena discusso) a imputarsi vicendevolmente le responsabilità del vincolo. In modo analogo, anche nel caso N.13, le ATS disponevano di moduli per l'iscrizione al SSN senza saper determinare e motivare con precisione quale fosse la circolare o la fonte che istituiva le prassi del rinnovo annuale, mentre la normativa definisce l'iscrizione al SSN commisurata al tipo di permesso. È possibile trarre alcune

indicazioni di rilievo da queste osservazioni: è infatti molto probabile che gli enti non procedano con una revisione della modulistica e delle pratiche di presa in carico delle domande, aggiornandole in chiave antidiscriminatoria alle normative vigenti e alle relative sentenze. In questi termini, nell'ambito delle «street-level bureaucracy» (Lipksy 1980) si producono aree grigie di discrezionalità che hanno un'incidenza fondamentale sulla possibilità di accedere ad un diritto²⁰:

«Ti direi che se non avessimo controllato, questa prassi andava avanti ancora per anni, tra l'altro il mio è stato un controllo casuale, stavo vagliando un altro caso, e stavo guardando una serie di documenti e mi è subito saltato all'occhio questo, ma ci pensi che per anni sono stati esclusi nuclei di possibili beneficiari? Chissà in modo analogo cosa succede in altri uffici e burocrazie che a livello locale sono preposte a erogare determinati benefici»

Tale spunto può essere considerato anche come uno stimolo per un'attenta attività di monitoraggio verso i «residui discriminatori» di cui né gli operatori né gli utenti sono spesso consapevoli.

Emerge inoltre un quinto e correlato focus, quello della formazione delle pubbliche amministrazioni. Nella fase delle interviste è stato infatti chiesto ad avvocati e attivisti se fossero stati mai coinvolti in convegni e seminari sul tema, e se qualche ente pubblico o amministrazione li avesse mai chiamati per corsi di formazione o attività di controllo e revisione:

«Questa è una bella domanda, allora ... Per capirci: il corso lo fanno le aziende sanitarie per i propri dipendenti, cioè è interna la formazione e stop. Sono tutti circoli chiusi quelli della formazione. Io non sono stato mai coinvolto da amministrazioni sanitarie, solo una volta ma per il personale del terzo settore, anche lì servirebbe molto la formazione, ma ti direi che neanche l'ordine degli assistenti sociali mi ha mai chiamato e anche loro hanno un ruolo importante sul tema; oltre i casi che ti ho citato, direi che c'è molta autoreferenzialità nella formazione. Un altro esempio sono gli ispettori del lavoro e anche la polizia ... Chi li forma? Li forma solo il personale della polizia, non si fanno passi avanti e così si perde il tema della discriminazione. Poi, altro ragionamento: nessuno vuole che ci sia formazione su questo»

²⁰ Si vedano anche i lavori di Campomori (2007) e Barberis (2010).

«Allora io ho tenuti dei corsi ... Ma per cooperative, mai una Questura, mai un Comune, mai un Ente Pubblico, una cooperativa grande che eroga una serie di servizi una volta ha organizzato una formazione aperta e mi ha chiamato, ma di fatto posso dirti che c'erano pochi impiegati e praticamente nessun dirigente delle ASL locali. Te lo dico apertamente: secondo me nessuno sa niente, gli impiegati men che meno, non sanno nulla, ma nessuno pensa mai che gli impiegati, passami il termine, di basso livello, sono il punto di accesso»

Un sesto focus concerne invece la segnalazione dei casi, un aspetto assai rilevante in chiave di monitoraggio delle prassi discriminatorie nel Paese. Durante le interviste è stato infatti chiesto agli interlocutori come l'azione di tutela si sia sviluppata e, soprattutto, sulla base di quali segnalazioni. Gli avvocati hanno spesso lamentato un senso di «solitudine» per le battaglie condotte: a fronte della magnitudo del fenomeno, esprimono scoramento e perplessità in merito alla fragile consapevolezza, sia da parte della popolazione immigrata sia da parte dell'associazionismo. In altri termini, l'azione nasce principalmente da loro iniziativa – spesso il diritto discriminatorio non è neanche il loro primo ambito di impegno ma un'attività volontaria a beneficio della collettività – o, in minor misura, da segnalazioni esterne (come nel caso dei sindacati), ma non da una presa di coscienza radicata nel circuito della società civile e dei suoi vari terminali; di seguito alcune considerazioni raccolte:

«Sai ... Da un lato come possono sapere gli immigrati? Alcune materie ... Esempio: ma tu pensa al diritto sanitario, è di per sé un tema super specialistico e assai complesso, che pochi conoscono, figurati gli immigrati, così come il mondo del terzo settore, se non alcune associazioni che operano sul campo per le emergenze, ma non tante, alcune non ne sono consapevoli e altre non si espongono a battaglie giuridiche che possono compromettere posizioni e attività che ricoprono a livello locale»

«Guarda, il tema delle percezioni è scivoloso, ma è tema, perché di fatto ci sono molti casi in cui le vittime non percepiscono di essere discriminati ... Se non conosci la materia tu pensi che di fatto la regola, seppur sia fatta così, sia una regola».

«Non è facile, se una persona straniera va ad uno sportello pubblico e gli dicono: non hai diritto lui pensa che sia davvero così. Un immigrato medio, che nei casi che abbiamo di solito non è particolarmente abbinante, è portato a pensare che

l'Amministrazione Pubblica abbia sempre ragione. Se è spinto dal bisogno qualcosa può cambiare ... Pensa a chi deve pagare l'iscrizione al SSN di 1500 o 2000 euro per un parente ... Dopo un paio di anni si fa una domanda e si motiva per capire se c'è una soluzione».

Le interviste portano all'attenzione l'intreccio di vari fattori, come il tema della percezione della discriminazione e la consapevolezza degli attori associativi con i quali gli immigrati si rapportano. Altre interviste in merito alla complessità del monitoraggio, portano all'attenzione aspetti propositivi e fatiche di queste attività:

«Quando è uscito un bando per contributi per l'affitto, ci siamo messi in contatto con ASGI, e abbiamo fatto presente il bando ... Perché l'abbiamo fatto? Perché prima c'era stato il caso Lodi ... Questo caso secondo me ha creato una certa consapevolezza, ha dato a coloro che operano nella mia zona per l'immigrazione [volontari e attivisti] una consapevolezza maggiore per fare qualcosa, e allora ci siamo trovati e ci siamo dati il compito di monitorare, abbiamo sentito qualcuno di noi, del gruppo, che lavora nel pubblico, che magari è più esperto di bandi e di queste cose burocratiche, e ci siamo detti: controlliamo anche noi! E così è nata la vicenda [...] Poi abbiamo cercato i nuclei familiari che erano stati bocciati [domanda respinta], ma è stato difficile, ora che prepari la diffida, che chiedi alle persone di spiegarti tutto, che organizzai i documenti ... Insomma, non è facile, poi ... La sentenza è arrivata dopo anni, non sono processi immediati, e intanto la gente non è immobile, si sposta anche, trova altre soluzioni da altre parti e perde interesse».

Quest'ultima intervista solleva un settimo focus, il ruolo dell'eco mediatica, che è stata motivo di riflessione e di confronto con coloro che hanno guidato le azioni di tutela. Molti hanno dichiarato come «discriminare faccia poca notizia». Raramente le loro vittorie sono state riprese dalla stampa nazionale e locale, ed eventualmente in «trafiletti in fondo al giornale»:

«Guarda io non ho mai capito, o forse sì, come mai un giornale non facesse un bel titolo di questo genere: "Regione condannata per discriminazione", un bel titolone di questo tipo dovrebbe colpire i lettori, fare scalpore, cioè la Regione condannata perché ha discriminato! Dovrebbe attirare l'attenzione, sollecitare l'attenzione di altre istituzioni o associazioni, ma ... Nulla di tutto ciò, ti fa molto pensare questo ... A perché la discriminazione, verso le persone straniere, sia accettata»

«Secondo me a livello comunicativo non era proprio spendibile come cosa, pensa al bando affitti [tema dell'intervista] erano soldi che andavano anche per i padroni di casa italiani, e quindi ... Non è servito giustificare che le discriminazioni colpiscono tutti, non solo immigrati. Sai qual è la narrazione che era venuta fuori qui a livello locale: tutti arrabbiati perché "I soldi sono stati bloccati per colpa degli immigrati", questo era il titolo, noi invece abbiamo provato a dire: le discriminazioni sono di tutti! Poi, figurati, durante il Covid ... Questo proprio non ha fatto breccia ... Sulla casa poi ... Fare una battaglia per gli immigrati vuol dire togliere le case agli italiani, bloccare soldi per gli italiani, bloccare i soldi ai padroni di casa che hanno deciso di fare affitti convenzionati, insomma hai capito»

Rispetto alle cause considerate, si osserva anche una risonanza differente tra i casi. La vicenda di Lodi ha ricevuto molta copertura mediatica in quanto includeva temi come l'infanzia e la scuola; in modo simile il caso N. 20 (scuolabus e refezione scolastica) ha attratto attenzione in quanto il contenzioso ha riguardato un tema simile. Altri motivi discriminatori, apparentemente meno eclatanti ma non meno importanti, rimangono invece nell'ombra.

Una riflessione specifica può riguardare il reddito di cittadinanza che, come noto, è stato ripetutamente oggetto di attenzione mediatica principalmente per le frodi, segnatamente nel caso dei percettori di origine straniera; molte revoche hanno infatti fatto riferimento alla mancanza del requisito dei dieci anni di «residenza anagrafica». Al contempo, non ha fatto però notizia che tale criterio sia stato successivamente corretto da una circolare ministeriale – e da alcune sentenze - nei termini della «residenza effettiva»; un chiarimento normativo di particolare rilievo a fronte dell'alta mobilità sul territoriale nazionale delle persone straniere e per il fatto che i registri anagrafici comunali siano raramente integrati, aggiornati o completi di tutte le informazioni inerenti agli storici residenziali (si veda anche Gargiulo 2017). Inoltre, ancor meno risonanza è stata invece posta sul fatto che la legittimità del requisito decennale è al momento in esame presso la Corte Costituzionale italiana e la Corte di Giustizia UE per incoerenza con le direttive che promuovono la parità di trattamento tra cittadini, nonché è soggetto a procedimento di infrazione iniziato nel 2023 dalla Commissione europea proprio per «discriminazione indiretta».

L'ottavo focus emerso dall'analisi riguarda invece il fatto che «discriminare costa»: le Amministrazioni e gli enti pubblici sono infatti tenuti, oltre a sostenere le

spese per tutti i gradi di giudizio, ai risarcimenti per il danno arrecato (sia di tipo materiale sia di tipo morale, es caso N. 1); talvolta, il fatto che i bandi siano stati bloccati e poi ripresi ha anche implicato che si perdessero i fondi (nazionali o regionali) che li hanno istituiti (es. caso N. 4), portando ad un esborso importante in quanto la riapertura dopo sentenza ha obbligato l'ente locale a fare uso di risorse proprie, un aspetto tenuto però sotto traccia; qui un altro caso di interesse per tale tema:

«Guarda io penso ... Anzi sono quasi sicuro, che una minoranza in consiglio comunale stia facendo un'interrogazione per quanto il Comune abbia speso nel corso degli ultimi otto anni ... Cioè il tema è emerso, questi hanno speso, non saprei quantificare, ma migliaia di euro, migliaia ti posso assicurare, avvocati differenti, anche famosi, gradi di giudizio, ricorsi, sono tutte spese assurde, ma per cosa, per non far pregare?21»

«Allora, con questa sentenza hanno avuto spese di condanna, non di poco conto, anche alte, ma chi lo sa? Tanto è una causa e basta, quasi conviene non adeguarsi alle sentenze e aspettare la prossima causa per loro. Ma io penso ... Prova a pensare ad un ricorso collettivo contro la Regione, prova a pensarci, se perdono ... Perdono un sacco di soldi, ed è un danno erariale grande, e poi puoi fare un ricorso alla Corte dei conti per prassi discriminatoria che paga il contribuente, forse questo potrebbe incidere un po' di più ... Cioè l'INPS per anni è andata avanti per i bonus bebè come ha voluto, ha tirato diritto».

Un nono focus concerne infatti la resilienza «passiva» della pubblica amministrazione; anche se condannata, si osservano comunque reiterazioni dei criteri discriminatori oppure una resistenza rispetto alla pubblicazione della notizia e all'adeguamento previsto rispetto dalle decisioni giudiziarie:

«Sì, ok, riapri il bando, lo pubblichi nella sezione non ... Non quella dei benefici per necessità o nella sezione dei bonus sociali, ma in un'altra in fondo alla pagina, poi magari prevedi che la domanda si può presentare solo il mercoledì mattina in presenza ... Cioè è una forma di resistenza al fatto che non ti vuoi adeguare ...»

²¹ Si veda anche il volume inerente alla serie di cause intentate e tutt'ora aperte in Regione Lombardia (Ambrosini, Molli e Naso 2022)

«Ma sai ... Penso in fondo che a loro non convenga adeguarsi ... Tanto ci sono "le cause" non "la platea" di soggetti, quindi è efficace la mia azione? Sì, però ti direi ... Che c'è resistenza e reiterazione ... Direi che è un muro»

«Ma vincono sempre loro, le istituzioni discriminanti, perché le persone con cittadinanza straniera che fanno ricorso sono sempre di meno delle persone straniere alle quali un diritto è stato negato.»

Gli avvocati rilevano infatti una persistente «resistenza sistemica» tra gli enti pubblici che, probabilmente, trae forza dai temi sollevati in precedenza: scarsa formazione che implica scarsa consapevolezza, poca risonanza mediatica e poca pressione esterna, infine la diffusa accettazione sociale dei criteri nonostante l'irragionevolezza giuridica.

Le linee interpretative che sono state individuate, al netto delle differenze tra i casi, restituiscono uno spaccato di come il campo d'azione antidiscriminatoria sia assai complesso, in evoluzione e che necessiti di una più ampia attenzione da parte della cittadinanza e degli attori associativi che operano nel campo dell'immigrazione, del welfare, del diritto e delle cause civiche, affinché l'advocacy trovi rinnovate energie e più ampia applicazione per un monitoraggio estensivo e capillare.

Conclusioni

La ricerca ha inteso analizzare il ruolo delle azioni di advocacy legale nell'ambito della discriminazione istituzionale. Questa linea di indagine è stata sviluppata attraverso un monitoraggio dei ricorsi mossi in opposizione a norme, atti amministrativi e prassi indirizzate ad escludere la popolazione straniera dal godimento dei diritti e dal pieno accesso a beni e servizi.

Lo studio si è poi concentrato su un campione di 25 casi e, da un punto di vista metodologico, ha utilizzato sia fonti documentali, quali memorie, sentenze, comunicati stampa e articoli di giornale su testate nazionali e locali, sia interviste semi-strutturate condotte con avvocati e attivisti che hanno avviato o coordinato ricorsi in ragione del diritto antidiscriminatorio.

La parte analitica ha considerato differenti ambiti, rappresentativi dei tipi di rapporti che intercorrono tra popolazione straniera e amministrazioni pubbliche, quali l'accessibilità all'housing convenzionato, alle misure assistenziali e ai servizi socio-sanitari. Insieme a questi argomenti, sono stati oggetto di analisi anche il

reddito di cittadinanza e la libertà di culto. In seguito, a partire da ogni fattispecie oggetto di controversia, è stato tracciato lo sviluppo giurisprudenziale dei differenti ricorsi.

Dal confronto dei casi considerati, sono emerse le principali linee interpretative. Il primo tema è stato il significato politico dei differenti criteri discriminatori; nello specifico, tramite l'introduzione di requisiti che mirano all'esclusione, Enti e istituzioni veicolano e riproducono un messaggio di protezione che, di fatto, trova sintesi nello slogan «prima gli italiani». Inoltre, molti dei vincoli individuati non erano stati previsti dalle norme - nazionali o regionali - che hanno predisposto le linee guida per l'erogazione di un servizio; un tratto ricorrente preso in esame riguarda infatti la volontà di ricavare un margine di discrezionalità tra i differenti livelli di governance, da cui si fa discendere una ridefinizione delle modalità di accesso alle prestazioni in senso restrittivo e ostile nei confronti degli immigrati. Un altro tema di interesse ha richiamato i profili di esclusione più difficili da individuare, ma non meno rilevanti; in particolare, nell'ambito dell'attività delle «street-level bureaucracy» possono emergere prassi discriminatorie - come nel caso di circolari, disposizioni interne, moduli compilativi - che hanno un'incidenza importante sulla possibilità di fruizione di una prestazione.

La formazione delle pubbliche amministrazioni ha rappresentato un altro nodo di confronto e discussione; si segnala infatti la mancanza di interesse e/o la fragilità della preparazione rispetto al tema della discriminazione in Italia. La segnalazione dei casi è stato un altro aspetto meritevole di attenzione: a fronte della capillarità del fenomeno, si è registrata una perplessità diffusa tra gli operatori legali in merito alla consapevolezza di parte dell'associazionismo e della stessa popolazione immigrata; in questo senso, spesso, si tende a «pensare come le istituzioni», ovvero si dà per scontata la «presunta veridicità» dei criteri di accesso ad un servizio.

Anche l'eco mediatica è stato oggetto di analisi, e dalla ricerca è emerso come «discriminare faccia poca notizia». Solo in pochi casi si osserva risonanza, come per i servizi rivolti ai minori. Un altro tema rilevante ha riguardato il fatto che «discriminare costa»: le amministrazioni e gli enti pubblici, oltre a sostenere le spese per i gradi di giudizio e per i risarcimenti, sono spesso tenuti a esborsi significativi per rifondere le linee di finanziamento - necessarie per predisporre un bando - perse a fronte di lunghi contenziosi per condotte discriminatorie. Un costo che sarebbe ancora più elevato se si considerassero tutti gli episodi non segnalati, dato che, in molti casi, le persone straniere non

sono consapevoli delle discriminazioni che subiscono. Un altro aspetto concerne, poi, la resistenza «passiva» degli attori istituzionali: anche se condannati, si osserva una reiterazione dei criteri discriminatori e una riluttanza tenace rispetto all'adeguamento previsto dalle sentenze giudiziarie.

Rispetto al quadro delineato, e nonostante le differenti criticità sollevate, la ricerca porta all'attenzione un dato importante e trasversale: quasi tutte le cause sono state vinte, e le istituzioni sono state ripetutamente sanzionate. L'azione di rimozione, perorata tramite iniziative prive generalmente di eco mediatica contro amministrazioni pubbliche forti delle proprie posizioni, porta quasi sempre ad un esito positivo. Le motivazioni delle Corti di giustizia sono quasi sempre le stesse, e riconducono ad un principio generale: discriminare non trova alcun fondamento nel diritto che regola la convivenza tra cittadini, compresi quelli di origine straniera. Appare quindi importante compiere un passo significativo, che si combini con la percezione del fenomeno portata in evidenza dalla prima parte del progetto di ricerca LAW. In questa direzione, il monitoraggio e la formazione sono sfide che si delineano per una più incisiva e capillare attività di advocacy antidiscriminatoria in Italia: l'uguaglianza può crescere se perseguita tenacemente tramite sforzi condivisi.

 Bibliografia

Ambrosini, M., Molli, S.D., Naso, P. (2022). *Quando gli immigrati vogliono pregare. Comunità, Pluralismo, Welfare*. Bologna, Il Mulino.

Ambrosini, M. (2013). We are against a multi-ethnic society': policies of exclusion at the urban level in Italy. In *Ethnic and racial studies*, 36.1, pp.136-155.

Ambrosini, M. (2012). *Governare città plurali: Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*. Milano, FrancoAngeli.

Barbera, M. e Guariso, A. (a cura di) (2019). *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, Strumenti, Interpreti*. Torino, G. Giappichelli Editore.

Barberis, E. (2010). Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale. In *Autonomie locali e servizi sociali*, 33 (1), pp. 45-60.

Campomori, F. e Caponio, T. (2017). Immigrant integration policymaking in Italy: Regional policies in a multi-level governance perspective. In *International Review of Administrative Sciences*, 83.2, pp. 303-321.

Campomori, F. (2007). Il ruolo di policy-making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati. In *Mondi Migranti*, fascicolo n.3, pp. 83-106.

Douglas, M. (1990). *Come pensano le istituzioni*. Bologna: Il Mulino.

Ferrari, A. (2013) *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*. Roma, Carocci Editore

Gargiulo, E. (2017). The limits of local citizenship: administrative borders within the Italian municipalities. In *Citizenship Studies*, 21 (3), pp. 327-343

Guariso, A. (2018). Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali. In *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.3, 1-10.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage.

Marchetti, C. (2020). Cities of exclusion: Are local authorities refusing asylum seekers?. In Ambrosini, M., Cinalli, M., Jacobson, D. (a cura di), *Migration, borders and citizenship: Between policy and public spheres*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 237-263.

Semprebon, M., Marzorati, R., Bonizzoni, B. (2022). Migration governance and the role of the third sector in small-sized towns in Italy. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pubblicato online / 6 febbraio 2022.