

Progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi



Fondo FEI Azione 7 – Capacity Building – Rete Nazionale Antidiscriminazioni - P.A. 2012

I NODI DELLA DISCRIMINAZIONE

Kit didattico



DESP
DIPARTIMENTO DI
ECONOMIA, SOCIETÀ, POLITICA





| | |
|--|-----|
| PREMESSA | 3 |
| PERCORSO FORMATIVO - REGIONE UMBRIA | 5 |
| 1. RICONOSCERE LA DISCRIMINAZIONE: DEFINIZIONI, AMBITI E FORME | 5 |
| 1.1 La discriminazione nella prospettiva di contesto della realtà politica, sociale e culturale; forme, funzioni ed effetto delle pratiche discriminatorie | 5 |
| 1.2 Il caso di Rom, Sinti e camminanti: tra pregiudizi e discriminazione | 13 |
| 2. DISCRIMINAZIONE ETNICA, MEDIAZIONE SOCIO CULTURALE, MEDIAZIONE CIVILE | 16 |
| 2.1 Pregiudizio etnico-razziale e housing discrimination | 16 |
| 2.2 Pregiudizio etnico-razziale e mediazione civile e commerciale | 20 |
| 3. IL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO | 24 |
| 4. CASISTICA GIURISPRUDENZIALE IN MATERIA DI DISCRIMINAZIONE | 36 |
| 5. IL FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI. | 42 |
| PER APPROFONDIRE | 51 |
| PERCORSO FORMATIVO – REGIONE MARCHE | 55 |
| 1. NORMATIVA ANTI DISCRIMINAZIONE E DIRITTI | 56 |
| 2. I SERVIZI DI TUTELA DEL TERRITORIO | 70 |
| 2.1 Le discriminazioni di genere in ambito lavorativo, il ruolo delle consigliere di parità | 70 |
| 2.2 L'assistenza sanitaria agli immigrati | 74 |
| 2.3 Servizi sociali e accesso da parte dei cittadini stranieri immigrati | 83 |
| 3. RILEVAZIONE E COSTRUZIONE DEL BISOGNO | 89 |
| 4. RELAZIONE D'AIUTO, MEDIAZIONE E GESTIONE DEL CONFLITTO | 94 |
| 5. VERSO LA RETE REGIONALE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI | 101 |
| PER APPROFONDIRE | 106 |



PREMESSA

Il Progetto No.Di

Il presente kit didattico raccoglie i contenuti dei percorsi formativi realizzati nell'ambito del progetto No.Di – No Discrimination - Fondo FEI Azione 7 – Capacity Building – Rete Nazionale Antidiscriminazioni - Annualità 2012. No.Di è stato realizzato dalla Regione Umbria (capofila), in partenariato con Regione Marche, A.C.S.I.M., Cidis Onlus, Fondazione Caritas Senigallia Onlus, Free Woman Onlus, Gruppo Umana Solidarietà G. Puletti, On the road Onlus, Università degli studi di Urbino Carlo Bò.

No.di ha inteso promuovere l'inserimento di politiche di prevenzione e contrasto alle discriminazioni etnico – razziali e multiple nelle azioni di governo delle regioni coinvolte e negli interventi degli organismi del Terzo Settore, dei sindacati, delle organizzazioni datoriali, delle forze dell'ordine, funzionali alla costituzione di Sistemi di rete regionali Antidiscriminazioni.

Nello specifico, attraverso il progetto, è stato possibile sviluppare e consolidare la comunicazione, i processi organizzativi e le relative reti locali di *governance* tra i soggetti pubblici e privati dei territori interessati coinvolti nelle azioni di contrasto alla discriminazione; promuovere il rafforzamento dell'operatività degli attori istituzionali pubblici e privati per la individuazione e la denuncia delle differenti forme di discriminazione; contribuire alla prevenzione di eventi discriminatori attraverso un aumento della conoscenza delle differenti forme di discriminazione e degli strumenti normativi per contrastarla; conoscere la percezione della discriminazione da parte degli immigrati presenti, per meglio orientare le politiche e gli interventi di sensibilizzazione finalizzati alla parità di trattamento; contribuire a incrementare la consapevolezza tra gli immigrati e nella società civile del significato del principio di pari opportunità tanto nel settore pubblico quanto in quello privato e delle opportunità di tutela giurisdizionale previste.

Le attività di No.Di sono state molteplici: l'attivazione di due Tavoli interistituzionali, uno per l'Umbria, uno per le Marche; la realizzazione di un'indagine conoscitiva sulla percezione della discriminazione da parte della popolazione femminile immigrata residente nelle due Regioni; la creazione e divulgazione di una campagna di sensibilizzazione e informazione per il contrasto alle discriminazioni. La formazione è stata l'attività maggiormente rilevante all'interno del progetto: essa ha permesso di coinvolgere molti operatori locali sia pubblici che del privato sociale, accrescerne le competenze sulle tematiche del contrasto alla discriminazione etnico razziale e multipla, garantendo così la diffusione di conoscenze e atteggiamenti che potranno aumentare gli standard qualitativi dei servizi territoriali, ma anche la creazione di una rete informale di soggetti che hanno condiviso un percorso formativo comune.



I nodi della discriminazione Percorsi di aggiornamento per operatori pubblici e del terzo settore

I percorsi formativi realizzati nell'ambito di No.Di sono stati in totale quattro, due edizioni si sono tenute in Umbria, nel periodo febbraio/marzo 2014, e due nelle Marche, nel periodo aprile/maggio 2014. Hanno frequentato i percorsi 132 operatori del privato sociale e dei servizi pubblici. La necessità di rendere i percorsi il più possibile rispondenti alle caratteristiche dei due territori ha comportato la scelta di creare due percorsi che si sono differenziati per contenuti specifici, mantenendo tuttavia l'obiettivo comune dell'accrescimento di competenze degli operatori locali in tema di contrasto alle discriminazioni. Entrambi i percorsi hanno avuto una durata di 20 ore d'aula e si sono articolati in moduli, i cui contenuti sono raccolti nel presente kit didattico.



PERCORSO FORMATIVO - REGIONE UMBRIA

Obiettivo del percorso tenutosi in Umbria (in due edizioni, una a Terni e una a Perugia) è stata la diffusione di una conoscenza approfondita delle tipologie e degli ambiti della discriminazione, della normativa nazionale ed europea in materia di discriminazioni e degli strumenti giuridici e processuali di tutela che la stessa normativa mette a disposizione per l'implementazione delle azioni di contrasto, con particolare riferimento al funzionamento e alle attività dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

Il percorso è stato realizzato da Cidis Onlus, in collaborazione con l'associazione Il Pettiroso e Arci Perugia.

I formatori coinvolti sono stati esperti del settore, giuristi, avvocati, esperti dell'UNAR.

In particolare, la prima lezione è stata tenuta dal Dott. Pietro Vulpiani; la seconda lezione da Gianfranco Zucca, ricercatore dell'IREF e da gli avvocati Claudia Covata e Angelo Santi, formatori in materia di risoluzione alternativa delle controversie.

La terza e la quarta lezione da esperti dell'ASGI: l'avvocato Francesco Di Pietro e l'Avv. Daniela Consoli; l'ultima lezione dal Dott. Paolo Ferrari e dalla Dott.ssa Gerardina Santosuosso, del Contact Center Unar.

Un sentito ringraziamento a tutti loro.

1. RICONOSCERE LA DISCRIMINAZIONE: DEFINIZIONI, AMBITI E FORME

1.1 La discriminazione nella prospettiva di contesto della realtà politica, sociale e culturale; forme, funzioni ed effetto delle pratiche discriminatorie

La capacità di saper riconoscere un comportamento discriminatorio non è immediata, ma presuppone alcune considerazioni preliminari. Innanzitutto, **le esperienze discriminatorie del portatore di diversità sono innumerevoli**: tutti noi viviamo delle discriminazioni che possono scaturire da qualunque tipo di carattere a prescindere da razza, orientamento sessuale, fede religiosa, abilità. È molto difficile riuscire a riferire un caso di discriminazione ad un fattore identitario piuttosto che ad un altro e di conseguenza riconoscere un effettivo comportamento discriminatorio.

In secondo luogo, bisogna tenere a mente che **la discriminazione è spesso implicita, occulta, istituzionale, apparentemente neutra, non percepita tale dalla stessa vittima**. È apparentemente neutra perché spesso si risolve in pratiche quali dispositivi amministrativi, o altri fatti del tutto normali: per esempio, se in un ospedale si verifica la circostanza per cui a tutte le donne di origine straniera viene fatto il cesareo e la percentuale di donne di origine non straniera presenta un numero di cesarei nettamente inferiore, allora probabilmente è in atto una condotta discriminante. Però ci si accorge di questo soltanto valutando il dato statistico, poiché nell'immediato è impossibile riconoscere una discriminazione del genere. Come è nel



caso della pratica, normalissima, della episiotomia: se vi vengono sottoposte tutte le donne cinesi e soltanto pochissime donne italiane, allora o esiste una evidenza scientifica tale da giustificare che la episiotomia nelle donne cinesi è superiore del 30% o del 50% rispetto alle altre, oppure ci può essere qualcos'altro. Questo è un esempio di condotta discriminatoria difficile da cogliere, in quanto implicita ed apparentemente neutra: essere sottoposti ad episiotomia è infatti una cosa di routine in sala parto, perciò ragionevolmente si può credere che un identico trattamento sia riservato a tutte le partorienti.

Infine, **spesso o non la vediamo o crediamo di vederla laddove in realtà non c'è**: all'opposto del caso in cui la discriminazione è tanto occulta da non esser percepita dalla stessa vittima, c'è il caso di chi è convinto di vedere discriminazioni ovunque, anche laddove non si può parlare di vere e proprie pratiche discriminatorie. Ciò accade spesso alle persone che hanno un vissuto di soprusi, di violazioni, di lesioni della dignità personale, perciò una sensibilità particolare di fronte a certi fenomeni. Una persona che sia stata vittima di discriminazione può tendere a vedere discriminazioni ovunque, anche laddove si tratti di dispositivi che fanno parte del funzionamento abituale di un sistema. Per esempio, di fronte ad una prassi del tipo: "devi andare a fare la fila lì, prendere il biglietto, pagare il ticket, poi fare tre piani, poi tornare indietro, e fare una fila di dieci ore", ciò che si ha di fronte non è una discriminazione, ma una condotta malandata per tutti, senza distinzioni.

Riconoscere le discriminazioni

Riconoscere la discriminazione non è perciò così elementare come sembra. Volendo tentare una definizione di discriminazione, dobbiamo innanzitutto evidenziare che si tratta di un risultato ma anche di un processo: c'è una condotta discriminante ma c'è anche un esito della discriminazione.

Siamo portati a credere che la discriminazione si manifesti secondo una logica di differenziazione per cui una persona viene trattata meno bene di un'altra, o subisce un trattamento meno favorevole rispetto ad un'altra. Va invece sottolineato che può essere discriminante una logica di differenziazione ma altrettanto può esserlo l'esito di una non differenziazione, per esempio, è uguale per tutti che ci sia una scala per raggiungere il primo piano: ne deriva però che tutti coloro che non possono camminare non hanno possibilità di accedere al primo piano. In questo caso l'accesso alla struttura è uguale per tutti, ma alcune persone non possono usufruirne, perciò la non differenziazione diventa fortemente discriminante.

Inoltre, saremmo portati a pensare che la discriminazione sia fondata sui pregiudizi, e che sia un fenomeno illecito per definizione, ma spesso ci sono ragioni politiche e socio-economiche alla base delle condotte discriminatorie, più o meno lecite. Per esempio, tutte le normative relative all'ingresso e al soggiorno in un Paese sono estremamente discriminanti, eppure legali. In un quadro istituzionale, c'è una differenziazione tra cittadini che possono soggiornare in Italia liberamente e cittadini che non possono farlo, perché con alcuni Paesi l'Italia ha stabilito



un accordo bilaterale di cooperazione e di flussi e con altri no. La discriminazione c'è, ma in casi come questo è riconosciuta come normativa primaria e quindi - pur essendo discriminante - ha un presupposto non illecito.

Spesso possono esserci delle ragioni socio-economiche alla base di una condotta discriminante: per esempio, nel caso del datore di lavoro che paga un lavoratore straniero meno di uno italiano, è presumibile che non ci siano razzismo né pregiudizio alla base della condotta, ma piuttosto un senso strettamente legato al vantaggio economico derivante dallo sfruttamento del lavoro.

Va tenuto a mente che **se si discrimina è perché qualcuno ci guadagna**: se ci sono delle risorse, e c'è un accesso limitato alle risorse, è chiaro che ce ne sono di più per alcuni e meno per altri, quindi ci sono possibilità limitate che ad alcuni gruppi sociali vengono negate mentre vengono offerte ad altri. Le disparità di trattamento sono presenti in tutte le relazioni umane ed in tutte le società umane; sono disparità, a ben vedere, non soltanto i vantaggi appannaggio della comunità egemone o maggioritaria, ma anche le forme di tutela per alcune minoranze. Nel tentativo di definire la discriminazione per contrastarla coi mezzi messi a disposizione dalle normative nazionali e internazionali, parliamo di quelle forme di disparità di trattamento che sono considerate illegali o illecite e quindi perseguibili per legge. Le condotte discriminanti portano con sé una serie di effetti terribili, drammatici, che arrivano a sfociare nei conflitti sociali. Alla base esistono mille motivi, leciti e illeciti, e motivazioni che possono essere moralmente riprovevoli eppure perfettamente legali. È importante dunque definire bene il concetto di discriminazione su base etnico-razziale e delimitarne gli ambiti, perché è essenziale conoscere i presupposti etici del comportamento discriminante ma anche saper individuare un altro tipo di valenza della discriminazione, quella che finisce nel campo dell'illegalità e su cui è dunque possibile intervenire direttamente.

Va assunto, come ultimo presupposto, che non è sempre chiaro il motivo per cui si discrimina e che spesso in una condotta discriminante intervengono più fattori, alcuni dei quali non possono essere tutelati secondo le norme vigenti; nel cercare di leggere un caso di discriminazione si trova dunque, sin da subito, la difficoltà di raccordare in un senso possibilmente univoco i tantissimi elementi che entrano in gioco nel definire l'identità di una persona. Qualunque individuo ha molti vissuti e molte identità: religiose, di orientamento sessuale, di abilità o non abilità, relative al colore della pelle, all'origine nazionale, allo stato giuridico, all'età. Non a caso nel codice penale francese vengono valutati non soltanto l'origine nazionale, ma anche il sesso, la situazione familiare, l'apparenza fisica, il nome, lo stato di salute o gravidanza, la disabilità, le caratteristiche genetiche, i costumi, l'orientamento sessuale, l'età, le opinioni politiche, l'"appartenenza o non appartenenza (ovvero supposta) ad un'etnia". Quando si discrimina sulla base di più elementi, si parla di **discriminazione multipla**: è una forma di discriminazione molto articolata da cogliere, perché coinvolge sfere personali della appartenenza di una persona, vissuti ed identità che il soggetto stesso che ne subisce le conseguenze non riesce chiaramente a comprendere. Coinvolge ambiti che operano separatamente: per esempio, la



stessa persona può essere discriminata una volta perché straniera, una volta perché donna, un'altra perché omosessuale. Quando i vari elementi intervengono in maniera stratificata, allora si parla di **discriminazione composta**: è quando si vive una discriminazione per via di più fattori, che possono agire indipendentemente ma anche essere di supporto uno all'altro ovvero combinarsi tra loro ed avere un peso che rafforza la condotta discriminante. È molto difficile riuscire ad individuare la radice di una discriminazione stratificata, e quindi agire per rimuoverla, perché i fattori si intersecano in maniera inseparabile. Un esempio utile a chiarire la complessità del problema: ragazzo senegalese, sieropositivo, gay; l'ordinamento italiano non si pone su piani diversi, come quello francese, ed è possibile che si possa agire soltanto sulla discriminazione contro il senegalese, anche laddove la persona sia discriminata invece per l'orientamento sessuale. La discriminazione contro la sieropositività è pure un fatto molto grave, ma non esistono strumenti giuridici utili a contrastarla.

Ognuno di noi ha molte identità, e gli altri ci vedono con tanti segni e con tante identità diverse; ogni segno, poi, assume un peso diverso in base al contesto, e anche nel momento della percezione. Per esempio, nei pressi di una grande stazione affollata le forze dell'ordine tenderanno a riconoscere, per primi, i caratteri più evidenti, primi tra tutti i marcatori etnici. Per riconoscere una discriminazione, per capire da quali motivazioni è mossa per poter poi intervenire, è necessario dunque riuscire ad eliminare tutta quella serie di variabili che sono parte dell'identità della vittima di discriminazione ma non sono alla base della condotta discriminatoria che si sta cercando di risolvere.

Geometria variabile, razza, origine etnica

L'8 agosto 1991 la nave mercantile *Vlora* attraccò nel porto di Bari carica di circa ventimila migranti albanesi. Il fatto ebbe grande impatto in termini di stigmatizzazione, perché i media parlarono subito di allarme sociale; nonostante i numeri fossero decisamente contenuti, i media riuscirono, forse per la prima volta nella storia italiana, a far esplodere il caso come se si trattasse di un fenomeno di immigrazione di massa, con ciò conducendo l'opinione pubblica ad un livello massiccio di diffidenza - e perciò anche di discriminazioni - nei confronti della comunità albanese. Oggi gli albanesi in Italia presentano numeri irrilevanti e godono di una perfetta integrazione rispetto ad altri gruppi nazionali. Il loro numero di denunce al contact center dell'Unar è inconsistente rispetto a quello, per esempio, delle comunità marocchina, senegalese o romena. La percezione del problema dunque cambia, è mutevole.

L'esempio della *Vlora* è utile ad introdurre il concetto, fondamentale nell'analisi delle discriminazioni su base etnico-razziale, di **geometria variabile**: a seconda del contesto storico, politico, economico e sociale cambiano le vittime, cambiano i gruppi-bersaglio, cambia il capro espiatorio di turno. Se negli anni Settanta e Ottanta erano i marocchini al centro delle condotte razziste, negli anni Novanta gli albanesi sono diventati il bersaglio più esposto alle discriminazioni. L'unico caso in cui esiste la presenza costante del fenomeno discriminatorio è quello dei rom.



Razza e origine etnica sono due categorie concettuali non oggettive, ma funzionali al contrasto dell'intolleranza e della discriminazione, fondate entrambe sulle diversità. Sappiamo che le razze non esistono, eppure nel nostro sistema giuridico, soprattutto in quello anglosassone, il termine razza è inserito all'interno del sistema della tutela dei diritti. Quando si parla di diversità scientifiche, delle caratteristiche del corpo, della pelle, dei tratti somatici si parla, convenzionalmente, di razza; quando si tratta di differenze di carattere culturale si utilizza invece una categoria del tutto sociale - che non ha niente di naturale - come quella di etnia. Pur non avendo nulla di oggettivo, tali categorie possono essere funzionali per elaborare degli strumenti giuridici che ci permettano di contrastare le condotte discriminanti: perciò abbiamo una direttiva che parla di "discriminazione razziale", pur sapendo che non esistono le razze umane (la Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, riporta testualmente: "L'Unione Europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine "razza" nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie"). La condotta discriminante, in effetti, è fondata concettualmente sul riconoscimento delle differenze, siano esse fisiche o culturali. In tale contesto razza ed etnia sono categorie concettuali, frutto di costruzioni sociali e storico-culturali, utili per esprimere la rappresentazione e la percezione dell'alterità e definire con ciò i contorni, sfumati, della diversità culturale.

La *consideranda* 6 della Direttiva Europea 43 del 2000, in cui si ammette di parlare di "discriminazione razziale" pur non accettando l'Unione Europea le teorie che sostengono l'esistenza di razze umane, è esplicativa della natura convenzionale dei concetti in oggetto. Visto che si tratta di nozioni diffuse ed utilizzate, anche in campo normativo, è bene specificare che si tratta di differenze che non sono di carattere naturale. La nostra **identità**, infatti, è situazionale: una identica persona può sentire di appartenere alla comunità italiana, a quella perugina, a quella senegalese, e non è affatto strano sentirsi "a casa" in un Paese che non sia quello in cui si è nati. Il senso di appartenenza è situazionale, è legato alle nostre caratteristiche, e si tratta di un processo fondato su una variabilità che non prevede niente di oggettivo, né di naturale - è bene appuntare questo dato come presupposto. Esistono poi, come già detto in merito alla geometria variabile delle condotte discriminanti, una serie di elementi situazionali e legati al contesto che cambiano le carte in tavola: le relazioni storiche ed economiche tra Paesi hanno un peso enorme. Interessante l'esperienza di alcuni questionari che venivano somministrati negli anni Novanta nelle scuole; si chiedeva, per esempio: "Se ti trovi in un autobus con un americano, uno spagnolo, un francese, un rom o un rumeno, come ti senti? ; divertente era notare come i ragazzi provassero "interesse, entusiasmo, soddisfazione" nel condividere il pullman con un americano...ovviamente nessuno considerava che l'americano o lo spagnolo potessero avere un colore della pelle diverso dal loro; in quel caso l'atteggiamento sarebbe cambiato? All'interesse per il cittadino occidentale, a prescindere dalla connotazione etnica, corrispondevano il disprezzo totale o il terrore nei confronti del rom. Questa grande



variabilità nel rapporto con le cittadinanze terze è legata alle relazioni, anche e soprattutto alle relazioni politiche ed economiche che determinano l'immagine di un Paese: tendenzialmente ci si aspetta che un laureato americano o inglese sia più competente di un laureato che proviene dall'università di Bucarest. Non ci sono dati a riguardo, eppure si tende ad avere già un pregiudizio - favorevole o meno - determinato solo dalla cittadinanza, dalle politiche oppure dalle caratteristiche economiche del Paese d'origine.

La naturalizzazione delle differenze

Tutti noi siamo inseriti all'interno dei gruppi culturali, e l'**etnocentrismo** contraddistingue tutte le società umane. L'antropologo Ernesto De Martino (1908-1965) parlava di una "gabbia culturale" cui nessuno si sottrae, e che non consente di leggere i tratti culturali altrui se non secondo i metodi di valutazione elaborati dalla propria cultura di appartenenza. Edward Evan Evans-Pritchard, nei suoi studi degli anni Trenta, sosteneva che la funzione dei tratti culturali, per quanto questi fossero differenti, sia la medesima: un cristiano toglie il cappello entrando in chiesa, uno di altra fede toglie le scarpe entrando nel proprio luogo di culto; entrambe le espressioni - per quanto diverse e perciò passibili di diventare fonte di stigmatizzazione - esprimono rispetto nei confronti della sacralità. Tutti tendiamo a costruire delle risposte su qualcosa che per noi è diverso, alieno; espressioni come "non mangerei mai quella schifezza", o "guarda come si veste quello" sono frutto di un atteggiamento abbastanza universale - non naturale, perché è culturalmente determinato, ma universale.

Così come tutti siamo inseriti all'interno del contesto della cultura di appartenenza, tutti abbiamo dei pregiudizi: tendiamo cioè a dare delle valutazioni prima di conoscere; i pregiudizi, come gli stereotipi, sono utili: quando non abbiamo tempo di leggere la realtà in maniera analitica, possiamo aiutarci con le generalizzazioni e con gli stereotipi. Lo stereotipo è una generalizzazione che è ampiamente condivisa all'interno di un gruppo umano e poi è dura da cambiare, dunque è chiaro che si riproduce e si trasmette a figli e ai propri vicini; atteggiamenti del tipo "quelli puzzano, quegli altri non sanno guidare la macchina, quelli non sanno giocare a pallone, e quelli non sanno cucinare la polenta" non necessariamente si trasformano poi in discriminazione, ma l'eccessivo ricorso al pensiero pregiudicante è un atteggiamento che va contrastato per evitare derive pericolose.

C'è però un altro problema: di fronte alle differenze culturali la tendenza è quella che ci porta ad etnicizzare tutto, a darci cioè delle spiegazioni che siano etnicizzanti (per esempio "gli egiziani e i napoletani sanno fare la pizza"), che poi non hanno alcun raffronto con la realtà. L'etnicizzazione arriva ad inquadrare anche delle attività lavorative, perciò si collocano certe persone più facilmente in certi settori economici rispetto ad altri: i pregiudizi entrano così nel merito del nostro agire quotidiano. Quando si tende ad etnicizzare anche fenomeni complessi come i conflitti, il discorso diventa ancora più insidioso. Di fronte alle rivolte degli Champs Elysées del 2005 non si può credere che all'origine del conflitto ci sia l'identità culturale dei



ragazzi maghrebini al centro della protesta, né che il conflitto nascesse da una discriminazione su base etnica. Probabilmente si tratta di ragazzi che spaccano delle vetrine perché non hanno avuto un'opportunità di crescita, di mobilità sociale, hanno avuto le peggiori scuole, non hanno opportunità di lavoro, che non si vedono accettati il curriculum perché arabi: le tensioni determinate da un'esclusione sociale non sono necessariamente dovute a una discriminazione di carattere etnico; qui non c'è nulla di etnico, ma si tratta di un conflitto sociale.

La nostra tendenza ad etnicizzare ci porta dunque a dare giudizi fortemente sbagliati. Va considerata anche la bidirezionalità di questo approccio alla etnicizzazione. Spesso sono le stesse comunità minoritarie che tendono a fare delle differenziazioni su base etnica, magari utili a coprire delle logiche di potere che sono abbastanza comuni e del tutto slegate dall'origine etnica. È capitato, recentemente, con la comunità cinese a Milano: ci sono stati dei momenti di forte attrito, in via Sarpi, con forti tensioni sociali, dopo i quali la comunità cinese ha rivendicato dei diritti specifici, esclusivi nei confronti della propria comunità d'appartenenza.

La tendenza alla **naturalizzazione delle differenze**, che sono invece tutte culturali, tende a dare degli attributi che non esistono. In tutte le società umane troviamo per esempio una differenziazione dei sessi, che è un costrutto culturale che tendiamo a vedere come naturalizzante. La natura però non c'entra: nel momento in cui emergono delle differenze e si vuole leggerle come naturali, si stanno incastrando degli individui in delle categorie che - esistenti o meno - sono comunque categorie sociali. La tendenza alla naturalizzazione delle differenze è comune ai fenomeni del razzismo e del sessismo. È da evitare il ricorso ad un certo tipo di spiegazione, con la consapevolezza che sono la società e la cultura a dettare le regole sui corpi, e non viceversa. Le differenze di genere, così come le differenze tra gruppi sociali o culturali, sono relazioni e non categorie definite. Per quanto concerne le differenze etniche troviamo il ricorso alla naturalizzazione delle differenze, per esempio, quando tendiamo a vedere una comunità come "una comunità che fa certe cose": un esempio su tutti è la correlazione tradizionale tra i neri e il senso del ritmo; nessuno ha il ritmo nel sangue, quello del ballo è semplicemente un codice culturale trasmesso da padre in figlio. "Donna non si nasce, lo si diventa", scriveva Simone De Beauvoir: diremmo che anche uomo si diventa, e si tratta di un assunto che è possibile estendere a qualunque cosa, a qualunque categoria sociale.

Il razzismo: il contesto sociale e il pregiudizio

Quando si parla di **razzismo** vero e proprio, oltre agli elementi situazionali intervengono fattori che sono legati al pregiudizio, e che quindi prescindono dalla conoscenza delle caratteristiche socio-economiche di un Paese o dei tratti culturali di una certa comunità; un esempio lampante è il frequente ricorso, soprattutto da parte dei politici, al concetto di irriducibilità quando si parla di rom, strettamente legato al pregiudizio secondo cui per queste persone non esiste possibilità d'integrazione, a prescindere. In questo senso la presenza di relazioni, attraverso la conoscenza ed il confronto, è essenziale nel processo di eliminazione delle condotte



discriminanti o razziste, in quanto determina un abbassamento delle ansie e delle resistenze. Si verifica invece un aumento delle resistenze quando questa presenza diventa statisticamente molto forte: quando la presenza è così alta da non riuscire più a conoscersi, la tendenza più diffusa è quella che conduce all'isolamento. In casi del genere, all'atteggiamento di chiusura dell'italiano corrisponde una reazione negli immigrati che, vivendo una situazione di esclusione, tendono ad un ripiegamento identitario: la giovane mamma che smette di studiare l'italiano perché crede che la lingua non sarà sufficiente ad integrarsi, i figli che abbandonano la scuola o non studiano, sono fenomeni diffusi derivanti dall'assenza di una prospettiva che apra alla possibilità di un dialogo. La chiusura avviene sempre nei due sensi: da parte della vecchietta ternana che si trova in un quartiere con una prevalenza di altre comunità - di fronte a un mondo che non conosce più - e tende a chiudersi in casa per paura, e da parte del vicino straniero che si sente escluso, o evitato, e perciò rinuncia al confronto.

Il nuovo razzismo porta con sé alcuni segni specifici: la disumanizzazione, l'inferiorizzazione, il rifiuto e – nei casi più gravi - l'annientamento dell'altro.

Uno degli aspetti più pericolosi del razzismo è quello della **disumanizzazione**, un fenomeno fortunatamente poco diffuso perché appartenente ai contesti dei grandi genocidi e delle grandi situazioni di rifiuto dell'altro. Si tratta di un fenomeno che ha sempre trovato spazio nella storia dell'umanità e in tutte le società umane, molto presente nei contesti dei conflitti bellici – si pensi per esempio alla Shoah. Soltanto nel momento in cui si disumanizza la persona si può vessarla, ucciderla, violentarla, perché la si considera alla stregua di una bestia che è lecito piegare alla propria volontà. Le dissertazioni degli occidentali che andavano verso il Nuovo Mondo nel Seicento erano centrate sulla questione: “sono uomini o non sono uomini?”; tra i gesuiti erano diffuse anche le disquisizioni concernenti l'esistenza o meno dell'anima in questi popoli così lontani. La stessa cosa accadeva all'interno della comunità degli indios: c'erano dei gruppi che usavano prendere gli spagnoli e tenerli sotto l'acqua corrente per vedere se la carne si putrefaceva, per capire se fossero uomini come loro. Quello della disumanizzazione è un fenomeno affatto archiviato nella storia dell'umanità: è riemerso durante la Seconda Guerra Mondiale, durante la guerra della ex Jugoslavia, e riemerge anche oggi, in alcuni casi, nei confronti della comunità rom.

In fenomeni come quello della tratta degli esseri umani opera invece un meccanismo diverso, una sorta di “naturalizzazione” dell'altro tale che la persona viene vista come un oggetto da poter utilizzare; non si nega qui dignità alla persona, eppure la tendenza è quella a vedere l'altro come una merce perciò l'esito è spesso molto simile a quello derivante dalle condotte disumanizzanti. Un atteggiamento più consueto è quello dell'**inferiorizzazione** dell'altro, per cui si trova facilmente il lavapiatti laureato in economia e magari anche sottopagato. L'asimmetria si fonda sulla percezione per cui l'altro non è uguale, e sfocia inevitabilmente in un gioco in cui l'altro tende sempre a perdere, fino ad arrivare ai fenomeni del rifiuto e dell'annientamento. Molto più spesso ci si trova di fronte l'indifferenza nei confronti dell'altro, ma bisogna tenere ben presente che l'indifferenza non è neutra, bensì giustifica una asimmetria



di relazione, a volte latente ma sempre reale. Tra gli atteggiamenti più diffusi nell'ambito delle prassi discriminatorie c'è il ricorso ad una retorica dell'indulgenza - o tolleranza persuasiva - che vorrebbe far valere la bontà come strumento di cambiamento degli altri; si tratta di una specie di paternalismo che tende ad essere molto tollerante, ma di una tolleranza che vuole essere persuasiva e con ciò coerente con una idea di relazione del tutto asimmetrica.

1.2 Il caso di Rom, Sinti e camminanti: tra pregiudizi e discriminazione

I Rom sono prima minoranza d'Europa, con una presenza di circa 15 milioni di persone. Nonostante in Italia i numeri relativi alla presenza dei rom siano estremamente bassi (130.000 - 150.000 in tutto il Paese, di cui oltre la metà sono cittadini italiani), si ha da sempre una connotazione estremamente negativa del rom: si tende per esempio ad equiparare il rom a comportamenti criminali, anche nel giornalismo, senza tenere in considerazione che in tutte le minoranze esiste una minoranza che manifesta comportamenti delittuosi. La loro Shoah è sempre stata dimenticata, e soltanto da alcuni anni si è iniziato a discuterne. La questione dei Rom è molto importante perché svela i meccanismi, ed il radicamento, di fenomeni quali la discriminazione istituzionale, il razzismo, il ricorso ingiustificato al pensiero pregiudicante. La storia, e il contesto, sono importanti nel definire un fenomeno come quello del razzismo contro la comunità rom: le grandi migrazioni rom, in realtà, non hanno creato grandi problemi in Italia. Va considerato innanzitutto il fatto che esiste una comunità rom italiana (i rom calabresi, abruzzesi, napoletani...) che non è riconoscibile; questi rom sono invisibili, sono spesso persone che si frequentano abitualmente, che hanno nome e cognome italiano, la cui origine etnica non si scoprirebbe se non nel caso in cui siano essi stessi a dichiararlo. Accanto a questa, esiste la componente straniera delle migrazioni, soprattutto proveniente dalla ex Jugoslavia, degli anni Sessanta e Settanta, che ha da sempre una presenza fortemente marginalizzata.

La realtà dei "tanti rom" dei grandi centri urbani è nata negli anni Settanta e Ottanta; a partire dal 1985 c'è stata una regolamentazione a livello locale, con leggi regionali che cercavano di giustificare la provvisorietà, la transitorietà di una comunità - che poi non è una comunità ma è un insieme di tanti popoli, che a volte non dialogano neanche tra loro. L'**errore normativo** è avvenuto nel 1999, quando si è fatta una legge per le minoranze etnico-linguistiche, e si è deciso di radicare la minoranza ad un territorio: questo ha permesso di fare una legge che tutelava tredici minoranze italiane (le minoranze slovena, albanese, occitana, sarda, etc.), ma non quella rom. Il pretesto del legislatore, e si tratta a tutti gli effetti di un pretesto perché non sono mancate le discussioni sull'includere o meno i rom nella legge, è che i rom non si radicano in un territorio preciso e perciò non è possibile tutelarli come minoranza etnico-linguistica. Ad oggi si avrebbe bisogno di una legge ad hoc, che ancora non si è riusciti a proporre. Quello rom è un universo molto complesso, ma di una complessità che abbiamo creato noi stessi con le leggi regionali: si è arrivati a creare una categorizzazione di **nomadismo**, che non esisteva, a partire dalle leggi regionali che - dall'inizio degli anni Ottanta - tendevano a categorizzare tutti i rom e tutti i sinti come "nomadi". Tutte le istituzioni regionali hanno voluto dare un carattere



transitorio ed emergenziale alla comunità rom: questa è una discriminazione istituzionale molto profonda, tra le più difficili da cogliere. In Italia i rom vengono sgomberati, dunque il nomadismo è un fenomeno forzato: si tratta di persone che hanno una casa, che avevano una casa nel loro paese di origine, e che venendo qua hanno subito sgomberi su sgomberi e dunque girano alla ricerca di un posto in cui fermarsi. Il fenomeno degli sgomberi forzati ha creato un nomadismo nuovo, che prima non aveva esistenza, ma che è stato addirittura tradotto in legge. Un Decreto Ministeriale del 21 maggio 2008 dichiara lo “stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia”. Nel 2011, una sentenza del Consiglio di Stato dichiara illegittima la cosiddetta “emergenza nomadi”: la categorizzazione diventa pericolosa nel momento in cui diventa categoria sociale e comporta una legittimazione, da parte dell’amministrazione locale, alla messa in atto di politiche emergenziali. In realtà il campo nomadi non ha senso di esistere tout court: il nomade non ha bisogno di stanziare in un campo, e se una comunità si insedia allora non è possibile definirla nomade.

La logica del controllo e della segregazione è fortemente discriminante, e diventa evidente anche nell’ambito del linguaggio, con l’emersione di termini e pratiche come quello del **campo nomadi**. Innanzitutto va rilevato che i campi nomadi sono stati istituiti senza alcuna negoziazione con i rom, senza una loro partecipazione ai processi decisionali, senza un’analisi dei potenziali conflitti intraetnici e interetnici, senza una previsione delle conseguenze e dell’impatto socio-ambientale e culturale, e senza che venisse offerta alle comunità rom alcuna prospettiva in termini di opportunità educativa ed occupazionale. L’Unar sta elaborando delle strategie di inclusione sociale, che vogliono eliminare ogni valenza emergenziale del fenomeno “nomade”, nel tentativo di passare anche per il superamento dello stesso “campo nomadi”. Il campo nomadi, così come è stato elaborato in alcune città d’Italia, è di per sé un elemento disgregante perché la reclusione in un ghetto conduce a mantenere uno stigma che porta ad acquisire tutta una serie di connotazioni che invece sono connotazioni di comportamenti individuali. I comportamenti sono di responsabilità individuale: il caso rom è l’unico in cui il comportamento individuale viene esteso all’intera comunità. Questo provoca dei danni che possono arrivare ad essere così tanto interiorizzati da produrre addirittura delle sentenze di giudici fortemente discriminanti.

Nella storia dei processi italiani non esiste un caso di rapimento di bambini da parte di una persona rom, eppure ogni estate sembra rinnovarsi il fenomeno dei fantomatici rapimenti, che non trova alcun riscontro da parte delle forze dell’ordine o del sistema giuridico. Un caso particolarmente grave, nella storia italiana più recente, è quello del campo di Ponticelli (Napoli): una sedicenne che viveva nel campo è entrata in una casa, forse per rubare; in casa era presente una bambina, e l’episodio è stato subito fatto passare – anche dai media – come un tentativo di rapimento. Nel pomeriggio del 13 maggio 2008 il campo rom di via Malibrán viene preso d’assalto da tre-quattrocento persone – tra le quali molte donne – armate di ombrelli, pezzi di legno e spranghe. Senonché si è scoperto, soltanto dopo l’assalto al campo, che la



Camorra aveva da tempo interesse nel liberare la zona occupata dall'insediamento rom per costruire un supermercato. Quello del furto, o tentato rapimento, non era che un pretesto. Ma la cosa interessante, in questo caso, sta nella sentenza del Giudice, che rigetta l'istanza di scarcerazione con la seguente motivazione:

“L'appellante sarebbe inserita negli schemi della cultura rom, per cui sia il collocamento in comunità che la permanenza in casa risultano misure inadeguate, anche inconsiderazione della citata adesione agli schemi di vita rom, che per comune esperienza determinano ai propri aderenti il mancato rispetto delle regole.”

Il Giudice del Tribunale per minorenni di Napoli utilizza degli stereotipi nella stesura di una sentenza, che ha presumibilmente avuto tutto il tempo per scrivere. Ora, è comprensibile che lo stereotipo venga usato in situazioni in cui è necessaria una reazione immediata ad un qualche problema, ma in questo caso il ricorso al pensiero stereotipante è molto grave. Ovviamente, la Cassazione ha considerato illegittimo il rigetto dell'istanza di scarcerazione.

Altro caso molto grave è quello legato al delitto Reggiani, avvenuto nel 2007 a Roma, in seguito al quale è stato sgomberato e raso al suolo l'intero campo nomadi di Tor di Quinto per ricevere consensi elettorali. La campagna di comunicazione contro i rom e i romeni avvenuta in quel periodo ha prodotto dei danni enormi a Roma: ha portato innanzitutto alla stigmatizzazione dell'intera comunità rom, e anche di quella romena, per cui il comportamento del singolo individuo è stato assunto come prova dell'appartenenza di quel tale comportamento a tutta una comunità. In seguito a questa comunicazione, che ha assunto nel tempo dimensione e toni persecutori, è stata lanciata una grande campagna d'informazione da parte delle associazioni romene, che però non voleva nient'altro che allontanare l'immagine del romeno da quello del rom “nomade”. Il problema era che l'assassino della Reggiani era un rom romeno, perciò è stato relativamente facile per le associazioni paramilitari di estrema destra rivendicare il diritto di criminalizzare rom e romeni. Non mancano poi intere campagne elettorali centrate sui rom, vedi quella di Letizia Moratti contro Giuliano Pisapia, in cui si chiamava Milano “zingaropoli”: in casi del genere un intervento è molto difficile, in primo luogo perché il termine “zingaro” non ha sempre avuto una connotazione negativa, che è stata acquisita nel corso del tempo e va purtroppo sempre peggiorando.

Va segnalato che lo stigma nei confronti della comunità non sempre viene risolto nel momento in cui c'è la completa inclusione lavorativa, abitativa o educativa. Un caso esemplare in tal senso è quello avvenuto a Pescara due anni fa: si è verificato un omicidio, in un contesto legato al conflitto tra gruppi criminali; tra i due teppisti coinvolti uno era di origine rom, e questo è bastato per bloccare la Prefettura, la Questura e l'opinione pubblica sul tema. Sono comparsi cartelli come “via i rom da Pescara”, che ovviamente sono stati subito sfruttati per la ricerca del consenso elettorale traducendosi nello slogan “fuori dalle case popolari rom e delinquenti, il Pdl mantiene gli impegni”. La responsabilità del partito in oggetto è chiara: questo tipo di



comunicazione ha alimentato una vera e propria messa a ferro e fuoco della città. Generalmente, un fatto grave come un omicidio non porta alla caccia all'uomo in un intero quartiere; a Pescara, in quell'occasione, ci fu la persecuzione di gente completamente inserita, che lavorava, che aveva una casa e mandava i bambini a scuola (perché non esistono campi rom in Abruzzo, dove i rom sono una comunità storica): nonostante tutto, nonostante la comunità rom sia perfettamente inserita nel tessuto sociale cittadino, si è riusciti a far leva sullo stigma.

2. DISCRIMINAZIONE ETNICA, MEDIAZIONE SOCIO CULTURALE, MEDIAZIONE CIVILE

2.1 Pregiudizio etnico-razziale e housing discrimination

Quando si parla di discriminazione e di accesso alla casa, si parla di problemi che spesso hanno a che vedere con la vita quotidiana. Se si vuole pensare ad avviare una attività di mediazione contro le discriminazioni in ambito abitativo, dall'accesso alla conflittualità tra vicini, è necessario capire su che cosa si lavora e quali siano le cautele da adottare in base al contesto. *L'housing discrimination*, come fenomeno sociale, affonda le proprie radici nel concetto di spazio e nelle questioni legate alla gestione e alla convivenza nello spazio urbano.

Prima di entrare nel dettaglio, è necessario capire quali sono i meccanismi da cui originano le condotte discriminanti nella vita quotidiana. Negli USA esiste una forma di controllo di polizia chiamato "stop & frisking", che letteralmente significa fermare qualcuno e frugargli addosso. Dato che il poliziotto non si basa soltanto su dati di fatto, ma lavora anche con la percezione, una legge dello stato di New York, voluta dal sindaco Bloomberg, permette di fermare e di controllare i soggetti sulla base di semplici elementi come, ad esempio, l'aspetto fisico o il vestiario. Nel 2012 il NYPD ha fermato e perquisito 519.000 persone: tra queste 284.000 neri, 129.000 ispanici e 50.000 bianchi; questo dato non è di per sé sufficiente per indurci a parlare di discriminazione, in quanto in una città come New York – in cui esiste una distribuzione per cui in singoli quartieri si trovano alte concentrazioni di determinate minoranze etniche - è necessario prendere in considerazione le zone in cui sono avvenuti i controlli. Per esempio, a Manhattan sono state fermate 57.000 persone di colore, pari al 53,4% del totale: in quella zona abitano pochissimi neri; Manhattan, però, è un luogo di lavoro e si potrebbe sostenere che le persone fermate fossero semplicemente in transito. Lo stesso fenomeno si verifica a Brooklyn, dove il 66% dei fermi sono stati fatti nei confronti di persone di colore e dove la percentuale di residenti neri è ben più alta. Gli indizi per dire che il sistema di controllo abbia dei connotati etnici non mancano di certo, ma non è sufficiente per capire come avviene lo "stop & frisking". Una prima risposta viene dalla matematica attuariale, cioè da quella branca della statistica che serve per fare delle previsioni sul futuro e che viene usata, ad esempio, dalle assicurazioni per stipulare le polizze in base alle previsioni del rischio. In altre parole, la matematica attuariale ragiona in termini di probabilità, e fa ipotesi sul futuro. Per convenzione siamo abituati a dire che generalizzare è sbagliato, ma nella vita di ogni giorno pensiamo e prendiamo decisioni quasi sempre sulla base di generalizzazioni, in quanto la realtà quotidiana è troppo complessa



per essere compresa nella sua totalità e nel medesimo istante. In altre parole, se dovessimo fare di ogni situazione un caso singolo, e pensare alle possibili conseguenze, probabilmente non faremmo nulla, perciò, ad esempio, siamo costretti ad usare delle ipotesi sulle persone che incontriamo e tali ipotesi riguardano anche le azioni che potrebbero compiere o meno. Lo stesso accade alla polizia di New York, che, nel momento in cui ferma una persona, deve compilare un modulo e dichiarare in quali circostanze è avvenuto il fermo; ad esempio il poliziotto è tenuto ad appuntare che il soggetto fermato “faceva azioni che sembravano prefigurare uno scassinamento”. Frederick Shauer, nel libro *“Profiles, probabilities and stereotypes”*, difende il ricorso al pensiero attuariale e perciò alle generalizzazioni, motivandolo in riferimento al funzionamento del sistema giudiziario statunitense, nel quale spesso si procede per generalizzazioni ragionevoli basate su elementi di fatto. Si parla di “inferenze”: che il fatto A, nella circostanza B, abbia generato la conseguenza C rende lecito prevedere che a parità di premesse l’esito sarà verosimilmente simile alla conseguenza C. La pratica dello “stop & frisking” presenta degli aspetti fortemente discriminatori poiché basata su “inferenze” che possono essere spurie: non necessariamente il fatto A, nella circostanza B, genererà determinate conseguenze. Esistono esempi lampanti di ciò. Sappiamo che i neri indossano spesso felpe col cappuccio (A) e che i delinquenti indossano spesso felpe col cappuccio per non farsi riconoscere (B), quindi è possibile che i neri con le felpe col cappuccio siano delinquenti (C). Questa “inferenza spuria” ha spinto un poliziotto a sparare ad un ragazzo di colore, Travon Martin, che aveva l’unica colpa d’indossare una felpe col cappuccio mentre cercava delle caramelle in un sacchetto. Sappiamo che i neri portano spesso pantaloni larghi (A) e che anche i delinquenti indossano pantaloni larghi perché consentono di nascondere meglio le armi (B), quindi è possibile che i neri con i pantaloni larghi siano armati (C); questa inferenza ha spinto un membro della polizia di New York a sparare ad un ragazzo di 16 anni, di nome Kimani Gray, mentre si aggiustava semplicemente i pantaloni calanti. In particolare se ci si occupa di sicurezza urbana non si dovrebbe fare solo affidamento sul pensiero attuariale: se due cose variano allo stesso modo, ciò non significa che una sia la causa dell’altra.

Perché allora ciò avviene? Nel 1906 il sociologo statunitense William Graham Sumner, nel libro *“Outsiders folkways”*, introdusse il concetto di **etnocentrismo** che oggi può servire per capire e per smontare alcuni dei meccanismi che generano condotte discriminatorie. Si tratta di un concetto antico: il gruppo a cui si appartiene (ethnos) è il centro e la misura di riferimento per giudicare tutti gli altri, tutto ciò che è diverso. Bronislaw Malinowski, uno dei più grandi antropologi dell’inizio del Novecento, raccontava un mondo lontanissimo da quello dell’uomo occidentale e “civilizzato” e fece capire come l’etnocentrismo si basasse sulla disumanizzazione (l’altro come non appartenente alla razza umana ma come appartenente al regno animale) e sulla dislocazione delle differenze, ovvero sul dire che le differenze etniche e culturali sono spazialmente distribuite. Si pensi ad esempio alla distinzione che facciamo tra Occidente e Medio Oriente; la Turchia fa parte del Consiglio d’Europa, si affaccia sul Mediterraneo, eppure viene tendenzialmente classificato e immaginato come Paese orientale. In questa situazione si



usa l'Europa come centro, per leggere differenze e distanze dal resto del mondo. Così lo spazio viene usato per costruire categorie etno-culturali.

Al concetto di etnocentrismo vanno aggiunti quello di mixofobia, di separatismo e di stigma.

La **mixofobia** corrisponde al comportamento umano di rifiuto verso ciò che rappresenta un incrocio; il sociologo francese Pierre-André Taguieff lo definisce “l'orrore delle mescolanze tra gruppi umani che esprime un'ossessione nei confronti dell'impurità e più precisamente della perdita di purezza identitaria del lignaggio”. Il **separatismo** ha molto a che fare con la questione dell'*housing discrimination*, poiché riguarda la gestione dello spazio e perché implica che venga tirata una linea, segnato un confine che separi chi deve stare da una parte e chi dall'altra. Spesso questa divisione è basata sulle risorse economiche, poiché si tratta di una separazione spaziale tra ricchi e poveri: molto spesso la divisione per classi è incrociata in maniera inestricabile con quella basata su razza o appartenenza etnica. Le città funzionano come dispositivi che operano separazioni, dividono cioè le persone in modo che ognuno possa mantenere il proprio stile di vita. Ciò che è al di fuori viene percepito come una potenziale minaccia; è possibile effettivamente che lo sia, perché le città in cui le differenze sociali sono molto nette, e perciò spazialmente distribuite, sono tendenzialmente le più violente. Il problema è che quando si arriva a livelli di separazione tanto netti da costituire dei veri e propri conflitti sociali, non resta più molto spazio per intervenire: si tratta di fenomeni che andrebbero interrotti molto prima, come nel caso delle gated communities del Guatemala.

Come funziona lo **stigma**? Si prende una caratteristica sociale, fisica o culturale e la si associa ad uno stereotipo negativo. Ciò vale anche nel caso delle appartenenze etnico-razziali; per esempio, per essere oggetto di stigmatizzazione può essere sufficiente andare in moschea, così che un semplice credo religioso può essere associato ad attributi negativi fondati su una inferenza che attinge all'immagine del musulmano potenziale terrorista. Questo stigma può diventare la base per discriminare singole persone, famiglie, o una intera comunità. Quando sulla base di questa etichetta le persone vengono trattate diversamente, siamo di fronte ad una discriminazione: “non ti do lavoro”, “non ti affitto casa” o “se c'è un concorso tu non vinci”. La principale conseguenza di condotte discriminanti di questo genere sta nell'effettiva perdita di status dell'individuo stigmatizzato: subendo un trattamento sempre svantaggioso rispetto a quello destinato ad altri, una persona subisce una concreta perdita di opportunità e può essere marginalizzata.

Quando si parla di **housing discrimination** è necessario tenere a mente questi concetti chiave, che rimandano ad altrettanti fenomeni sociali che funzionano da supporto alla discriminazione; inoltre, vanno tenuti in considerazione informazioni e dati specifici legati alla questione abitativa, poiché possono risultare utili per intervenire. Esistono tre forme di discriminazione, che si articolano nel mercato immobiliare: nell'accesso all'alloggio, nelle relazioni di vicinato e nell'accesso all'edilizia pubblica. In questa relazione si vedranno i primi due. Quando si parla di discriminazione nell'**accesso all'alloggio** è importante ricordare un assunto di partenza: un privato non è obbligato a cedere in vendita o in locazione il proprio appartamento ad un'altra



persona, che sia o meno straniera; tantomeno è tenuto a giustificare il proprio operato. Quindi, salvo casi particolari di esclusione dichiarata o di oltraggio, agire in questo settore per prevenire e contrastare le discriminazione è estremamente complicato.

Si deve pensare al mercato immobiliare come ad un sistema di segnali: ci sono due attori sociali, chi vende o affitta e chi vuole affittare o comprare una casa. Entrambe le parti cercano due cose molto semplici, comuni a qualsiasi scambio che abbia una natura economica: minimizzare il rischio, quindi perdere meno soldi possibili, e massimizzare il profitto, ovvero guadagnarci. I due attori si scambiano segnali relativi alla capacità di pagamento, di mantenimento del bene e alla futura disponibilità del bene. Prima di analizzare cosa accade nel concreto dell'*housing discrimination*, e capire quando si possa effettivamente parlare di discriminazione, è necessario sapere che nel mercato immobiliare esistono tre fasi: l'accesso, ovvero la possibilità di prendere appuntamento per una visita di persona con un'agenzia o un privato; la possibilità di andare in agenzia per avere informazioni sulle case disponibili che rispondono alle proprie esigenze; le condizioni di affitto. Si tratta di informazioni fondamentali per decidere se affittare o meno una casa.

Per analizzare le discriminazioni si possono utilizzare diversi approcci: ci sono quelli fondati su statistiche generali e quelli che invece vertono su indagini specifiche e sulle denunce, che però rappresentano soltanto la punta dell'iceberg; esistono inoltre i **test di discriminazione** o test parificati, particolarmente usati negli USA, dove il Dipartimento per lo sviluppo urbano ogni anno pubblica un rapporto sull'*housing discrimination* contro le minoranze etnico-razziali. Il test parificato è uno strumento utile a dimostrare dove e come avvengono delle pratiche discriminatorie: viene estratto un campione di agenzie immobiliari ed una serie di tester (100 bianchi, 100 di una minoranza etnico-razziale) chiamano l'agenzia immobiliare dicendo di voler affittare o comprare una casa con date caratteristiche. I due gruppi di persone possono dimostrare il medesimo reddito mensile ed annuo, posseggono le stesse carte di credito ed una esposizione bancaria simile. In pratica i due gruppi mandano le stesse informazioni economico-finanziarie all'agenzia e poi chiedono degli appuntamenti. Spesso questi test hanno svelato dinamiche per cui le persone appartenenti a delle minoranze etniche riescono a vedere meno case degli altri. I test mostrano inoltre anche delle differenze significative tra le minoranze: nel 2012, per esempio, negli Stati Uniti non c'è stata discriminazione contro gli ispanici che intendessero acquistare una casa, ma c'è stata contro gli orientali.

Esistono molti livelli di *housing discrimination*. Il primo livello è relativo alla disponibilità o meno di informazioni sulle case disponibili, poiché chi ne ha di meno probabilmente impiegherà più tempo a scegliere. Chi impiega molti mesi per cercare casa va incontro certamente ad una perdita di soldi, probabilmente a problemi familiari e personali e, nei casi più gravi, anche a pratiche spesso inevitabili come gli sfratti esecutivi. All'interno di questo livello esiste una forma di discriminazione, molto difficile da individuare, che si chiama "istruzioni a discriminare", che prende corpo quando un impiegato riceve da parte di un sovraordinato delle istruzioni per le quali deve esplicitamente discriminare alcune persone rispetto ad altre: le



agenzie immobiliari non sono estranee al fenomeno. Il secondo livello di housing discrimination pertiene la possibilità di andare a visitare le unità abitative disponibili, per controllare se le caratteristiche della casa siano rispondenti alle proprie esigenze. Come nel caso precedente, prima conseguenza di avere meno possibilità di scelta è nell'averne maggiori costi: chi ha a disposizione poche case tra le quali scegliere non potrà fare di certo la migliore scelta possibile, e si dovrà accontentare delle case rese disponibili.

Un aspetto interessante messo in mostra dal caso americano di uso dei test parificati è che nel tempo l'*housing discrimination* diminuisce. Si potrebbe pensare ad una sorta di accettazione progressiva delle minoranze, ma in realtà se il fenomeno è in diminuzione il motivo è da ricercare nella presenza dei watchdogs, letteralmente dei "cani da guardia", cioè nell'attività delle associazioni dei consumatori o delle associazioni no profit che eseguono costantemente questi test parificati. Ciò significa che il contrasto alla discriminazione è efficace, ma funziona soltanto solo se c'è un tessuto locale di organizzazioni che s'interessa di questo problema e lavora per risolverlo.

A Roma esiste un progetto denominato AMAR – Agenzia di Mediazione Abitativa di Roma, all'interno del quale alcuni operatori, dei veri e propri mediatori, accompagnano le persone in agenzia, le indirizzano nel giudicare la buona fede o meno dell'agenzia, le aiutano a capire se l'agente immobiliare stia dando loro informazioni corrette, se le condizioni d'affitto proposte risultino valide oppure penalizzanti. Da questa attività stanno emergendo situazioni e richieste anche molto gravi: c'è chi, ad esempio, richiede 13 mesi di anticipo per l'affitto di una casa. Nelle pratiche di contrasto alla discriminazione, uno dei metodi più efficaci è quello della mediazione, per cui degli attori intermedi si pongono tra chi vende e chi acquista, tra chi affitta e chi vuole affittare, cercando di comporre i rispettivi interessi e di evitare delle situazioni spiacevoli o semplicemente diseconomiche. Che cosa bisogna saper fare per fare mediazione nel campo dell'accesso all'alloggio? È necessario avere delle competenze rispetto al mercato immobiliare, poiché di sicuro una persona che è arrivata da poco in Italia, o in una data città, non ha la minima idea di quali siano i prezzi medi per una casa di una determinata metratura in una determinata zona; poi servono informazioni sulle caratteristiche dell'agenzia e degli agenti, in quanto, per esempio, alcune agenzie si rivolgono esclusivamente ad un certo tipo di clientela per via degli alloggi che trattano (per esempio le ville di lusso). È poi importante avere contatti diretti o mediati da fiducia con i proprietari, poiché un rapporto personale può servire a creare garanzie aggiuntive qualora ce ne fosse bisogno. Infine bisogna conoscere le normative che regolano i contratti di affitto, per evitare quelle clausole vessatorie che purtroppo spesso riguardano le persone di origine straniera.

2.2 Pregiudizio etnico-razziale e mediazione civile e commerciale

Ci sono delle situazioni in cui le parti non riescono a risolvere o nemmeno ad affrontare i problemi esistenti tra di loro, poiché sono giunte ad una fase patologica del conflitto oppure perché ci si trova di fronte ad episodi particolarmente gravi, a volte anche rilevanti penalmente;



in questi casi una delle soluzioni più efficaci è quella dell'azione civile, che può essere tentata prima del ricorso alla difesa processuale della propria situazione. In tribunale il giudice, ragionando secondo diritto, potrà solamente verificare che quella situazione di fatto corrisponde o non corrisponde a quello che sostiene la parte in causa e attribuire torti e ragioni secondo la legge. Tuttavia, sappiamo che molti contenziosi tra le persone, anche quando sono mossi o vengono alimentati dai pregiudizi etnici e razziali, raramente approdano al livello giudiziale; spesso rimangono sommersi e in questi casi una delle due parti prevale senza che vi sia alcun sostegno al soggetto vittima di discriminazione. Di fronte a situazioni del genere, relative a queste problematiche, si può far riferimento all'istituto della **mediazione**. Esistono delle situazioni in cui il ricorso iniziale alla mediazione è obbligatorio, ma anche nell'ipotesi in cui non lo sia, o l'azione in giudizio abbia già preso il suo corso, è da considerare come una valida alternativa alla via legale. La mediazione può essere utile anche nell'ipotesi in cui ci si trovi di fronte a rapporti civili e commerciali, come ad esempio un contratto di locazione. Il profilo linguistico o il profilo discriminatorio di una condotta sono elementi che difficilmente un giudice andrà ad indagare in sede di giudizio; un mediatore invece prenderà in considerazione anche gli aspetti relazionali della controversia. Scopo del mediatore è quello di verificare se gli interessi delle due persone siano compatibili o meno, al di là di quello che si dicono reciprocamente.

Oggi lo strumento della mediazione è sempre più strutturato, ed è utile - e maggiormente efficace - in quei rapporti in cui c'è e persiste una relazione di durata tra le parti, che spesso il ricorso al giudice sospende o cancella inevitabilmente. L'esempio del contratto di locazione è importante anche perché è uno dei casi in cui la mediazione è obbligatoria. Perché la mediazione può funzionare rispetto ad altri strumenti di soluzione giudiziale o giuridica? Per come è strutturata, per la modalità di svolgimento del procedimento, la mediazione civile offre una serie di vantaggi e accorgimenti che sono di ausilio affinché dei rapporti di durata, dei rapporti di relazione che si sono incrinati in un certo momento, si possano ricucire per fare in modo che gli stessi problemi non si ripresentino in futuro. Ciò è possibile perché la mediazione non opera soltanto a livello materiale, ma ha valore anche a livello formale. Quindi lo strumento della mediazione può aiutare nella risoluzione di conflitti di natura discriminatoria che nascono in contesti civili e commerciali e nella tutela dei diritti con una efficacia specifica a livello giuridico. Per capire il funzionamento dell'istituto della mediazione come metodo di risoluzione di controversie, bisogna partire dalla causa: il **contenzioso**. Le teorie in merito alla natura del contenzioso non mancano, in quanto non viviamo isolati e le relazioni interpersonali e quotidiane che vanno dalla famiglia all'ambiente lavorativo, dalla comunità al condominio in cui viviamo, si fondano sul continuo scambio di comunicazioni. Queste possono essere interpretate diversamente, possono essere non capite, per cui c'è necessità di una continua interpretazione, anche perché la comunicazione può essere viziata dall'immagine che abbiamo dell'altro, oppure distorta da pregiudizi o da stereotipi negativi. In altri termini, il contenzioso nasce sempre all'interno delle interpretazioni, nasce dalla differenza di pensiero più che di cultura, perciò si configura anche come fenomeno naturale nella vita di relazione.



La relazione non è mai diretta, ma è sempre mediata dalla dimensione interpretativa; perciò possono esserci momenti d'incomprensione, ma pur sempre all'interno di una consapevolezza della continuità del rapporto che precede e oltrepassa le differenze, vere o presunte, che ci caratterizzano per differenze di genere, religiose e culturali.

Il contenzioso è un fenomeno studiato e classificato, e per ogni tipologia può essere più efficace una determinata risoluzione; tra queste, ovviamente, c'è la mediazione, che recentemente è anche stata disciplinata in via legislativa. In una schematizzazione molto generale delle ipotesi di contenzioso, quelle che più frequentemente si possono verificare sono:

- il **doloso inadempimento**, che avviene quando almeno una delle parti ha perso ogni interesse ad accordarsi con l'altra; in una pratica del genere, l'istituto della mediazione difficilmente potrà aiutare e la decisione spetterà al giudice, o a un terzo soggetto esterno che imporrà la propria visione;
- il **forzoso inadempimento**, che avviene quando la relazione si è interrotta per cause esterne (ad esempio un ritardo nel pagamento del canone di locazione per via dell'improvvisa perdita del lavoro); in questo caso la mediazione può essere utile, perché è possibile che il proprietario possa essere disposto a capire la situazione e in tal caso il mediatore, tramite differenti sessioni private, può verificare le problematiche sottese, facendo evitare il ricorso al giudice e scongiurando una progressiva degenerazione della relazione;
- i **contrastati su questioni di fatto oppure su questioni di diritto**;
- i **problemi di comunicazione**: incomprensioni, inimicizie, antipatie, problemi emotivi o etici; in questo contesto i contrasti di natura discriminatoria possono essere all'ordine del giorno.

È in base alla natura del contenzioso che può essere scelto un strumento giuridico rispetto ad un altro. C.W. Moore, nel 1991, ha semplificato in due poli i possibili gradi di esternalizzazione della controversia: quello dove il potere è totalmente delegato a terzi e quello dove permane un controllo delle parti.

Le controversie possono dirimersi attraverso un'azione privata tra le parti (evitamento, discorsi informali, negoziazione, mediazione e conciliazione); in tal caso la problematica viene superata, la relazione ricucita, senza l'intervento di un soggetto terzo, poiché la mediazione è uno strumento giuridico ma di natura privatistica, quindi non in grado di imporre una decisione, che rimane interamente in capo alle parti. Un mediatore è un professionista pagato per aiutare le parti a trovare una soluzione, che prenderà la forma di un contratto tra privati. Ad un livello più alto, nella gerarchia tra "mi risolvo il problema da solo" a "vado dal giudice", c'è la possibilità di rivolgersi a soluzioni private di terzi: nell'arbitraggio una sorta di giudice privato, scelto dalle parti, propone una risoluzione del caso; qui la decisione finale viene imposta alle parti. Ad un più alto grado di esternalizzazione della controversia, ci sono le decisioni pubbliche di terzi, ovvero il ricorso al giudice, che ha il potere per risolvere la



controversia imponendo una decisione. Esiste anche una soluzione estrema di natura coercitiva e spesso illegale, che si verifica quando una delle parti risolve il caso da sé, con l'uso della forza.

Riassumendo, i metodi civili per risolvere una controversia sono di tre tipologie: metodi di soluzione negoziata tra le parti, metodi di soluzione giudiziale, e la soluzione extragiudiziale. La mediazione si inserisce nella branca delle soluzioni extra giudiziali, che viene chiamata **ADR (Alternative Dispute Resolution)**. All'interno di questa categoria si distinguono due diverse metodologie di risoluzione: i metodi aggiudicativi e quelli non aggiudicativi. Nel primo gruppo troviamo l'arbitraggio, mentre nel secondo si trova la mediazione: il mediatore non ha autorità sulle parti, ma aiuta a trovare una soluzione che gli stessi soggetti coinvolti devono condividere; se alla fine dell'intervento di mediazione le parti decidono di non firmare alcun tipo di accordo, possono non firmarlo. Il lavoro del mediatore finisce nel momento in cui riesce a facilitare la comunicazione tra le parti, non nel momento in cui si crea l'accordo. Il mediatore aiuta soltanto nel capire quali sono le possibili soluzioni, ma poi la soluzione la decidono le parti. Tra i metodi non aggiudicativi si trova anche la conciliazione, che si differenzia dalla mediazione poiché si tratta dell'assistenza finale per la stipula del contratto che le parti sottoscrivono alla fine della mediazione civile e commerciale.

Per capire quale sia il vantaggio della mediazione e come poterla sfruttare al meglio per risolvere le problematiche legate alle discriminazioni si deve innanzitutto capire qual è il contesto: civile o commerciale. Per esempio, se il proprietario non vuole vendere un ufficio o una casa, adducendo direttamente o indirettamente motivi di natura discriminatoria, tali affermazioni a livello commerciale non hanno alcuna valenza, anche perché non esiste alcun contratto già in essere tra le parti e perciò non esiste alcun inadempimento. Nel caso in cui, invece, un contratto esista e l'ex-proprietario – nonché vicino di casa - sostenga di aver proceduto alla vendita perché pensava che la famiglia del compratore fosse italiana e non straniera, subentreranno problemi di convivenza, poiché il contratto, data la natura discriminatoria della pretesa, non si può risolvere forzatamente. È in casi come questo che si può far ricorso alla mediazione, che si presenta quindi come un istituto ibrido: interviene nella relazione e può risolverla formalmente. La principale preoccupazione del mediatore è quella di capire quali siano i reali interessi delle parti, al di là di quello che si dicono in prima battuta. Per far ciò, il mediatore è formato con tecniche di comunicazione tali per cui riesce a capire se la controversia nasca da un problema di comunicazione oppure da una dinamica di conflitto culturale che può essere risolta; molto spesso il gap, la problematica, è soltanto di natura comunicativa. Un altro vantaggio della mediazione è che rende possibile un ascolto delle parti sia in sessione privata che in sessione congiunta (anche attraverso il ricorso a strumenti informatici). Un giudice non può utilizzare la sessione privata, poiché le udienze sono pubbliche e vige il principio del contraddittorio tra le parti; il mediatore civile e commerciale, invece, se capisce che una parte sta nascondendo qualcosa o intuisce che la problematica sia diversa da quella addotta pubblicamente, può decidere di escludere temporaneamente una parte dal



tavolo della mediazione; questa tecnica è utile per capire meglio il caso e per analizzare più in profondità il nodo della comunicazione. La mediazione offre anche un altro vantaggio: il contesto è assolutamente riservato, quindi tutto ciò che viene detto in presenza del mediatore rimane all'interno dell'incontro e non può essere utilizzato successivamente in nessun futuro giudizio che coinvolga le stesse parti.

I campi in cui è obbligatorio il ricorso alla mediazione civile come primo passaggio di risoluzione della controversia sono: questioni di condominio, diritti reali, divisione e successioni di famiglia, locazioni e affitto aziende, contratti bancari e assicurativi, risarcimento danni per responsabilità medico sanitaria e diffamazione a mezzo stampa. Fra persone che non si conoscono e che non avranno niente anche fare in futuro è chiaro che la mediazione non offre tutti i vantaggi di cui dispone; in ogni caso è utile una valutazione sulle potenzialità o meno del ricorso alla mediazione, tenendone presenti i punti di forza (tempi rapidi, costi contenuti, soluzioni efficienti, scelta dei contenuti, riservatezza degli accordi e preservazione dei rapporti) e i punti di debolezza (la risoluzione non può essere imposta e può solamente essere concordata tra le parti). Proprio a tutela delle parti considerate più deboli nei campi in cui è stata introdotta l'obbligatorietà della mediazione è stata prevista l'assistenza di un legale.

Non esiste una sorta di albo dei mediatori, né quella del mediatore è una professione che ha un collegio; quello di mediatore è un titolo, il mediatore è una persona che è formata in tecniche di mediazione e che dunque ha frequentato un corso specifico, ha superato un esame e quindi ha ricevuto una abilitazione per esercitare, e che è stata iscritta presso un organismo di mediazione accreditato al Ministero della Giustizia. Per essere mediatori occorre essere laureati ed aver seguito una formazione specifica. In questo settore gli avvocati sono avvantaggiati, perché non sono obbligati a sostenere e a superare l'esame finale. In ogni caso, per fare mediazione è obbligatorio essere iscritti ad un organismo di mediazione accreditato presso il Ministero della Giustizia. Gli organismi di mediazione sono sia pubblici che privati; per esempio, hanno un servizio di mediazione quasi tutte le camere di commercio italiane, molti ordini degli avvocati, alcune Regioni.

3. IL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO

Il fondamento costituzionale del diritto a non essere discriminati

Una premessa importante alla trattazione dell'argomento dal punto di vista legislativo fa riferimento al quadro normativo nazionale che ha affrontato il tema delle discriminazioni a partire da quelle di genere, per tutelare le donne in ambito lavorativo. Tale normativa, non troppo esaustiva, si basava su delle nozioni generali di discriminazione e su aspetti specifici degli ambiti lavorativi, secondo cui la discriminazione era costruita come aprioristica limitazione alla carriera femminile rispetto all'uomo (ad esempio il numero di dipendenti assunti per azienda prescindeva dalla soggettività del lavoratore). Questo ha costituito per molto tempo l'unico aspetto affrontato in tema di discriminazione. La base di partenza era



costituita dall'articolo 3 della Costituzione, che parla del principio di uguaglianza, da cui si deduceva che l'uguaglianza dovesse essere la proiezione della non discriminazione. In realtà, un maggiore approfondimento dottrinale anche normativo ci porta oggi a dire che il principio di non discriminazione, più che una conseguenza del principio di uguaglianza è il vero e proprio diritto a non essere discriminati, senza ulteriori implicazioni, e senza doverlo derivare dal principio di uguaglianza. È un diritto fondamentale che più propriamente oggi si fa discendere dall'articolo 2 della Costituzione, laddove si dice che la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali. Un diritto soggettivo perfetto e immediato, che non consegue ad altri principi o ad altri ambiti ma che è un diritto di per sé. Appare scontato dire che il diritto a non essere discriminati ha un valore se si riesce a relativizzarlo rispetto ad altri gruppi sociali. Il diritto alla vita, il diritto alla libertà personale, sono diritti individuali assoluti che non hanno bisogno di confronti con altre categorie di persone, sono diritti che ognuno ha nella sua interezza e universalità. Il diritto a non essere discriminati ha necessariamente bisogno di un ambito circoscritto, e in quest'ambito circoscritto ha bisogno di una comparazione. Comporta la necessità di dover dire: discriminati rispetto a chi, rispetto a cosa? La discriminazione come sua nozione sostanziale deve avere necessariamente un termine di paragone.

Un'altra premessa di ordine teorico è che il diritto a non essere discriminati è uno dei diritti che risente maggiormente di una relatività storica: la discriminazione emerge laddove ci sono diversi gruppi sociali, dove alcuni sono minoritari e indicano quindi una differenza rispetto a un gruppo maggioritario (ad esempio la discriminazione per etnia, razza e nazionalità); inoltre quell'appartenenza al gruppo minoritario suscita nel discriminante una forma di differenziazione non giustificata, immotivata, nonché fondata su un fattore illecito. All'interno di una comunità o in uno stato democratico, le discriminazioni sono la consuetudine. Allo stesso tempo, il principio di uguaglianza ci dice sostanzialmente che però in ogni caso concreto il legislatore può o deve adottare dei mezzi diversi a seconda della situazione considerata, e che anzi la considerazione della diversità è un modo per riportare la persona che non ha le stesse condizioni rispetto agli altri su un piano di parità. Per fare un esempio che rafforzi l'assunto che il principio di non discriminazione non è una conseguenza del principio di uguaglianza, si pensi ad una persona che ha bisogno di cure perché malata: questa persona riceverà un trattamento diverso e potrà utilizzare uno strumento diverso da un'altra categoria di persone che non ha questo bisogno. Questa forma di differenziazione riporta quella persona, quel gruppo, in ragione di condizioni oggettive, nella stessa linea di parità rispetto ad altri. La differenziazione in base alla capacità economica, il ticket diverso, ha una motivazione meritevole di tutela dell'ordinamento giuridico.

La differenziazione che invece va a violare il diritto a non essere discriminati di cui all'art. 2 della Costituzione, trova sempre una sua motivazione in un fondamento che non ha dignità di esistenza nell'ordinamento giuridico: se differenzio in relazione all'etnia, faccio una differenziazione al pari della stessa che attuo nel caso delle diverse condizioni economiche, ma il mio fondamento non è meritevole di tutela dell'ordinamento giuridico italiano ed europeo.



Esistono dei criteri, dei fattori, che non giustificano una differenziazione, e che laddove questa avvenga configurano una violazione al diritto a non essere discriminati. Il diritto a non essere discriminato è, riassumendo, un diritto fondamentale più propriamente rientrante all'interno dell'articolo 2 della Costituzione, con implicazioni anche nell'articolo 3; è un diritto la cui nozione sostanziale nasce dalla possibilità di confronto o di rapporto con un gruppo sociale maggioritario. Questo spiega, anche a livello storico e normativo, perché nell'ordinamento italiano – a differenza di quelli anglosassoni - abbiamo una normativa giovane in materia di discriminazione per razza etnia e nazionalità, e un accenno più antico alla discriminazione per genere; altri ordinamenti le cui comunità si sono arricchite tramite l'apporto di gruppi sociali minoritari, hanno una normativa e anche dei comportamenti a livello associativo, di più antica matrice di quanto non ce l'abbia l'Italia.

Il Testo Unico sull'immigrazione

Nel 1998 in Italia viene emanata una legislazione, la famosa Turco-Napolitano, in materia di immigrazione che si occupa di racchiudere in un unico testo gli interventi normativi pregressi. Il testo unico abroga tutta la normativa precedente e raccoglie le norme già esistenti, lasciando in vigore solo la normativa sulla protezione internazionale, per una mancanza di accordo unico su una materia molto delicata. La Turco-Napolitano si compone essenzialmente di due parti: una prima parte che detta le regole di ingresso e soggiorno, e una seconda parte che invece riguarda l'inclusione sul territorio dei gruppi minoritari. È in questa seconda parte, al Titolo V, che viene introdotta la norma, **all'art. 43, "Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi"**.

La nozione generale di discriminazione è introdotta al **primo comma**: **"costituisce discriminazione ogni comportamento che direttamente o indirettamente comporti una distinzione, esclusione, restrizione, preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza, l'origine etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica."** Questo primo comma svela l'urgenza e la velocità con cui è stato scritto per la poca chiarezza della terminologia e del significato. I punti più qualificanti di questa nozione sostanziale sono i comportamenti che provocano una distinzione, che possono essere posti in essere da chiunque, che possono essere dunque sia a livello privato sia a livello istituzionale; inoltre, i criteri sensibili non sono ripetuti nelle direttive europee e quindi nei decreti legislativi che attuano le direttive europee. Poiché tutta la materia non è stata ancora raccolta in un'unica norma abbiamo oggi una sovrapposizione di leggi che rendono difficoltosa una interpretazione omogenea. Per la legge ordinaria, e non di derivazione comunitaria, noi abbiamo dei criteri che sono la razza, nella consapevolezza che la razza non esiste né scientificamente né socialmente e neppure giuridicamente e che il termine viene usato come luogo comune (senza giustificare



teorie che avallano l'esistenza di più razze all'interno del genere umano); quindi, il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale o etnica, le convinzioni, le pratiche religiose sono quei fattori che nel testo unico vengono assunti come indice di discriminazione. Distinguere in base a questi criteri però non basta: la norma vuole che questa distinzione comporti un ostacolo nell'esercizio dei diritti fondamentali. Si tratta di un comportamento, che deve essere motivato da questi criteri, e che deve compromettere o limitare l'esercizio dei diritti fondamentali. Questo primo comma è stato a lungo esaminato perché, soprattutto nei primi procedimenti, si richiedeva che fosse la vittima della discriminazione a dover provare dinnanzi al giudice che intendimento del discriminante fosse il non godimento dei diritti fondamentali. In realtà la norma diceva già espressamente che la stessa violazione viene perpetrata sia che il soggetto agente tenga quel comportamento per una motivazione propria, sia che il risultato sia quello indipendentemente dal retropensiero del soggetto che agisce. Infatti la norma parla di "scopo o effetto", quindi pone alternativamente la possibilità che chi agisce abbia quello come scopo – discriminare in base alla razza, l'etnia eccetera – oppure che comunque si dimostri che, al di là di quello che pensava il soggetto agente, un soggetto viene differenziato in base ad uno dei criteri.

Al **secondo comma** il legislatore decide di prescindere dalla nozione generale e di tipizzare delle situazioni, rimandando ad una valutazione che il legislatore fa prima del giudice ("in ogni caso, se si verifica questo c'è la discriminazione"):

"In ogni caso compie un atto di discriminazione:

- a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;*
- b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;*
- c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;*
- d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;*
- e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una*



razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa."

La tipizzazione del secondo comma, dove si fa una pluralità di ipotesi, aiuta però poco: perché è vero che il legislatore ha già compiuto, senza bisogno che lo faccia il giudice nelle aule di tribunale, una valutazione dicendo "se si producono queste situazioni è in ogni caso discriminazione", ma questa valutazione vincola la norma più di quanto non la vincoli la nozione precedente, di cui al comma 1. Ad esempio la lettera b) del secondo comma afferma che compie un atto di discriminazione "chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità". In questa nozione, il legislatore compie già una valutazione e quindi è apparentemente più facile anche la prova in giudizio: però questa discriminazione è legata a una condizione soggettiva anche del discriminante. Ad esempio, il gestore di un bar non serve da bere, come spesso succede, nel proprio bar ad un soggetto rom solo a causa della sua etnia. La situazione descritta ha bisogno dell'elemento soggettivo: "solo a causa del fatto che è rom". Questo perché piuttosto che "lo scopo o l'effetto", la norma sembra ancorarsi soltanto allo scopo. Queste situazioni infatti ricadono più spesso nel primo comma, per la presenza indistinta dell'effetto di discriminazioni ("o perché rom, o perché sporco, il barista non ha versato da bere") in un ambito nel quale non era possibile discriminare, a prescindere dalla particolare motivazione legata all'etnia.

La lettera c) del comma 2 recita: "chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio- assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità". Una premessa giuridica: l'ordinamento civile italiano basa i rapporti tra privati sul contratto, e per ciò che riguarda il contratto un principio fondamentale è quello dell'autonomia privata, ovvero le parti sono libere di costituire, modificare, estinguere le relazioni giuridiche, di contrattare tra di loro come meglio credono purché lo scopo sia meritevole di tutela. Esistono molteplici tipologie di contratti e al di là di questi le parti possono liberamente determinare il proprio assetto di interessi, ovviamente purché ci siano degli elementi di correttezza e legalità. La lettera c del comma 2 sembrerebbe contrastare con la cosiddetta autonomia privata; per fare un esempio il proprietario di un appartamento che vuole affittare la propria casa, decide di escludere le persone musulmane o di colore. C'è chi ritiene che in questo caso l'autonomia privata sarebbe una forma di libertà non consentita dall'ordinamento giuridico, e c'è chi ritiene che invece, laddove si tratta di contrattazione privata, non si possa limitare la discrezionalità, l'arbitrio di una persona a voler



contrarre con una persona piuttosto che con un'altra. Oggi, nelle sentenze della Corte Europea, si è arrivati a una sorta di mediazione per cui questo principio non vale nella contrattazione minima: se, ad esempio, devo assumere una colf ho la possibilità di sceglierla in base ad una preferenza, anche a costo di ritenere che voglio una persona europea anziché una di colore, perché il rapporto che deve esistere nel proseguo di quel tipo di attività viene ritenuto superiore rispetto a questo tipo di limite; e comunque quel tipo di manifestazione non è dannoso a livello sociale. Laddove invece intendo assumere per esempio delle persone in una grande azienda non sulla base dell'intuito e del rapporto personale, oppure intendo utilizzare degli strumenti di offerta al pubblico per piazzare dei beni o servizi, in questo caso non è possibile limitare l'ambito della contrattazione a persone che abbiano o non abbiano questi criteri di discriminazione. Per l'affitto di un immobile, l'utilizzo dello strumento del "passaparola" garantisce la libertà di scelta e selezione; se invece, si affida l'atto ad una agenzia di mediazione che pubblicizza la richiesta attraverso i canali che l'ordinamento offre, non è possibile pubblicare annunci con limitazioni dovute ai criteri di cui sopra e che rendono la selezione discriminante. Questo tipo di comportamento è vietato.

Il **terzo comma** dell'articolo chiude con un'equiparazione nei casi di discriminazione con i cittadini italiani e apolidi, recita infatti: *"il presente articolo e l'articolo 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia"*.

L'**articolo 44** descrive l'azione contro la discriminazione.

È importante notare che quando un soggetto ha a che fare con un pubblico ufficiale o con una persona incaricata di un pubblico esercizio, determinati comportamenti costituiscono delle violazioni all'ordinamento giuridico, oltre all'atto discriminatorio. Laddove questa violazione si caratterizza di una motivazione legata ad un criterio discriminante, questa è soggetta, a scelta ovviamente della vittima, ad essere repressa o tramite la normativa generale o tramite questa normativa speciale. Per fare qualche esempio, un tipo di richiesta al giudice, dove il soggetto afferma che non ha potuto partecipare al concorso pubblico perché era richiesta la cittadinanza italiana, è soggetta nell'ordinamento italiano ad una tutela normativa e una competenza amministrativa del TAR, per cui è possibile impugnare i concorsi quando questi non rispettano la legge. Se ottengo che la richiesta della cittadinanza italiana da parte dell'amministrazione sia indebita, con la conseguenza che il bando stesso è illegittimo, è possibile ricorrere al TAR per fare valere questa illegittimità: questa è la norma ordinaria. Allo stesso tempo, il legislatore offre uno strumento diverso, cioè l'opportunità di ricorrere al giudice ordinario per fare valere il diritto a non essere discriminato se il bando viene interpretato come una violazione di quest'ultimo. La differenza è sostanziale. Nel nostro ordinamento esistono, in questi ambiti, due giurisdizioni: quella del giudice ordinario è tradizionalmente una giurisdizione consentita a chi, in tribunale, fa valere un diritto soggettivo pieno ovvero una posizione di diritto immediata; nell'ordinamento poi ci sono tante altre posizioni come quella delle amministrazioni che non sono di diritto pieno, perché avendo l'amministrazione una finalità pubblica e un obiettivo superiore, esiste la posizione da parte del soggetto della tutela di un interesse legittimo, per cui



è possibile richiedere una valutazione al giudice sulla legittimità del comportamento dell'amministrazione; ad esempio se un soggetto possiede un terreno e vuole costruire è suo diritto costruire secondo, però, le disposizioni dei piani regolatori, perché il suo diritto è secondario a quello della collettività. Se il Comune nega il permesso di costruire, il soggetto è costretto a interrompere l'attività ma ha la possibilità di richiedere al giudice di valutare se l'amministrazione ha seguito alla lettera quello che gli imponeva il legislatore. Queste posizioni minori devono essere rivolte a una giurisdizione diversa dal giudice ordinario, che è il giudice amministrativo.

Se l'amministrazione bandisce un concorso finalizzato alla ricerca di personale idoneo con determinati requisiti per ricoprire quel dato servizio pubblico, non è concesso a tutti accedere al concorso perché è superiore la finalità che persegue l'amministrazione. Il bando è illegittimo se richiede la cittadinanza italiana come requisito che non ha nulla a che fare con il lavoro previsto; in questo caso è possibile ricorrere al giudice amministrativo e chiedere l'annullamento del bando. Nell'ambito però di discriminazioni per razza, etnia, condizioni religiose e origine nazionale, il legislatore offre uno strumento in più: è possibile andare dal giudice ordinario, con un'azione definita **azione speciale**, a dire "è stato violato in modo palese il mio diritto a non essere discriminato, io rivendico in modo diretto ed immediato il mio diritto". Nel primo caso, si ricorre al TAR per affermare che l'amministrazione non ha seguito le norme di legge, quindi la tutela indiretta attraverso la valutazione di illegittimità del bando; nel secondo caso si ricorre al giudice ordinario per denunciare la lesione del diritto a non essere discriminato.

La cosiddetta azione speciale è un procedimento molto celere, recentemente riformato, e dà espressamente la possibilità al giudice ordinario di rimuovere gli effetti della discriminazione: se tradizionalmente il giudice non può imporre azioni all'amministrazione, il TAR nel migliore dei casi annulla dei provvedimenti e invita alla rivalutazione o invita un commissario ad acta per farlo, in questo caso, in questa azione speciale, espressamente il legislatore dà possibilità al giudice di rimuovere gli effetti. Quindi, secondo la norma, quando il comportamento di un privato o di una pubblica amministrazione comporta una discriminazione, il giudice può anche adottare tutto quel che ritiene opportuno ed idoneo per rimuovere gli effetti della discriminazione, fino ad ordinare anche di porre in essere un comportamento all'amministrazione stessa. Recentemente la parte centrale è stata modificata: il comma 7 recita "Con la decisione che definisce il giudizio, il giudice può altresì condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale". In generale, i danni liquidati dal giudice sono quelli patrimoniali o comunque convertibili in patrimoniali. Poiché si parla del cosiddetto danno morale, e il legislatore lo dice espressamente, quando dall'accertamento del fatto emergano, oltre ai danni patrimoniali, una particolare sofferenza o patimento o accanimento da parte dell'agente, il giudice può liquidare anche i danni morali. Ancora, il comma 12, ha stabilito che "Le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, ai fini dell'applicazione delle norme del presente articolo e dello studio del fenomeno, predispongono centri di osservazione, di informazione e di



assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”, punto centrale di questa nuova materia ma che invece non è stato utilizzato ancora da nessuno. Nel 1998, c’è stato un tentativo da parte della Regione Toscana di un progetto di fattibilità per predisporre un centro di osservazione, che è stato costruito a Pistoia, contro le discriminazioni. Altro esempio simile a Bolzano; entrambi in realtà fanno capo alle Province che di fatto sono molto legate alla politica, contrastando il principio di autonomia assoluta di questi centri. L’applicazione del comma poteva essere la chiave di volta e uno stimolo per la creazione di questi centri antidiscriminazione, che avrebbero evitato il degrado della situazione attuale. A questi centri sono affidati i compiti di studiare il fenomeno, nella consapevolezza che la materia è poco conosciuta; di osservare, e monitorare su ogni territorio la sussistenza o meno di comportamenti discriminatori, e quindi fornire anche ai soggetti discriminati gli strumenti utili per la tutela dei diritti. Inoltre, aspetto molto qualificante di questo contesto, era la previsione dell’assistenza legale: è la prima volta che si prevede proprio l’assistenza, quindi non solo gli sportelli informativi, in giudizio a favore delle ragioni della vittima. Tutto ciò nella consapevolezza ovvia che un soggetto discriminato può anche non accedere al gratuito patrocinio perché in possesso di reddito, ma in questo modo il non essere discriminati non è un diritto considerato pari ai diritti fondamentali come l’ottenimento per permesso di soggiorno.

La Direttiva UE 43/2000

Nel 2000, a soli due anni dall’emanazione del Testo unico, l’Unione Europea emana due direttive in tema di contrasto alla discriminazione nei settori ritenuti di maggior interesse: la direttiva 78, che stabilisce la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e la direttiva 43 che applica il principio della parità di trattamento tra persone indipendentemente dalla razza o dall’origine etnica. Le direttive sono state recepite dall’ordinamento italiano con i decreti legislativi n.215 e n. 2016 del 2003.

L’**articolo 9** della direttiva 43 è importante perché enuncia il motivo per cui l’Unione Europea si occupa della materia, fornendo anche agli stati membri degli strumenti per la prevenzione e la repressione di questi comportamenti. L’articolo afferma che *“le discriminazioni basate sulla razza e sull’origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento dell’elevato livello di occupazione e protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità di vita, la coesione economico-sociale, la solidarietà e possono compromettere l’obiettivo di sviluppare l’Unione Europea...”*. Questa considerazione è una valutazione su quello che è l’impedimento alla coesione sociale, soprattutto in materia di occupazione e di protezione sociale. Ad esempio l’Italia, che è tra gli ultimi posti per la parità di genere, ha perso per lungo tempo la possibilità di avvalersi delle competenze professionali di stranieri, perché fino al 1998 l’ordinamento prevedeva non il divieto per gli stranieri di svolgere attività lavorativa, ma una cosa più subdola, la cosiddetta condizione di reciprocità: cioè era possibile che un iraniano potesse fare l’architetto in Italia a condizione che anche gli



italiani in Iran lo potessero fare. L'attestazione dello studio di reciprocità doveva essere effettuata dal Ministero degli Esteri, che negava sempre questa opportunità. Tornando all'obiettivo dell'Unione Europea, è ovvio che la costruzione di una società debba richiedere "lo sviluppo della personalità di ciascuno", lo detta anche l'art. 2 della Costituzione: solo l'estensione della personalità di ciascuno può essere di arricchimento. L'Unione Europea deve, dunque, in questa lotta alle discriminazioni, costruire uno spazio di libertà, eguaglianza, sicurezza e giustizia, nella consapevolezza che diversamente le società muoiono. Altro articolo rilevante è l'**art. 12**: *"per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro dipendente e autonomo e coprire ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura"*. La norma fa un elenco degli ambiti sensibili e inclusivi, materie di attualità odierna, tanto che ad oggi le maggiori cause si stanno sostanziano in questi settori, laddove Comuni, Province e Regioni tentano di non dare accesso a queste misure a categorie minoritarie. Si tenta di dire "tutti hanno accesso alle prestazioni sociali purché siano residenti sul territorio da almeno dieci anni", che non è attuare una discriminazione diretta ma indirettamente limitarne l'accesso. L'Unione Europea elenca questi settori come ambiti di maggiore criticità, nonostante l'accesso e le risorse per istruzione, protezione sociale, assistenza sanitaria etc. siano da ricomprendersi nel welfare, nello stato sociale, nella realtà gestito dai lavoratori e non dai cittadini. Chiunque lavora è tenuto a pagare le tasse che fanno capo a questi ambiti: l'art. 3 della Costituzione, nel richiedere il dovere di solidarietà ai lavoratori, richiede anche solidarietà politica, sociale ed economica. Chi lavora in Italia deve contribuire allo Stato e deve pagare le tasse, necessarie a garantire l'offerta dei servizi.

Secondo il **considerando 18**, in casi strettamente limitati, una differenza di trattamento può essere giustificata quando "una caratteristica collegata alla razza o all'origine etnica costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa; la finalità è legittima e il requisito è proporzionato. Tali casi dovrebbero essere indicati nelle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione". Quindi non tutto è discriminazione, anzi spesso le differenziazioni sono garantite dalla Costituzione, non si può distinguere secondo fattori illeciti, ma è possibile verificare se la finalità, soprattutto di una pubblica amministrazione, è illegittima o meno. Ovviamente, non esiste un criterio valido per tutti i casi: in questo contesto, l'Unione Europea usa il termine "proporzionata al fine" mentre la Corte Costituzionale usa il termine "di ragionevolezza". Si tratta di due campi molto ampi non di stretta osservanza giuridica, che portano a considerare che di volta in volta la discriminazione, per essere valutata come proporzionata o ragionevole debba essere analizzata. Ad esempio, l'accesso alle case popolari: è possibile pubblicare un bando per l'accesso alle case popolari solo per i titolari di un permesso di soggiorno per lavoro che gli consente il rinnovo, poiché ragionevolmente è possibile considerare una certa stabilità sul territorio. È invece



irragionevole dire che possono partecipare solo quelli residenti sul territorio da dieci anni perché è una valutazione del passato che costituisce una discriminazione a favore degli autoctoni. Il termine di 10 anni non ha ragionevolezza col fine che l'amministrazione vuole attuare.

Ancora, il **considerando 24** afferma che “La protezione contro le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica sarà di per sé rafforzata dall'esistenza in ciascuno Stato membro di un organismo o di organismi incaricati di analizzare i problemi in questione, studiare possibili soluzioni e fornire assistenza concreta alle vittime”. Il fatto che la vittoria in questa materia passi attraverso l'assistenza concreta alle vittime è un fatto abbastanza evidente, tanto che è assunto anche dall'Unione Europea come punto qualificante della materia. Un punto su cui si discute attualmente e che non è stato ancora recepito è che “gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione degli obblighi risultanti dalla presente direttiva”. Esiste la liquidazione del danno, ma non l'erogazione di sanzioni, o la forma del danno punitivo. L'Unione Europea auspica il radicamento di un sistema di sanzioni, che forse sarebbe stato uno dei deterrenti più certi.

All'**art. 2** della Direttiva viene riportata la nozione di discriminazione: “sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.” In questo concetto si istituisce il raffronto con l'articolo 43: la nozione appare più snella perché non esistono motivi legittimi di discriminazione. Nella direttiva, e anche nel decreto legislativo di recepimento, viene inserita poi una nozione nuova, ovvero il legislatore europeo rintraccia, nella **molestia**, un comportamento che un soggetto pensa di potersi permettere nei confronti di un altro perché lo ritiene inferiore. Le molestie, dunque, vengono inserite in quest'ambito perché commesse da un soggetto che ritiene un altro inferiore rispetto a sé, anche se non si tratta di mera discriminazione. Infatti le molestie sono da considerarsi una discriminazione “in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri”. Quindi sul posto di lavoro, lo straniero assunto da un datore, pertanto non discriminato, che subisce degli atti di molestie è soggetto alla stessa tutela della discriminazione perché la molestia viene commessa per la convinzione di una inferiorità.

All'**art. 3** la Direttiva riporta un elenco dei settori che anche per l'Unione Europea i settori possono essere sia pubblici che privati. Il secondo comma dell'art. 3 della direttiva causa diverse problematiche: “La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate



sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati". È una giustificazione che apparentemente sembra contrastare con tutta la disciplina dell'antidiscriminazione.

L'**art. 7** è molto importante, perché afferma che la vittima di discriminazione può "accedere, anche dopo la cessazione del rapporto oggetto di discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative", e che gli Stati "riconoscono alle associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche che abbiano un legittimo interesse a garantire che le disposizioni della presente direttiva siano rispettate, il diritto di avviare, in via giurisdizionale o amministrativa, per conto o a sostegno della persona che si ritiene lesa e con il suo consenso, una procedura finalizzata all'esecuzione degli obblighi derivanti dalla presente direttiva". Esistono infatti degli organismi e delle associazioni che nel loro statuto prevedono la lotta alle discriminazioni. La direttiva consente a tali organismi di sostituirsi alla vittima o di agire per suo conto, oppure a sostegno, o costituendosi in giudizio. Si riconosce il fatto che l'antirazzismo ha un valore anche di interesse collettivo, quasi come la tematica ambientale in cui le associazioni sono portatrici di questo tipo di diritti. La direttiva europea richiede che gli Stati membri si muniscano di organismi per la promozione della parità di trattamento che devono avere delle caratteristiche: devono essere delle agenzie incaricate per la difesa dei diritti umani, ovvero non devono far parte dell'apparato della pubblica amministrazione; tra le competenze di questi organismi, devono rientrare l'assistenza alle vittime, lo svolgimento di inchieste indipendenti, la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con le discriminazioni. L'articolo è connotato da elementi positivi ad eccezione dell'uso del termine "indipendente": l'UNAR è per esempio un organismo incardinato nel sistema della pubblica amministrazione, prima sedeva presso il Consiglio dei Ministri, oggi è invece incardinato presso il Ministero del Lavoro.

Una volta emanate, le direttive hanno valore quando ciascuno Stato le recepisce secondo il proprio procedimento. Il nostro procedimento si avvale di un passaggio parlamentare, pertanto le direttive vengono conformate coi decreti legislativi. La Direttiva 43 è stata attuata in Italia con Decreto 215 del 2003. Si ricordi che il principio che prevale nell'interpretazione è sempre quello della direttiva e laddove i decreti non sono conformi possono essere causa dell'avvio delle procedure di infrazione. La direttiva ovviamente parla dell'obiettivo minimo dell'Europa, è un minimo comune denominatore, ciò vuol dire che il Paese che intenda fare di meglio è ovviamente ben accetto.

Le norme fin ora citate non sono state raccolte in modo unitario, non esiste cioè un testo unico che disciplina la nozione sostanziale della discriminazione e l'azione per farla valere, ma esiste una pluralità di fonti di diversa natura, ad esempio il testo unico che è legislazione ordinaria adottata dal parlamento e il decreto legislativo attuativo di una direttiva europea. Ci troviamo quindi di fronte ad una pluralità di fonti che disciplinano lo stesso fenomeno, con gravi problemi di coordinamento. Appare necessario un testo che raggruppi e omogeneizzi tutta la



normativa in materia di discriminazione, eliminando ripetizioni e recuperando la definizione che ne dà la direttiva pedissequamente; ovviamente c'è bisogno per il legislatore italiano di convalidare la vecchia nozione esistente all'articolo 43, perché la direttiva europea riguarda due fattori di discriminazione, la razza e l'etnia; quella del testo unico invece parla di una pluralità di fattori che non sono ricompresi nel testo della direttiva.

L'azione civile contro la discriminazione

Nel 2011 tutti i riti previsti dal decreto legislativo 215/2003 e dall'articolo 44 del Testo unico sono stati uniti nel rito di cognizione sommaria.

L'articolo 5 del D.lgs 215/2003, sulla tutela giurisdizionale, è il punto più qualificante in materia e recita: "Sono legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione". Questo primo comma introduce un registro pubblico in cui si iscrivono le associazioni che operano nel settore; l'iscrizione a questo registro dà diritto alle stesse cose indicate nella direttiva UE, per cui si può dare procura all'associazione di andare in giudizio, o andare in giudizio autonomamente. Il decreto inoltre introduce un elemento nuovo dicendo: "Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione". Con questo comma il legislatore italiano crea la cosiddetta ipotesi della discriminazione collettiva, e dà la possibilità alle associazioni inserite nel registro non solo di agire per conto e a sostegno, ma anche in proprio. La legittimazione ad agire significa poter far valere un diritto o un interesse in giudizio per conto di un terzo, rappresentanza normalmente concessa solo ai legali. Questa norma crea questo legame tra l'associazione iscritta e una situazione di discriminazione, legittimando le associazioni ad agire quando sussiste una discriminazione collettiva, che coinvolge più persone. Le discriminazioni collettive sono in realtà la maggior parte: tutte le discriminazioni sono collettive quando sono per razza ed etnia, perché si riferiscono a gruppi sociali. In linea teorica, nel caso di un bando per esempio, se la discriminazione è rivolta ad una cittadina australiana, allora tutti i cittadini australiani in Italia saranno discriminati. Così dicendo, tutte le discriminazioni personali sono anche collettive. Ci si pone a questo punto la domanda se può coesistere la discriminazione collettiva con quella individuale. Per esempio per il bando del Servizio Civile Nazionale del 2012 si sono costituiti l'ASGI e due soggetti che avevano fatto domanda. Questa nozione è una specificità italiana: la legittimazione ad agire sorge dall'oggetto sociale delle associazioni ma ha bisogno di un requisito formale che è l'iscrizione nel registro. Nel D.lgs 216/2003, sulle condizioni per l'accesso al lavoro, l'iscrizione al registro non è previsto, perché possono direttamente agire le rappresentanze sindacali. La differenza è



sostanziale perché queste ultime hanno una misura rappresentativa degli interessi tutelati, l'associazione può occuparsi delle tematiche in oggetto ma non deve avere tra gli iscritti necessariamente le persone da tutelare.

Una problematica aperta rispetto al tema: si ricordi che Direttiva 43/2000 fa salve le differenze di trattamento per nazionalità. Poiché la discriminazione collettiva è stata creata dal decreto legislativo, e poiché questo fa salve le differenze di trattamento per nazionalità, le associazioni sono legittimate a far valere le azioni collettive ma solo quando la discriminazione avviene "per razza e per etnia". Si consideri ad esempio il concorso per l'abilitazione all'insegnamento: una ragazza laureata in farmacia, ammessa al corso abilitante ma non al concorso a cattedra. Il giudice ha ammesso la ragazza al concorso, dicendo che la differenza di trattamento sulla base della cittadinanza era discriminante, ma ha escluso la possibilità dell'azione in capo alle associazioni perché la discriminazione non era per razza ed etnia, in quanto le associazioni sono considerate come legittimate ad agire soltanto in quei casi.

Nella fattispecie non esiste una differenza tra razza, etnia e nazionalità, considerando che razza ed etnia non esistono. Ha forse senso dire che la razza e l'etnia sono nozioni che probabilmente il discriminante ammette. Le discriminazioni sono quelle che differenziano sulla base di fattori illegittimi; ogni volta che si attua una differenziazione in base all'etnia o la razza si compie una discriminazione. Le differenziazioni per nazionalità, invece, possono anche produrre differenze di trattamento giustificate per il solo fatto che la nazionalità è un elemento oggettivo. Certamente il cittadino italiano non ha un permesso di soggiorno in Italia, è una differenza di trattamento ma non è una discriminazione; può girare liberamente in Europa in quanto di nazionalità italiana, al contrario di un cittadino extracomunitario. Qualche giudice invece sostiene che non c'è discriminazione collettiva quando le discriminazioni sono fatte sulla base della nazionalità, perché le differenze di trattamento sono cose diverse dalle discriminazioni. Ovviamente queste devono essere proporzionate e, secondo la Corte Costituzionale, ragionevoli. Una cosa è considerare la nazionalità come criterio di possibile differenziazione, altra è dire che tutte le differenze di trattamento, purché basate sulla nazionalità, siano legittime. Su questo punto la giurisprudenza non si è ancora pronunciata. Un'associazione che voglia agire deve parlare di discriminazione per etnia, ad esempio non "è discriminato perché è di cittadinanza peruviana", ma "è discriminato perché di etnia peruviana". Un approfondimento della nozione di discriminazione collettiva potrebbe essere la chiave di volta per ricondurci a quello che voleva essere l'assistenza alle vittime di discriminazione.

4. CASISTICA GIURISPRUDENZIALE IN MATERIA DI DISCRIMINAZIONE

Discriminazione nell'accesso al pubblico impiego

Secondo la legislazione italiana, il primo livello di integrazione è dato dal lavoro, infatti è in particolare grazie alla presenza del requisito lavorativo che i cittadini stranieri possono ottenere la cittadinanza. Ma è proprio nell'accesso al lavoro che si può riscontrare una prima



forma di discriminazione, a partire dalla materia del pubblico impiego. In questo ambito numerose sono le fonti normative che disciplinano la possibilità dello straniero di accedere al pubblico impiego e non di rado esse sono in contrasto o incoerenti: da ciò deriva un'applicazione della legge, da parte delle Pubbliche Amministrazioni che indicano concorsi pubblici, piuttosto problematica, a volte del tutto illegittima. Si prenda ad esempio il caso di un bando pubblico della Regione Toscana, per un concorso di selezione di personale infermieristico, che richiedeva tra i requisiti la "cittadinanza italiana, *salvo le equiparazioni stabilite dalle leggi vigenti*, o cittadinanza di uno dei paesi membri dell'Unione Europea". Nello stesso periodo, un bando di concorso dell'ASL di Perugia per la selezione di infermieri prevedeva il requisito della cittadinanza italiana o di uno stato membro non facendo alcun riferimento alle equiparazioni stabilite dalle leggi vigenti.

Ma quali sono le fonti normative rilevanti in questo ambito?

In primo luogo il **D.Lgs 165 del 30 marzo 2001, "Testo Unico sul pubblico impiego"**. Esso prevede il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al pubblico impiego rimandando però ad un regolamento secondo cui tale requisito non riguarda tutto il pubblico impiego ma solo quelle categorie per le quali vi sia un interesse nazionale, un interesse pubblico a che quel posto sia occupato da un soggetto di cittadinanza italiana: questo limite non vale ad esempio per il settore medico-infermieristico. Notiamo che un'altra importante fonte normativa in materia, la legge 286/98, il **Testo unico sull'immigrazione, all'art. 27**, stabilisce i cosiddetti ingressi extra-quota, ovvero la possibilità per alcuni soggetti di entrare in Italia per lavoro al di fuori del decreto flussi. L'ingresso extra-quota può avvenire per diverse categorie tra cui proprio gli infermieri professionali: ne deriva il controsenso per cui un bando pubblico prevede il requisito della cittadinanza, sulla base della tutela di un interesse nazionale, mentre il Testo unico prevede la possibilità di impiegati non cittadini italiani in strutture ospedaliere pubbliche, facilitandone addirittura l'ingresso nel paese.

Nel nostro ordinamento giuridico tuttavia, data la gerarchia delle fonti, vi è un norma che dobbiamo prendere in considerazione e che prevale sulle altre: la **Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975**, sulle "migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti" (ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158). La Convenzione stabilisce la parità di trattamento fra tutti i cittadini nell'ambito dell'accesso al pubblico impiego. Poiché la **Costituzione**, all'articolo 10, stabilisce che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità con i trattati internazionali e, secondo la gerarchia delle fonti, una convenzione è fonte di diritto internazionale che prevale sulla fonte di diritto interno (in questo caso, il Testo unico sul pubblico impiego), deriva la superiorità Convenzione OIL n. 143 al Testo Unico e, pertanto, è necessario affermare il principio di parità di trattamento nell'accesso all'impiego nel settore pubblico come fondamentale punto di partenza.

Il quadro normativo è stato arricchito ulteriormente con la **legge comunitaria n. 97 dell'agosto 2013** che stabilisce espressamente la possibilità di accedere ai pubblici concorsi per i titolari di permesso di soggiorno UE, i familiari extracomunitari di cittadini comunitari, e



rifugiati e titolari di protezione sussidiaria (per quanto riguarda i rifugiati, questa possibilità era già prevista dalla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949). Se da un lato garantisce una tutela, dall'altro questa legge esclude gli stranieri non titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno). Mentre l'elaborazione giurisprudenziale dava quindi la possibilità di accedere ai concorsi per il pubblico impiego col solo permesso di soggiorno, l'introduzione di questa legge comunitaria limita l'accesso ai pubblici concorsi al solo titolare di permesso UE, protezione sussidiaria e ai rifugiati.

Ricordiamo che per ottenere il Permesso UE è necessario il requisito del reddito; ma è evidente che la partecipazione ai concorsi pubblici interessa per lo più soggetti in assenza di occupazione. Già la circolare n. 6786 del settembre 2011, la cosiddetta "circolare Maroni", aveva reso più difficile il passaggio da un permesso per motivi di studio a lavoro, escludendo la possibilità di una "attesa occupazione". La circolare specifica che gli studenti stranieri che concludono il percorso universitario, ma non accedono a dottorati o master universitari di secondo livello, non hanno diritto alla conversione del permesso di soggiorno da studio ad attesa occupazione. La possibilità di convertire il permesso rimane soltanto dietro presentazione di un contratto di lavoro. Per coloro che invece proseguono gli studi universitari di secondo livello, portando a conclusione master e dottorati di ricerca, è stabilito che, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi di studio, possono richiedere un permesso per attesa occupazione, che dà almeno sei mesi di tempo per cercare lavoro. La circolare specifica inoltre che per un'eventuale conversione del permesso di soggiorno in attesa occupazione dei neolaureati è necessario uno specifico intervento di modifica legislativa. Ciò significa che i neolaureati stranieri che desiderano rimanere in Italia dovranno quindi trovare impiego prima che scada il loro permesso per studio e non possono pertanto partecipare al pubblico concorso poiché non titolari di permesso UE. Per questo motivo, il precedente principio stabilito per cui la partecipazione ad un concorso pubblico era possibile con il semplice permesso di soggiorno garantiva più ampie opportunità e parità di accesso al mondo del lavoro e al pubblico impiego.

La discriminazione in materia di godimento dei diritti sociali

In questa materia, il Testo unico sull'immigrazione stabilisce la possibilità di accedere alle forme di assistenza sociale (pensione d'invalidità, assegno d'invalidità, indennità di accompagnamento etc.) a parità di condizioni dei cittadini italiani. Nel 2001, però la legge finanziaria n. 388/2000, per ragioni di esclusivo bilancio dello stato, inserisce il requisito del possesso del permesso UE. Anche in questo caso bisogna notare come uno straniero invalido, che si trova nella condizione di non poter lavorare e pertanto di non percepire reddito, è escluso dalla possibilità di ottenere il permesso UE per mancanza di requisiti. Ne conseguirebbe l'impossibilità per lo stesso cittadino di godere di prestazioni di assistenza sociale. Oggi, diverse sentenze della Corte Costituzionale sono intervenute a favore della tutela delle forme di assistenza principali dando però spazio all'interpretazione. In particolare, la Corte Costituzionale stabilisce con **sentenza n. 187 del 2010** l'illegittimità dell'articolo 80, comma



19, della legge n. 388 del 2000, affermando che l'assegno in questione consiste in un'erogazione destinata non a integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento atto ad assicurare la sopravvivenza, in quanto può essere concesso solo al soggetto invalido che non presti alcuna attività lavorativa. Pertanto, secondo la Corte, la concessione agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, dell'assegno mensile d'invalidità non può essere subordinata al requisito della titolarità permesso UE. La Corte costituzionale ha stabilito che l'assistenza sociale debba prescindere dal requisito del permesso UE, sempre però che vi siano i requisiti per ottenerlo, escludendo il reddito: quindi 5 anni di residenza e un alloggio idoneo.

Un'ulteriore sentenza della corte costituzionale da considerare è la **n. 11 del gennaio 2009** in materia di indennità di accompagnamento, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della L. 388/2000 nella parte in cui non consente l'attribuzione della pensione di inabilità in favore di chi abbia solo il permesso di soggiorno e non anche del Permesso UE.

La Corte costituzionale nelle sentenze citate fa riferimento a delle fonti superiori rispetto alla legge finanziaria del 2001, mentre la giurisprudenza umbra – dopo il pronunciamento della **Corte d'Appello di Perugia sentenza n. 64/2012, dd 13.06.2012**, sezione lavoro - fa riferimento anche al **regolamento UE, n. 1408 del 1971** e ai **regolamenti di attuazione n. 574/1972 e n. 859/2003**, che stabiliscono una parità di trattamento in merito al diritto d'accesso alle forme di assistenza sociale "in virtù del quale le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri sono soggette agli obblighi e sono ammesse ai benefici della legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato medesimo". Il Tribunale di Perugia afferma che, ai fini del godimento di una prestazione assistenziale, è necessario il requisito della mera presenza legale nel territorio di uno Stato membro, e non anche la titolarità della cd. "carta di soggiorno".

Nonostante le sentenze della Corte Costituzionale, spesso le amministrazioni periferiche seguono le disposizioni provenienti dall'ente nazionale e quindi, fino a quando le circolari interne non stabiliscono di prendere atto della giurisprudenza a riguardo e di concedere il beneficio anche a chi non il permesso UE, il requisito verrà sempre richiesto. In questo caso, di fronte ad un provvedimento di rifiuto da parte dell'Inps, la tendenza attuale è di procedere con una richiesta di riesame del provvedimento che viene solitamente accolta e successivamente viene concesso il determinato beneficio.

Solo recentemente l'Inps inizia a prendere atto della giurisprudenza in materia, attraverso delle circolari considerando però la supremazia delle norme.

Sul piano operativo e specifico delle domande di invalidità, è consigliato presentare comunque la domanda e richiedere che venga accolta e protocollata per avere la possibilità di presentare un ricorso o un riesame. Non si tratta di entrare in conflitto con le amministrazioni pubbliche, ma di ottenere il riconoscimento dei propri diritti attraverso l'interpretazione di norme comunitarie, leggi, regolamenti e circolari che risultano tra loro molto contraddittorie ma



permettono delle acrobazie interpretative grazie alle quali è possibile arrivare a conclusioni favorevoli, a seconda della fattispecie in esame.

Si segnala in questa sede una condotta discriminatoria da parte della Questura di Firenze, ovvero un intervento di polizia volto ad impedire il matrimonio di uno straniero irregolare con una cittadina italiana durante la celebrazione, giustificato dalla volontà di impedire che uno straniero irregolare diventasse regolare con il matrimonio. In questo caso, ci troviamo di fronte alla questione del reato della clandestinità e ad una esclusione discriminatoria. Fin ora è stato affrontato il tema dei concorsi pubblici e dell'accesso ai diritti ma in generale il più grande e grave impedimento nei confronti degli stranieri è dovuto proprio al reato di clandestinità. Il reato è stato introdotto con il **pacchetto sicurezza del 2009** ed esiste ancora, nonostante la recente proposta di legge di abolirlo, e prevede anche **all'art. 6 comma 2 del Testo Unico**, determinate prestazioni da parte degli enti pubblici che possono essere ottenute con il permesso di soggiorno o meno: "Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati". Questo comma definisce che in caso di prestazioni sanitarie, di attività sportive e ricreative temporanee e di prestazioni scolastiche obbligatorie non è richiesto il permesso di soggiorno (anche se nella realtà non è possibile essere tesserati di qualche federazione sportiva senza un regolare permesso di soggiorno). Invece, l'amministrazione può erogare soltanto a chi ha il permesso di soggiorno "licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati", quindi una licenza commerciale, l'iscrizione in un albo professionale. Infine, si parla di provvedimenti, cioè di atti in cui l'amministrazione eroga o provvede a qualcosa nei confronti di un soggetto. Il matrimonio, tornando alla sentenza, è un certificato e per il quale dunque non è necessario il permesso di soggiorno; nel 2009, invece, il pacchetto sicurezza modifica il codice civile dicendo che per la pubblicazione del matrimonio è necessario il permesso di soggiorno.

Due anni dopo, la Corte Costituzionale si pronuncia con **sentenza n. 245 del 13 agosto 2011** eliminando questo vincolo per tornare alla disciplina precedente secondo cui ai fini della pubblicazione e della celebrazione del matrimonio non è necessario il permesso di soggiorno.

Pensiamo al caso di matrimonio tra irregolari: se nel caso della nascita di un figlio, la dichiarazione di nascita può essere effettuata anche senza permesso di soggiorno, di conseguenza il nostro ufficiale di stato civile deve ricevere quella dichiarazione senza richiedere il permesso di soggiorno. Nel rapporto tra stranieri e pubblica amministrazione, bisogna precisare cosa l'amministrazione può erogare anche nei confronti degli irregolari: un determinato sussidio, ad esempio un assegno erogato dal Comune o i pacchi alimentari, sono una forma di intervento da parte dell'ente che in realtà non è un provvedimento, ma un atto. Si



tratta di una distinzione tecnica ma importante. L'esclusione dalla stesura dell'atto è discriminatoria e perciò tutelabile, tant'è vero che nel caso dell'impedimento del matrimonio, lo straniero irregolare è stato risarcito.

Quindi torniamo a quella che è la definizione di discriminazione come esclusione: esistono casi in cui lo straniero può rivolgersi al giudice anche nella condizione di irregolarità, per esempio nell'esigere il pagamento di un lavoro in nero, ed esistono delle forme di attività erogabili anche nei confronti degli irregolari; ecco che nel caso in cui vi sia un'esclusione da queste fattispecie allora questa è discriminatoria. Il minore figlio di stranieri irregolari può iscriversi a scuola e il dirigente scolastico non può assolutamente permettersi di chiedere il permesso di soggiorno ai genitori; se viene rifiutata l'iscrizione, si può ricorrere alla tutela contro le discriminazioni, poiché il requisito non è fondamentale. La denuncia di questi atti discriminatori può incontrare in rischio di una auto denuncia di irregolarità del cittadino straniero. La difficoltà, soprattutto da parte degli assistenti sociali in quanto pubblici ufficiali, risiede nel discorso dell'obbligo di denuncia. La **circolare del Ministero dell'Interno n. 19 dell'agosto 2009** relativa all'iscrizione anagrafica stabilisce che non c'è l'obbligo di denuncia, poiché nel caso di iscrizione anagrafica non è necessario richiedere il permesso di soggiorno dei genitori; il pubblico ufficiale in questi casi non ha facoltà di sapere se la persona straniera è irregolare, perciò la denuncia non è propriamente lecita perché la conoscenza della situazione è fattuale, non qualificata.

Infine, esiste una casistica che riguarda l'assegnazione degli alloggi popolari e i requisiti per accedere alle forme di assistenza privata; con riferimento al primo aspetto, è del 2002 la prima pronuncia del Giudice di Milano contro un bando in cui faceva punteggio la cittadinanza italiana; più recente, del 2011, il bando del Comune di Brescia stabiliva un requisito analogo. Tanti bandi stabiliscono invece l'anzianità decennale di residenza: difficilmente uno straniero può essere in possesso di un requisito del genere, per cui si tratta di una discriminazione indiretta; questi casi riguardano principalmente la Lombardia e il nord Italia. A Bergamo, i contributi per la locazione alle giovani coppie venivano concessi solo se italiane, per esempio. Di recente un comune veneto ha imposto una tassa di 500,00 euro per il certificato di idoneità alloggiativa, indispensabile per avere la carta di soggiorno o il ricongiungimento familiare. Documento non richiesto invece agli italiani. In tutti questi casi si parla di discriminazione indiretta, che però deve essere provata prima di essere denunciata.

Molte particolari discriminazioni possono essere rimosse semplicemente indicandole alle amministrazioni, attraverso la collaborazione delle associazioni del territorio. Spesso le problematiche infatti non nascono da tendenze razziste, ma semplicemente dalla generale non chiarezza delle normative esistenti.

La discriminazione nel caso di erogazione di servizi da parte di privati

Le discriminazioni esistono non solo nell'accesso ai diritti, ma anche nel caso di servizi erogati da parte di privati. L'ASGI è stata coinvolta in particolare in casi riguardanti l'**RC auto** e le



tariffe maggiorate nei confronti degli stranieri. In molti casi, le compagnie assicurative hanno un elenco interno sui gradi di rischio e frequenza di incidenti da parte di soggetti delle varie nazionalità. Sulle rilevanze statistiche si stabilisce il premio assicurativo, e di conseguenza abbiamo delle tariffe maggiorate sulle polizze a cittadini stranieri. Si tratta di comportamenti e direttive interne non espresse pubblicamente.

Altro contesto è quello delle **agenzie immobiliari** che rifiutano di locare appartamenti agli stranieri. Con riferimento agli esempi dell'RC auto e delle agenzie immobiliari, la difficoltà sta nel far venire alla luce che la differenziazione sia effettivamente sulla base della nazionalità. Certo, è evidentemente pubblicare un annuncio d'affitto di un immobile specificando "non affitto agli stranieri": nel caso in cui l'esternazione avvenga in questo modo, allora la discriminazione è eclatante, ma nel caso in cui questa esclusione venga esplicitata per esempio nel momento della visita dell'appartamento, la prova può essere costituita dai cosiddetti test situazionali. Il **testo unico 286 all' articolo 44**, stabilisce che è possibile utilizzare i dati statistici per provare la presenza di discriminazioni. Concretamente, se un soggetto viene discriminato sul luogo di lavoro con la richiesta di effettuare pulizie dei locali oltre al lavoro stabilito e si tratta dell'unico straniero tra 10 lavoratori con la medesima mansione, come è possibile dimostrare che il datore di lavoro sta effettuando una discriminazione su base etnico-razziale? La prova sta proprio nel fatto che l'unico a essere de-mansionato è il lavoratore straniero. Nell'offerta di un servizio, esempio da parte di un'agenzia immobiliare, il metodo utilizzato è il test situazionale: su un campione di 10 persone, 5 italiani e 5 stranieri sono chiamate a rispondere allo stesso annuncio e si registrano le telefonate; se ai 5 italiani l'agenzia dice sì e ai 5 stranieri no, viene effettuata una rilevazione che assume il valore di prova. Stesso esperimento si può fare con l'RC auto: non verrà mai alla luce che esistono delle direttive interne sulle tariffe da applicare agli stranieri, ma è possibile ottenere la prova attraverso questi test.

5. IL FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI.

Modalità di contatto, segnalazione dei casi, livelli di intervento.

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) è stato istituito con il decreto legislativo 215/2003, di recepimento della Direttiva comunitaria 2000/43 CE, ed opera nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Gli obiettivi istituzionali dell'Unar

L'Unar ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di **parità di trattamento** fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le



discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

In particolare l'Unar:

- Fornisce assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale;
- Svolge inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori;
- Promuove l'adozione di azioni positive in collaborazione con le associazioni no profit;
- Diffonde la massima conoscenza degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione;
- Formula raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica;
- Redige due relazioni annuali, rispettivamente per il Parlamento e per il Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Promuove studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e le organizzazioni non governative che operano nel settore, anche al fine di elaborare delle linee guida e dei codici di condotta nel settore della lotta alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica.

L'ufficio è diretto da un responsabile nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui delegato, e si avvale di personale di altre amministrazioni pubbliche, tra cui magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa o fuori ruolo, nonché di esperti e consulenti esterni.

Il Contact center UNAR, cui è possibile segnalare episodi di discriminazione, è raggiungibile tramite un servizio telefonico gratuito (il numero verde **800 90 10 10**) e via web all'indirizzo **www.unar.it**. Il centro provvede a raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure ed azioni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone. Offre inoltre assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni fornendo informazioni, orientamento e supporto psicologico, e accompagna le vittime delle discriminazioni nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo.

Gli obiettivi istituzionali dell'Unar sono esplicitati nei due testi normativi di riferimento, gli stessi che ne stabiliscono anche l'istituzione. Nella **Direttiva 2000/43, art.1**, è scritto che compito delle istituzioni europee a servizio dell'antidiscriminazione è di "stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento". Il **D.L. 215/03, art. 1**, che istituisce l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali parla di: "...attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a



carattere culturale e religioso”. Nell’art. 2 del **DPCM 11 dicembre 2003**, è scritto inoltre che “l’Ufficio ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l’effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull’operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché’ di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l’origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere ed il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.”

Il lavoro culturale dell’Unar

Quello di cui è investito l’Unar è un compito teso a trovare nuove soluzioni per un problema antico. Da sempre, con intensità diversa, hanno circolato per il mondo - oltre alle persone - beni, denaro, e più recentemente servizi. E’ la circolazione delle persone a costituire il problema più difficile, ed è di questo che si occupa l’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali. Il Dialogo dell’*Edipo a Colono* di Sofocle, del V secolo a.C., si adatta già perfettamente a descrivere la situazione dello straniero in Italia oggi¹, e la terza novella del primo giorno del *Decameron* di Boccaccio (1351-1353) tratta già del dialogo interreligioso², nel capitolo LIV del

¹ “ÈDIPO:

Figlia del vecchio cieco, a quale terra,
Antigone, siam giunti, a qual città,
di quali genti? All’errabondo ÈDIPO,
di poverelli doni in questo giorno
offerta chi farà? Poco ei dimanda,
e meno ancor del poco ottiene: eppure
tanto mi basta: ché gli affanni e gli anni
lunghi, e la generosa indole, terza,
maestri a me, ch’io m’appagassi, furono.
Ma via, figlia, se tu vedi alcun seggio,
in luogo qual pur sia, profano o sacro,
fa’ ch’io mi fermi, ch’io mi segga. E poi,
chiediam che luogo è questo. Ospiti siamo:
ai terrazzani ci dobbiamo volgere,
e tutto ciò ch’essi diranno compiere.

ANTIGONE:

Padre misero, ÈDIPO, a quanto io scorgo,
torri lontane una città proteggono.
E sacro è, sembra, questo luogo, e florido
tutto d’allori pampani ed ulivi;
e fittissimi dentro vi gorgheggiano
i rosignoli. Le tue membra or piega
su questa pietra scabra: assai la via
che tu compiesti, per un vecchio è lunga.

[...]” SOFOCLE, *Edipo a Colono*

² “[...] Il Saladino, il valore del qual fu tanto che non solamente di piccolo uomo il fe’ di Babilonia soldano, ma ancora molte vittorie sopra li re saracini e cristiani gli fece avere, avendo in diverse guerre e in grandissime sue magnificenze speso tutto il suo tesoro, e, per alcuno accidente sopravvenutogli bisognandogli una buona quantità di danari, né veggendo donde così prestamente come gli bisognavano aver gli potesse, gli venne a memoria un ricco giudeo, il cui nome era Melchisedech, il quale prestava ad usura in Alessandria, e pensossi costui avere da poterlo servire quando volesse; ma sì era avaro che di sua volontà non l’avrebbe mai fatto, e forza non gli voleva fare; per che, strignendolo il bisogno, rivoltosi tutto a dover trovar modo come il giudeo il servisse, s’avvisò di fargli una forza da alcuna ragion colorata. E fattolsi chiamare e familiarmente ricevutolo, seco il fece sedere e appresso gli disse: -



Don Chisciotte di Cervantes (1605-1615) si parla dello *ius soli*³. Quello connesso alla circolazione delle persone, dunque, non è un problema nuovo, né un'emergenza dei nostri giorni. Lavorare nel campo delle discriminazioni su base etnico-razziale significa prima di tutto fare un lavoro culturale, significa lavorare sulla *nostra* cultura e sulle categorie che vengono utilizzate per definire determinati ambiti, con la coscienza che categorie e definizioni cambiano di continuo e si modificano con il tempo. L'Unar opera quotidianamente su temi portanti come la libertà individuale, la dignità umana, la solidarietà, il bene comune, la sovranità e la cittadinanza. Nello specifico, si parla di bene comune nel momento in cui nella Direttiva 43/2000 viene specificato che:

"Le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, *il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà.*"

Rimuovere le condotte discriminanti significa dunque lavorare per il benessere collettivo. Ovviamente, il lavoro sull'antidiscriminazione necessita di alcuni presupposti: uno Stato che voglia realmente rendere effettivo il principio della parità di trattamento, e dei soggetti della società civile che siano capaci di "produrre relazioni e di tessere i fili smarriti della comunità" (*Libro Bianco del Welfare*, 2009), cose che non possono essere date per scontate. Quello della rimozione delle discriminazioni è un lavoro che passa attraverso leggi e normative, di cui vanno indagati i fini ultimi. Le norme antidiscriminazione fanno capo alla grande famiglia delle misure adottate a tutela dei diritti umani: si tratta di una tradizione che viene da molto lontano, che all'inizio era il sogno di una società perfetta e che è diventata poi un tentativo di salvaguardare l'individuo di fronte al crescente potere pubblico. Il discorso sui diritti umani è sempre comunque collegato ad un principio fondamentale: il rispetto della **dignità della persona**. Ciò che è interessante è che a partire dalla Seconda Guerra Mondiale - con la Carta delle Nazioni Unite firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 - si parla esplicitamente di "rispetto della dignità umana come *garanzia di pace*".

Il lavoro dell'Unar si colloca a ridosso di un crinale insidioso, laddove si intersecano ciò che è giusto e ciò che è legale; perciò la normativa non è un riferimento sufficiente nello studio delle discriminazioni, per quanto ineludibile. Un primo livello di lacune, in ambito normativo, viene colmato dalla giurisprudenza, che è un importante strumento di aggiornamento a livello pratico nel processo di rimozione delle condotte discriminanti: una conoscenza approfondita di tutta la

Valente uomo, io ho da più persone inteso che tu se' savissimo e nelle cose di Dio senti molto avanti; e per ciò io saprei volentieri da te quale delle tre leggi tu reputi la verace, o la giudaica o la saracina o la cristiana. [...]" G. BOCCACCIO, Decameron

³ "[...] Ora, dovunque noi ci troviamo non facciamo che piangere per la cara Spagna; che alla fine siamo nati qui, ed è questa la nostra patria naturale, né troviamo in alcun luogo il rifugio di cui ha bisogno la nostra miseria. In Barberia e in tutte le parti dell'Africa, dove speravamo di esser ricevuti, accolti e assistiti è appunto dove piucché altrove ci offendono e ci strapazzano. Non abbiamo conosciuto il bene se non dopo averlo perduto, e la brama che da quasi tutti noi si alimenta di tornare in Ispagna è sì grande, che la più parte di quelli (e sono in copioso numero) che sanno la lingua come io la so, vi tornano; abbandonando la moglie e i figliuoli: sì eccedente è l'affetto che portano a questo paese! Ora io pure conosco per esperienza che è vero quel detto: Dolce è l'amore della patria. Partii, come dissi, dal mio paese, entrai in Francia, e tuttoché ci facessero ivi molto buona accoglienza, volli vedere altri paesi." M. DE CERVANTES, *Don Chisciotte della Manica*, cap. LIV



normativa, e della giurisprudenza, è dunque essenziale. Ma il rischio che si corre, fermandosi ad analizzare i problemi soltanto a livello normativo-giurisdizionale, è quello di diventare dei collezionisti di testi “quando invece la vita è fuori dalla finestra, ed è lì che dobbiamo affacciarci”. Per operare ad un livello concreto nella risoluzione del problema, bisogna partire dal presupposto che discriminare significa fundamentalmente operare una distinzione, perciò discriminare è lecito, ma quando si tratta di **risorse, opportunità, diritti della persona** è necessario considerare due aspetti fondamentali: di quali diritti si tratta, perché su alcuni è lecito distinguere mentre su altri no, e di quale sia il criterio da utilizzare per stabilire chi ha certi diritti e chi no.

Le segnalazioni dei casi di discriminazione

Ogni giorno arrivano all’Unar - tramite il Contact center - decine di segnalazioni di episodi di discriminazione di ogni tipo, da “mi sento discriminato perché il sindaco dice che la casa va data prima agli italiani” fino a “quel tale educatore discrimina perché afferma che gli omosessuali possono essere curati”. Gli ambiti di discriminazione e le tipologie delle condotte discriminanti sono talmente diversi che all’Unar si è cercato, nel corso degli anni, di catalogare le discriminazioni in **dodici scenari generali**, che sono abbastanza tipici:

- **Casa:** Affitto, acquisto, agenzie immobiliari, case popolari, condomini e vicini;
- **Lavoro:** Accesso all’occupazione, condizioni lavorative, condizioni di licenziamento, retribuzione, mobbing con aggravante, accesso alla formazione, colleghi;
- **Scuola istruzione:** personale scolastico, studenti, genitori;
- **Salute:** Ospedale, pronto soccorso, ASL, specialisti;
- **Trasporto pubblico:** Personale di servizio, azienda di trasporto, altri utenti;
- **Forze dell’ordine:** Polizia di stato, carabinieri, Polizia municipale;
- **Erogazione servizi da enti pubblici:** servizi anagrafici, servizi socio assistenziali;
- **Erogazione servizi da pubblici esercizi:** bar, discoteca, ristorante;
- **Erogazione servizi finanziari:** mutui, prestiti, finanziamenti, polizze assicurative;
- **Mass Media:** stampa, TV, radio, internet;
- **Vita pubblica:** politica, scritte xenofobe, spazi pubblici, aggressioni;
- **Tempo libero:** associazioni, sport, spettacolo.

Per avere un’idea del lavoro dell’Unar, è utile il ricorso ad alcuni esempi pratici riguardanti segnalazioni realmente accolte dal Contact center durante la sua attività. Un caso piuttosto singolare relativo all’ambito del lavoro è quello di un signore che cercava collaboratori tramite un annuncio, assumendo dichiaratamente “solo bresciani di nascita”; si trattava effettivamente di andare nelle campagne del bresciano a parlare coi contadini che parlavano soltanto un dialetto molto stretto. Dopo la segnalazione, si è suggerito di modificare quel testo con un inoffensivo “si richiede la perfetta conoscenza del dialetto bresciano”: il problema sta infatti nel **criterio con cui si distingue**, che è l’elemento che fa della discriminazione una condotta lecita



oppure illecita e dunque perseguibile. Un caso che ha dell'incredibile è quello denunciato dal marito di una signora nigeriana, che non è stata assunta nella cucina di un grande hotel – nonostante l'esperienza professionale – perché “troppo nera”; la direttrice della struttura alberghiera in questione si difese dicendo di non essere razzista, portando a dimostrazione i tanti dipendenti pakistani che lavoravano nel giardino della stessa struttura. Quindi il criterio della discriminazione sarebbe stato il grado di colorazione della pelle: “anche chi discrimina, ormai, non sa più qual è il limite alla follia”. Due insegnanti di italiano per stranieri hanno recentemente segnalato un testo scolastico che riportava il seguente esercizio:

“Completa questo articolo di cronaca inserendo le parole date qui di seguito:

turbata – rubato – zingara – fuggire – aggredita – arrestata

Ieri pomeriggio una ragazzina di 14 anni è statasull'autobus n. 17 mentre tornava da scuola. Una l'ha minacciata con un coltello e le ha il portafoglio e il cellulare. La nomade è riuscita a ma fortunatamente è stata fermata da dei passanti ed è stata dai poliziotti. La giovane studentessa è rimasta molto da questa brutta esperienza.”

Questi sono soltanto alcuni dei moltissimi casi di discriminazione che vengono segnalati all'Unar ogni giorno. È da rilevare che purtroppo sono andate aumentando le espressioni xenofobe da parte della classe politica, che a volte rasentano l'incredibile: si pensi a tutti gli insulti razzisti rivolti pubblicamente alla ministra Kyenge in meno di un anno di legislatura.

L'azione di rimozione delle condotte discriminanti

All'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali è stata messa a punto una procedura complessa di lavorazione dei casi di discriminazione razziale. Innanzitutto l'azione di rimozione va guidata da due principi fondamentali: **l'accoglienza e la corresponsabilità nella gestione del conflitto**. È chiaro che la segnalazione va accolta sempre con molto rispetto, perché spesso si tratta della sofferenza di persone che si sentono offese; la materia su cui lavora l'Unar è la percezione della discriminazione, e laddove c'è una persona che percepisce di essere discriminata questa va presa sul serio, e fin dall'inizio trattata con estrema chiarezza; per esempio, sin dal primo contatto l'Unar ha il dovere di specificare che non sempre quelle che vengono percepite come discriminazioni sono tutelabili secondo le normative vigenti. Quello della corresponsabilità è un principio altrettanto basilare: l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali non è un ufficio in cui la gente consegna un problema e torna una volta che la pratica è stata risolta dagli impiegati. Il lavoro per il contrasto delle discriminazioni prevede un cammino condiviso attraverso un conflitto culturale che va, per quanto possibile, ricucito.

La segnalazione arriva all'Unar attraverso diversi canali: oltre al numero verde e alla piattaforma web, un ruolo importante è quello della rete delle cosiddette **antenne territoriali**,



enti pubblici e associazioni del terzo settore che tramite i propri sportelli sul territorio possono raccogliere segnalazioni ed inviarle agli uffici centrali, costituendo inoltre un punto d'osservazione diretto ed una forma di contatto immediato e concreto per le persone vittime di discriminazione. Generalmente sono le regioni a farsi capofila di organizzazioni del genere, chiamando a raccolta soggetti pubblici e privati del terzo settore che poi vanno a costituire una rete autonoma, legata all'Unar tramite un semplice protocollo d'intesa.

Va sempre ricordato che l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali non è un centro d'ascolto, né uno sportello immigrati, ma un luogo deputato alla **mediazione dei conflitti** culturali. Perciò, tra i vari elementi da raccogliere all'avvio della procedura di ascolto al Contact center, c'è anche quello riguardante cosa si aspettano le persone dal servizio. Si agisce, innanzitutto, raccogliendo documentazione dalle persone interessate (se ci sono testimoni o documenti attestanti il fatto, se sono già state intraprese azioni di qualche tipo, etc.); in secondo luogo si contattano gli altri eventuali soggetti coinvolti (avvocati, colleghi, testimoni, etc.). Previa autorizzazione del segnalante, poi, si passa a contattare il presunto autore della discriminazione per chiedere la disponibilità a fornire la sua versione dell'accaduto. La raccolta di informazioni prosegue poi con una ricerca di eventuali notizie collegate alla segnalazione (su stampa, internet e media in generale) o sentenze, leggi, delibere inerenti al caso.

Ci sono tre strade possibili da seguire nel processo di rimozione di una discriminazione:

- **informazioni ed orientamento:** qualora il caso non riguardi strettamente le competenze dell'Unar, l'Ufficio può comunque sostenere la vittima di discriminazione con un lavoro di orientamento e, laddove necessario, fornendo supporto psicologico;
- **mediazione:** è la via principale di risoluzione dei conflitti su cui lavora l'Unar; prevede il contatto diretto dell'agente discriminante e il confronto assistito tra le parti in causa;
- **giudizio:** è il ricorso al Tribunale o al giudice, una *ratio* estrema che viene percorsa soltanto nei casi in cui non si riesca a risolvere il caso attraverso la mediazione.

Durante l'azione di rimozione, l'Unar ha facoltà di coinvolgere altri soggetti, tra i quali associazioni di legali, sindacati, associazioni di categoria ed altri specialisti che sono a disposizione nella risoluzione dei casi più complessi. L'esito dell'azione di rimozione si ha con la chiusura dell'istruttoria: questa si chiude al primo livello, ovvero con la mediazione tra le parti, oppure si procede ad un secondo livello d'azione che coinvolge direttamente il Direttore dell'Unar, cui gli operatori suggeriscono di proseguire facendo degli approfondimenti o inviando una lettera, e propongono varie forme di tutela possibili. Nel caso in cui esista già un provvedimento giudiziario in corso, poi, l'Unar ha il compito e la facoltà di monitorare i casi giudiziari.

La relazione con l'utente

Il primo contatto che avviene tra il Contact center dell'Unar e le persone che segnalano episodi di discriminazione è finalizzato alla raccolta della segnalazione; è importante che la comunicazione sia chiara, affinché il segnalante o la vittima di discriminazione possano essere



aiutati con la tutela o con l'orientamento verso un altro ufficio. Bisogna sempre specificare che l'aiuto che può fornire l'Unar è specifico, soprattutto per evitare che emergano bisogni ulteriori che né l'Ufficio né il Contact center possono soddisfare. L'operatore del Contact center deve perciò avere delle competenze relazionali definite, che consentano di stabilire un contatto in cui sono centrali:

- **l'accoglienza** e la convalida del caso, che riconoscono esplicitamente ed implicitamente il valore soggettivo del segnalante, affermandone la dignità personale;
- **l'ascolto**: è necessario saper comprendere e modulare la narrazione senza mettere in discussione la credibilità dell'utente e riuscendo ad assumere una posizione di assenza di giudizio;
- **l'alleanza**: va stabilito un rapporto reciproco e interattivo che culmina con il riconoscimento *concordato* della natura discriminatoria o meno dell'evento; bisogna mettere la persona nelle condizioni di ricostruire l'evento nel miglior modo possibile e saper gestire un livello di interazione che non sia troppo emotivo né eccessivamente distaccato;
- **l'inclusione**: bisogna saper individuare e costruire reti comunitarie, sociali e professionali, che diventano essenziali nel caso in cui la segnalazione conduca ad un esito negativo, perciò l'Unar non è in grado di risolvere un problema che, seppure non necessariamente discriminatorio, lede la dignità e i sentimenti della vittima.

Il momento in cui si stabilisce un'alleanza tra operatore e segnalante durante l'ascolto, in particolare, è importante in quanto tramite un ascolto attento si riesce a modulare il racconto del segnalante: a livello psicologico, infatti, le reazioni di chi ascolta conducono ad una maggiore o minore chiarezza del racconto; la persona che segnala un fatto va messa nelle condizioni di poter ricostruire l'evento nel miglior modo possibile, senza lasciare che le emozioni abbiano la meglio sulla capacità di descrivere nel modo più accurato possibile il fatto di cui si fa denuncia. Nel fare ciò, le competenze relazionali dell'operatore del Contact center diventano uno strumento essenziale per avviare il processo di tutela, e con ciò il corretto funzionamento dell'Ufficio.

La discriminazione - in quanto disparità di trattamento - lede la **dignità della persona**, che va intesa come un valore intrinseco ed inestimabile proprio di ogni essere umano, come il valore assoluto su cui si fonda il principio di uguaglianza. Nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, è scritto che "tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti". La Costituzione Italiana, agli articoli 2 e 3, parla di dignità umana nel momento in cui si afferma che "tutti i cittadini hanno pari dignità e sono uguali davanti alla legge" e "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili". Al di fuori del contesto normativo va ammesso, innanzitutto, che la dignità - in quanto valore sociologico - non può prescindere dalla collocazione dell'individuo nel tessuto sociale, dal soddisfacimento dei concreti bisogni umani e dal rispetto dei suoi diritti. Su un piano individuale, quindi a livello psicologico, la dignità riguarda l'**autorappresentazione** (l'immagine o l'idea di se stessi) come persona integra, autodeterminata, capace e meritevole di rispetto, considerazione e stima. Di fronte al divieto di indossare il velo, per esempio, è il diritto a tutelare la propria



rappresentazione che va difeso: il divieto dell'uso del chador può considerarsi come una perdita del potere di definizione della propria immagine e quindi come una lesione della dignità personale. Una donna musulmana ha il diritto di rappresentare se stessa con il velo: il sentimento che un individuo ha di se stesso non può essere lesa da ordinanze o condotte che vogliano negare dignità ad una espressione culturale che costituisce parte ineliminabile di una personalità integra.

Quando una persona contatta l'Unar è perché sente violati il proprio diritto ed il proprio valore, perciò si aspetta di recuperare la parità di trattamento - cui psicologicamente corrisponde il recupero del sentimento di uguaglianza - e di vedere riconosciuta la propria dignità, e con ciò il proprio valore personale. L'intervento dell'Unar, però, è finalizzato ad uno scopo ben più specifico - che è la rimozione della condotta discriminante. L'operatore del Contact center deve ascoltare la persona per comprendere la segnalazione ed avere le informazioni necessarie all'inserimento del caso come discriminazione pertinente oppure, eventualmente, dubbia. È necessario perciò che l'operatore sia in grado di facilitare la comunicazione e la comprensione, attraverso un rapporto di **empatia contenuta** che sappia regolare interattivamente le emozioni di entrambe le parti. Quando si ha a che fare con una persona che ha un livello di attivazione psicofisica molto alta, per esempio, questo diviene un'esperienza comune: parlare con una persona molto nervosa o molto arrabbiata inevitabilmente influenza l'ascoltatore, che a sua volta può innervosirsi oppure dare luogo a reazioni opposte per cui di fronte ad un livello di tensione troppo alto si tende a rispondere con un certo distacco. Nell'attività di ascolto si assiste ad una narrazione, ed è bene notare che la semplice testimonianza può attivare delle risorse molto positive, prima fra tutte la capacità di resilienza. L'ascolto può perciò rappresentare una forma di sostegno e di conforto già di per sé, senza la necessità che chi ascolta faccia interventi specifici durante il racconto del segnalante. Nel raccontare, la vittima di discriminazione entra in un contatto peculiare col proprio vissuto emotivo, motivo per cui la comprensione dello stato psicologico del segnalante diventa una specificità essenziale nel lavoro di chi accoglie le segnalazioni: il segnalante può apparire confuso, in quanto sente se stesso come danneggiato, e dunque sente indebolito il suo senso d'integrità, oppure può essere confuso, poiché sente compromesso il proprio valore personale a seguito di un danneggiamento della propria dignità. Per stabilire una relazione che consenta di lavorare sulla discriminazione in maniera adeguata, occorre perciò regolare le proprie e le altrui emozioni: esiste un giusto livello di empatia che consente di pensare (mentalizzare) l'esperienza senza concentrarsi troppo sulle emozioni né cadere nel distacco che condurrebbe ad un senso di estraniamento e futilità percepibile dal segnalante come deumanizzante. Ci si può trovare di fronte anche ad atteggiamenti ostili o poco collaborativi, per rabbia o mancanza di fiducia.

Nell'ambito del lavoro di raccolta delle segnalazioni, è di fondamentale importanza la consapevolezza dell'operatore del Contact center, che può essere messo in difficoltà con atteggiamenti diffidenti o reticenti che non consentono una adeguata raccolta di informazioni inerenti al caso segnalato. Le emozioni che sono in gioco nei casi di discriminazione su base etnico-razziale sono molto rilevanti: disprezzo, indignazione, gratitudine, imbarazzo, vergogna,



sensu di colpa devono saper essere gestiti dagli operatori dell'Unar. I sentimenti delle persone che si sentono violate o vittime di ingiustizia sono estremamente forti, a maggior ragione nel caso di persone che sono molto consapevoli, che vivono in Italia da tanti anni e conoscono i propri diritti, e perciò tendono più facilmente a denunciare i casi discriminatori all'Unar. È importante che attraverso il dialogo si aumenti la conoscenza dei fatti e si sviluppino azioni condivise: è importante perciò che l'operatore, che deve essere consapevole delle difficoltà relazionali e psicologiche del proprio compito, sia in grado di stimolare la stessa vittima di discriminazione ad avere un approccio presente. Per questo, quando si parla del lavoro dell'Unar, si parla sempre di un metodo che vede nella corresponsabilità un proprio punto cardine.

PER APPROFONDIRE

Sitografia

www.unar.it
www.fra.europa.eu
www.huduser.org/portal/newhome.html
www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_11.wp
osservatoriomediazionecivile.blogspot.it
www.conciliazioneforenze.it
www.conciliazionecamerecommercio.eu
www.asgi.it
www.21luglio.org

Bibliografia sul tema della discriminazione:

ALBARELLO F., RUBINI M., "La deumanizzazione nelle relazioni intergruppi", *Psicologia Sociale*, 2008, 3 (1), pp. 67-94.

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

AMBROSINI M., MOLINA S., (a cura di), *Seconde generazioni: un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004.

BARBERA M., "Alcune importanti lezioni", in Guariso A. (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, I Quaderni di APN, 2, Ass. Avvocati per niente Onlus, 2012, pp. 18-21.

BARTOLI C., *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Bari, Laterza, 2012.

COLOMBO E., LEONINI L., REBUGHINI P., "Different but not stranger: everyday collective identifications among adolescent children of immigrants in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 35, N.1, 2009, pp. 37-59.

FABIETTI U., *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.



- FATTAH E.A. (ed by), *Towards a Critical Victimology*, New York, St. Martin's Press, 1992.
- FULLIN G., "Unemployment trap or high job turnover? Ethnic penalties and labour market transitions in Italy", *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 52 N. 4, 2011, pp. 284-305.
- GUARISO A. (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, I Quaderni di APN, 2, Ass. Avvocati per niente Onlus, 2012.
- HASLAM N., "Dehumanization: An integrative review", *Personality and Social Psychology Review*, 2006, 10, pp. 252-264.
- LACY K., "Black spaces, black places: strategic assimilation and identity construction in middle-class suburbia", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, N. 6, 2004, pp. 908-30.
- MEMMI A., *Le racism. Description, définition, traitement*, Gallimard, 1994.
- PORTES A., RUMBAUT R. G., *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley, CA: University of California Press, 1996.
- PORTES A., RUMBAUT R. G., *Ethnicities: Children of Immigrants in America*, Berkeley, CA, New York, California University Press and Russell Sage Foundation, 2001a.
- PORTES A., RUMBAUT R. G., *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley, CA, New York: California University Press and Russell Sage Foundation, 2001b.
- PORTES A., ZHOU M., "The new second generation: segmented assimilation and its variants", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, V. 530, N. 1, 1993, pp. 74-96.
- REMOTTI F., *Contro l'identità*, Bari, Laterza, 1996.
- REMOTTI F., *L'ossessione identitaria*, Bari, Laterza, 2010.
- RIVERA A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, Roma, DeriveApprodi, 2003.
- RIVERA A., *Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo*, Bari, Edizioni Dedalo, 2009.
- VEZZADINI S., *Per una sociologia della vittima*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- VULPIANI P. (a cura di), *L'officina del confronto. Relazioni interculturali e processi di sviluppo nell'azione educativa*, Roma, Anicia, 1997.
- VULPIANI P. (a cura di), *L'Accesso negato. Diritti, sviluppo, diversità*, Roma, Armando editore, 1998.
- VULPIANI P., "Cattiva fede dei media e criminalizzazione dello straniero", *Gli Stranieri. Rassegna di studi, giurisprudenza e legislazione*, N. 5, 2007, pp.533-536.
- VULPIANI P., "Diseguaglianze, discriminazioni e razzismo proteiforme", *People on the move*, XLIII January – May 2013, pp. 59-73.
- ZOLBERG A., "Wanted but not welcomed: alien labor in Western development", in Alonso W. (Ed.), *Population in an Interacting World*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 36-73.

Bibliografia sul pregiudizio etnico-razziale e housing discrimination

Department of Housing and Urban Development (HUD), 2012, *Housing Discrimination Against Racial And Ethnic Minorities* 2012, Washington [D.C.], 2013



- Baldini, M. Federici, M., 2011, *Ethnic discrimination in the Italian rental housing market*, Journal of Housing Economics 20; pp. 1–14,
- FRA, 2010a, European Union Agency for Fundamental Rights, EU-MIDIS. *European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FRA, 2010b, European Union Agency for Fundamental Rights, EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report*, no. 04, Police Stops and Minorities, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- FRA, 2010c, European Union Agency for Fundamental Rights, *Towards More Effective Policing Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Equinet, 2009, *Statistics on Discrimination and Database on Complaints: A contribution from National Equality Bodies*, Brussels: the European Network of Equality Bodies.
- Makkonen, T., 2007, *European Handbook on Equality Data. Why and how to build to a national knowledge base on equality and discrimination on the grounds of racial and ethnic origin, religion and belief, disability, age and sexual orientation*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Olli, E., Olsen, B. K. (eds.), 2006, *Common Measures for Discrimination II. Recommendations for Improving the Measurement of Discrimination*, The Norwegian Equality and Anti-discrimination Ombud and Danish Institute of Human Rights, Oslo, November 2006.
- Reuter, N., Makkonen, T., Oosi O., 2004, *Study on Data Collection to Measure the Extent and Impact of Discrimination in Europe, Final Report 7.12.2004*.
- Simon, P., 2004, *Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.3, Medis Project (Measurement of Discriminations), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bibliografia sulla mediazione civile

- FRIEDMAN G. e HIMMELSTEIN J., *La mediazione attraverso la comprensione*, Franco Angeli, 2012
- TRISCARI e GIOVANNONI, *Manuale della mediazione*, Milano 2012
- TISCINI, *La mediazione civile e commerciale. Composizione della lite e processo nel D.Lgs. 28/10 e dei D.M. nn. 180/10 e 145/11*, Torino 2011
- COVATA, DI ROCCO, MARUCCI, MINELLI, SANTI e TARRICONE, *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, a cura di M.Bove, Cedam 2010
- DE PALO, D'URSO e GOLANN, *Manuale del conciliatore professionista*, Giuffrè 2010
- URY WILLIAM, *Il no positivo*, Tea ed, Milano 2010
- VACCÀ e MARTELLO, *La mediazione nelle controversie*, Milano, 2010



GOLANN D., *Mediating legal disputes*, Collana ABA, USA 2008

FISHER e BROWN, *Getting together*, Penguin Books 1989

Bibliografia sul diritto antidiscriminatorio

CITTI W., *La tutela civile contro le discriminazioni etnico razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza*, Asgi, 2013

Manuale di diritto europeo della non discriminazione, FRA, 2011

Manuale di formazione sulla discriminazione, Human European Consultancy e Migration policy Group, 2012



PERCORSO FORMATIVO – REGIONE MARCHE

Il percorso formativo tenutosi nella Regione Marche presso le sedi dell'Università di Urbino a Fano e presso il Centro per le famiglie di San Benedetto del Tronto, è stato finalizzato alla formazione dei nodi della rete regionale antidiscriminazione. Il kit didattico cerca di rendere fruibili a tutti i contenuti affrontati durante le lezioni.

In particolare il primo modulo ha l'obiettivo di analizzare il fenomeno della discriminazione sotto il profilo normativo e giuridico partendo dal concetto giuridico di discriminazione per come esso si è definito, in stretta relazione con l'affermarsi di una sfera incompressibile di diritti della persona, nelle fonti di diritto internazionale ed in quelle interne. Attraverso un dettagliato excursus sul complesso di norme che nel nostro Paese disciplinano le azioni di contrasto delle discriminazioni razziali ed etniche, verranno presentati contestualmente, i principali dispositivi discriminatori che risultano strutturalmente insediati all'interno della vigente normativa in materia di immigrazione. Il secondo modulo presenta tre servizi del territorio che operano a tutela dei soggetti discriminati in tre diversi ambiti. Si cercherà di capire quanto e come il fenomeno discriminatorio si manifesta nei settori del lavoro, delle prestazioni assistenziali e della salute e di fornire gli strumenti per indirizzare operatori e soggetti discriminati ai servizi atti a intraprendere azioni di tutela e prevenzione delle discriminazioni ciascuno con competenze specifiche per i diversi settori. Il terzo modulo presenta il sistema di rilevazione e costruzione del bisogno attraverso l'analisi delle attività svolte dal Centro regionale contro le discriminazioni della Regione Emilia Romagna. Il modulo presenta inoltre il problema dell'under-reporting e alcune soluzioni possibili. Obiettivo del quarto modulo è fornire conoscenze e competenze necessarie per gestire un caso di discriminazione dal punto di vista relazionale ed emotivo e fornire risposte adeguate e soddisfacenti anche nel caso in cui la situazione presentata dall'utente non sia classificabile come discriminazione. Il quinto modulo riguarda il funzionamento del gruppo di lavoro regionale, il processo in corso di costituzione formale della rete antidiscriminazione della Regione Marche e le procedure per la segnalazione delle discriminazioni. Ad oggi, si stanno realizzando momenti di confronto e discussione tra i partner del progetto e i soggetti che andranno a costituire i nodi della rete per formalizzare la rete anti-discriminazioni della Regione Marche e rendere definito il sistema di prevenzione, segnalazione e rimozione delle discriminazioni. Tutte le informazioni a riguardo saranno rese disponibili in via definitiva e pubblicate sui siti istituzionali dei soggetti aderenti alla rete No.Di. non appena concluso il confronto.

Il percorso di formazione è stato coordinato dal Dott. Eduardo Barberis dell'Università di Urbino a cui va il nostro sentito ringraziamento. Si ringraziano inoltre tutti i formatori coinvolti di cui è fornita una breve presentazione all'interno di ciascun modulo formativo.



1. NORMATIVA ANTI DISCRIMINAZIONE E DIRITTI

Avv. Paolo Cognini.

Ha svolto attività di formazione e consulenza legale in materia di immigrazione per il Comune di Ancona e di Jesi e per molteplici realtà associative operanti nel settore dell'immigrazione e dei diritti civili. Ha svolto attività di docenza in molteplici corsi di formazione e di aggiornamento in materia di diritto dell'immigrazione e di diritto anti-discriminatorio, alcuni dei quali svolti presso l'Università di Macerata e di Urbino. Ha svolto attività di formazione per gli operatori del Servizio Civile. E' stato consulente legale nell'ambito del progetto SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) per l'ente gestore GUS (Gruppo Umata Solidarietà). E' stato co-autore nella redazione delle seguenti monografie per la casa editrice Utet: "Immigrazione: profili normativi e orientamenti giurisprudenziali", di Paolo Morozzo Della Rocca e Paolo Cognini Torino - Utet Giuridica, 335 p., collana "Il diritto attuale" - anno di pubblicazione 2005 - "Immigrazione e Cittadinanza", a cura di Paolo Morozzo Della Rocca - AA. VV. - Utet Giuridica, 557 p., collana "Il diritto attuale" - anno di pubblicazione 2008. E' iscritto da molti anni all'ASGI (Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione).

Cenni sul concetto di discriminazione

La tematica che stiamo per affrontare è estremamente ampia, le discriminazioni possono essere di diversa natura e origine. Esistono discriminazioni legate alla provenienza etnica, alla cultura, alla cittadinanza, al genere, agli orientamenti sessuali e alle disabilità. Il presente approfondimento offre in particolare un focus sulle discriminazioni di matrice etnica, razziale e legate alla provenienza geografica, le quali spesso implicano anche una discriminazione relativa alle convinzioni religiose della persona. Questo tipo di discriminazioni possono nascere da un approccio definito semplicisticamente razzistico. Anche il razzismo o le discriminazioni razziali sono concetti poliedrici che possono manifestarsi sotto diverse forme.

Il problema delle discriminazioni non è solo quello di combatterle, ma anche quello di individuarle, riconoscere un pensiero, una legge o un'azione discriminatoria non è così semplice come potrebbe sembrare. Le discriminazioni che nascono dal razzismo ideologico che si basa sulla superiorità della razza, sono una forma di razzismo molto grave, estremo e solitamente di facile individuazione. Accanto a queste, esistono forme di discriminazione più difficili da intercettare e combattere, che solitamente si basano su ragionamenti più veicolati, individuabili ad esempio, nelle seguenti affermazioni: "le razze sono tutte uguali ma questa uguaglianza va misurata per ognuno nel suo Paese e nel suo territorio" o "è giusto che gli italiani abbiano una condizione privilegiata rispetto a chi non è italiano, non perché ci sia una superiorità di razza, ma semplicemente perché questo è il nostro Paese". Un approccio di questo tipo può attecchire facilmente negli ambienti più diversi poiché si tratta di un razzismo mascherato, dunque non è semplice combatterlo. Tante dimensioni della discriminazione che è



possibile individuare nella vita sociale nascono spesso da interpretazioni culturali dei fenomeni migratori di questo tipo. Possiamo definire questa discriminazione “differenzialista”, una discriminazione che si basa sulla distinzione tra chi è padrone del territorio e chi non lo è. Una distinzione di questo tipo è sempre problematica, è difficile coglierla, non solo combatterla.

Fonti del diritto internazionale

L’assetto normativo pensato per combattere le discriminazioni di tipo razziale presente in Italia fonda le sue radici in numerosi atti e convenzioni internazionali che costituiscono un quadro generale normativo di riferimento.

Per quanto riguarda le fonti del diritto internazionale è opportuno richiamare la **Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo** del 1948 attraverso la quale viene espressamente sancito il principio di non discriminazione. *Art. 2: Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.* Nella Dichiarazione Universale, il principio di non discriminazione è indicato come uno dei principi generali per il godimento dei diritti umani. In questo senso, il divieto di discriminazione appartiene a quello zoccolo duro del Diritto Internazionale generale che costituisce lo *Ius Cogens*, che cioè obbliga tutti incondizionatamente, ed è menzionato nella maggior parte degli strumenti normativi internazionali, a cominciare dall’art. 1 della Carta delle NU, nonché nell’art. 2 comune ai due Patti internazionali del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, e nella Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia (art.2). È inoltre importante porre attenzione alla parte in cui si afferma che, nell’esercizio dei diritti e delle libertà, le limitazioni sono ammissibili solamente per garantire i diritti e le libertà degli altri. *Art. 29: Nell’esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento ed il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell’ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.*

Una seconda fonte da analizzare è la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali** o CEDU, redatta dal Consiglio d’Europa e firmata a Roma nel 1950. Tra le varie affermazioni, l’ art. 14 dichiara espressamente il divieto di discriminazione. *Art. 14: Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.*

Abbiamo poi il **Patto sui diritti Civili e Politici** adottato dall’Assemblea generale dell’ONU il 16 dicembre 1966, entrato in vigore nel 1976, ratificato e reso esecutivo in Italia con la Legge n. 881 del 1977. Il patto impegna tutti gli Stati contraenti a rispettare e garantire i diritti



riconosciuti dal patto stesso, senza alcuna distinzione. In questa convenzione vengono espressamente censurati i comportamenti che incitano all'odio nazionale, religioso e razziale. La normativa penalistica Italiana in materia di discriminazioni (norme penali che mirano a sanzionare comportamenti che istigano alla discriminazione), fa riferimento a questo patto.

Altra convenzione importante è la **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale** adottata dall'Assemblea generale ONU il 21 dicembre 1965, ratificata e resa esecutiva in Italia con la Legge n. 654 del 1975. La Convenzione definisce all'art. 1 il concetto di "discriminazione razziale" nei seguenti termini: *"ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica"*. Il diritto a non essere discriminati per la propria origine è ormai riconosciuto ampiamente, riportato in tutti i documenti internazionali di tutela dei diritti umani, a conferma che in ambito NU la lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale ha rappresentato fin dalla costituzione dell'organizzazione un obiettivo primario. In questo senso, l'Assemblea Generale ha ribadito il suo impegno nel corso degli anni convocando tre Conferenze mondiali (1978, 1983 e 2001), e proclamando tre Decenni dedicati alla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale (1973-1982, 1983-1992 e 1994-2003). Tra gli altri documenti in materia, si segnalano, inoltre: la Convenzione internazionale sulla soppressione e punizione del crimine di apartheid; la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione; la Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e discriminazione fondate sulla religione e o il credo.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale prevede quale meccanismo di controllo, l'istituzione di un Comitato composto da 18 esperti indipendenti che si riuniscono in sessione ordinaria due volte l'anno a Ginevra, con il compito di monitorare l'implementazione della Convenzione da parte degli Stati membri. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato dei rapporti periodici sul modo in cui vengono garantiti i diritti sanciti nella Convenzione a livello nazionale. Il Comitato esamina ciascun rapporto e indirizza le proprie raccomandazioni allo Stato parte sotto forma di "osservazioni conclusive". La Convenzione prevede anche che il Comitato possa ricevere e considerare sia le comunicazioni interstatali che le petizioni individuali, e possa attivare, qualora sia necessario, dei meccanismi per prevenire eventuali discriminazioni (cd. meccanismi di *early warning*). Si segnala, infine, che in seno al Consiglio diritti umani opera un Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia ed intolleranza, il cui mandato è stato istituito nel 1993 dalla precedente Commissione.

Altra convenzione rilevante è la **Convenzione OIL** del 1° luglio 1949 che riguarda le condizioni dei lavoratori migranti. La convenzione ha la finalità di garantire il divieto di discriminazione all'interno dei luoghi di lavoro e delle attività lavorative. Entrata in vigore in Italia con la Legge n. 143 del 1975, dedica una parte anche all'obbligo da parte degli Stati di mettere in campo azioni che possano anche garantire al lavoratore straniero di preservare la propria identità



nazionale e culturale. All'interno di questa convenzione, non solo si sancisce il divieto di discriminazione, ma si afferma anche la necessità della cura dell'identità del lavoratore migrante.

Di seguito possiamo menzionare anche la **Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie** adottata dall'ONU nel 1990 ed entrata in vigore in Italia il 1° luglio del 2003. Questa convenzione presenta anche alcune tutele in ambito penale rispetto a quelle che possono essere misure restrittive a carico dei migranti e delle loro famiglie.

Esistono numerosi altri patti internazionali che hanno come oggetto la tematica delle discriminazioni. Quelli citati sono quelli maggiormente rilevanti per aver influenzato la nostra normativa interna.

Da parte dell'UE ci sono stati diversi interventi attraverso delle direttive finalizzate ad implementare le azioni e le normative in materia di contrasto alle discriminazioni. A questo riguardo è possibile menzionare la **Direttiva 2000/43/CE** del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la **DIRETTIVA 2000/78/CE** del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Disposizioni in materia di discriminazioni razziali in Italia

Per quanto riguarda la normativa del nostro Paese⁴, il primo supremo atto normativo in cui viene sancito il principio di non discriminazione è proprio la **Carta Costituzionale** all'interno della quale sono molti gli articoli che in maniera diretta o indiretta ribadiscono il principio di non discriminazione. L'art. 3 interviene in maniera diretta ed essendo collocato tra i primi articoli ha notevole importanza, essendo i primi tre articoli quelli che danno corpo alla concezione di vita sociale e politica che la Carta Costituzionale esprime. L'art. 3 sintetizza lo spirito anti-discriminatorio della nostra Costituzione affermando che *"tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali."* Sebbene sintetico, l'enunciato è di grande spessore perché a differenza di quelli riportati in tanti patti internazionali, non si parla solo di divieto di discriminazione ma si fa riferimento alle opinioni politiche e soprattutto alle condizioni personali e sociali delle persone. Quest'ultimo è un concetto volutamente non definito che permette di far entrare nella valutazione di ciò che è discriminazione e ciò che non lo è, tutta una serie di aspetti che hanno a che fare con le condizioni materiali delle persone, che riguardano le condizioni di lavoro e le condizioni sociali. Non sono mancati tentativi di attribuire alla parola cittadini un significato ristretto, tecnico, includente solo i cittadini italiani.

⁴ Si consiglia di consultare la normativa interna sul sito della Corte di Cassazione www.cortedicassazione.it (banche dati - normativa)



Su questo punto sono stati numerosi i pronunciamenti sia della Corte di Cassazione sia della Corte Costituzionale attraverso i quali è stato ribadito che nella Carta Costituzionale il concetto di cittadino non è un concetto tecnico ma si parla di cittadini in termini generali cioè di soggetti, di persone inserite all'interno di un contesto sociale civile e politico, di tutte le persone che si trovano a vivere nel nostro Paese indipendentemente da quella che è la loro cittadinanza in senso tecnico. Nonostante il grado avanzato della nostra Costituzione, a dispetto di questo, nel nostro Paese è mancato per diverso tempo un assetto normativo organico in materia di contrasto alle discriminazioni. Il primo intervento normativo organico in materia, viene realizzato nel 1998 con la **Legge n. 40** che attraverso il **D.lgs. 286 del 1998** diventerà il **Testo unico in materia di immigrazione**⁵. Il TUI regola i flussi migratori nel nostro Paese ed è quello tuttora vigente. In questa legge viene inserita una parte relativa alla problematica delle discriminazioni e dei rimedi contro le discriminazioni, presentando una serie di strumenti attraverso i quali la persona sottoposta a pratiche discriminatorie ha la possibilità di adire un'autorità giudiziaria che intervenga sul problema.

Precedentemente, prima del 1998, l'altro grande intervento normativo che riprendeva al suo interno la problematica delle discriminazioni era, ed è tuttora, lo **Statuto dei Lavoratori con la Legge n. 300 del 1970** che assume al suo interno disposizioni specificatamente orientate a contrastare le discriminazioni nei luoghi di lavoro. Lo Statuto è figlio di un'epoca storica particolare tra la fine degli anni '60 e inizio anni '70 caratterizzato da gran sommovimento sociale e presa di coscienza nei luoghi di lavoro con un fiorire di attività sindacali spesso auto organizzate. In questo contesto si registrarono tantissimi problemi di ritorsioni dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori impegnati nell'attività sindacale. Gli art. 15 e 16 dello Statuto dei Lavoratori nascono prioritariamente dalla necessità di tutelare le attività sindacali nei luoghi di lavoro. L'Art. 15 afferma *"È nullo qualsiasi patto od atto diretto a:*

a) subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca ad una associazione sindacale ovvero cessi di farne parte;

b) licenziare un lavoratore, discriminarlo nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari, o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti diretti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso, di handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali."

Nell'affrontare il tema delle discriminazioni nei luoghi di lavoro si parte dalla problematica dell'attività sindacale ma immediatamente si introduce la tematica di contrasto alle discriminazioni ad un livello più alto. L'art. 16 vieta espressamente qualsiasi trattamento economico che abbia come finalità quello di perseguire la discriminazione: *È vietata la concessione di trattamenti economici di maggior favore aventi carattere discriminatorio a mente*

⁵ Per semplicità si parla comunemente di D.lgs. del '98 altrimenti detto TUI, non più di Legge n. 40



dell'articolo 15. Questa parte dello statuto dei lavoratori è stata ulteriormente integrata con il **D.lgs. n. 216 del 2003**.

Altro intervento da registrare è il Decreto Legge n. 122 del 26 aprile 1993 “**Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa**”, altrimenti conosciuto come **Decreto Mancino**, che modificando la Legge n. 654 del 1975 che attua la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, prevede una serie di sanzioni penali a carico di chi si rende responsabile di atti che istigano all'odio razziale e alle discriminazioni oppure si rende responsabile della costituzione di associazioni che abbiano questo tipo di finalità.

Ma è solo con la Legge n. 40 e poi con il Testo Unico sull'Immigrazione che abbiamo una strutturazione organica degli strumenti attraverso i quali è possibile reagire ad un'azione discriminatoria. Nel TUI, abbiamo diversi riferimenti che sanciscono il principio di non discriminazione. All'art. 2 viene richiamata espressamente la convenzione OIL sulle condizioni dei lavoratori stranieri proprio per rimarcare che le disposizioni normative in materia di immigrazione devono applicare e osservare le disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali. Altro riferimento alle discriminazioni è presente nell'art. 41 dove si sancisce il principio della parità di trattamento e di accesso alle prestazioni assistenziali. Gli articoli che affrontano nello specifico la problematica della discriminazione sono gli **art. 43 e 44 e hanno la finalità di cogliere e contrastare le discriminazioni che si determinano nella dimensione pubblica della vita sociale**. Queste disposizioni non riguardano la problematica delle discriminazioni nelle relazioni interpersonali, ma le discriminazioni praticate nella sfera pubblica che possiamo intendere in diverse maniere. L'art. 43 è abbastanza lungo e articolato. Nella prima parte è presente la definizione di discriminazione. La definizione è la stessa che troviamo nella convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni razziali.

L'art. 43 afferma : “...costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

E prosegue:

In ogni caso compie un atto di discriminazione:

- a) *il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;*
- b) *chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;*



- c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;
- d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità;
- e) il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificata e integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, e dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Prendendo in esame ciascuna parte, l'articolo risulta abbastanza coerente e comprensibile:

- *direttamente o indirettamente*, la discriminazione non è solo quella che noi direttamente percepiamo come tale, ma può essere anche il risultato di pratiche che di per sé potrebbero apparire neutre. La discriminazione indiretta è quella più difficile da provare e di conseguenza da contrastare.

Esempio di discriminazione diretta:

- un datore di lavoro potrebbe decidere di pagare per una stessa prestazione di lavoro 500€ gli italiani e 250€ i pachistani.

Esempi di discriminazione indiretta:

- un datore di lavoro potrebbe affermare che nel luogo di lavoro tutti i lavoratori sono uguali ma che sono previsti degli emolumenti per chi tiene determinati comportamenti, determinati livelli di produttività etc. ma attraverso la gestione di questi emolumenti emerge che l'intento non è quello di premiare la produttività neutra. Oppure, in condizione di crisi, tipica di questi anni, un datore di lavoro può avere necessità di licenziamento e i primi ad essere licenziati sono i lavoratori stranieri sulla base di innumerevoli motivazioni, di fatto però il risultato è discriminatorio.

- l'esercito americano ha emanato una nuovo statuto sul *Dress Code* (codice che regola l'abbigliamento) e ha pubblicato le foto delle pettinature ammissibili, tutte le trecchine afro-americane non sono ammissibili. Si è aperto un dibattito su questo caso. Si tratta di un esempio lampante di discriminazione che a una prima lettura potrebbe non essere individuata.



- Questo comportamento diventa discriminazione quando comporta una *distinzione, esclusione, restrizione o preferenza...* La pratica discriminatoria non si ha solo quando si pratica una distinzione o una esclusione diretta ma si può determinare anche quando si applica una preferenza. La discriminazione non sempre si manifesta con l'esclusione del soggetto ma può manifestarsi anche con una pratica che determina la preferenza di qualcun altro rispetto a quel soggetto. La definizione consente di dare una visione poliforme a quella che può essere la condotta discriminatoria che può consistere in una esclusione, concetto che ci riporta al concetto di emarginazione, o in una politica delle preferenze con effetto ugualmente discriminatorio.
- *...che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere...* L'azione discriminatoria non è solamente quell'azione che nasce con l'obiettivo di discriminare ma può essere discriminatoria anche un'azione che, pur non nascendo con l'obiettivo di discriminare, di fatto determina una discriminazione, per tale motivo anche in questo secondo caso vale il diritto ad accedere a tutti gli strumenti di reazione.
- *.....o di compromettere* L'effetto discriminatorio non si ha solo quando il diritto viene annullato ma anche quando il diritto viene compromesso, viene limitato o condizionato.
- Successivamente l'articolo passa a stigmatizzare una serie di condotte che, diventano oggetto di normativa specifica, per la gravità degli effetti che producono nella sfera pubblica. La prima condizione che esamina è quella del *pubblico ufficiale* che nell'esercizio delle sue funzioni compie un atto discriminatorio nei confronti di un cittadino straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o per l'appartenenza ad una determinata razza, religione etc. La condotta discriminatoria di un soggetto che opera nell'ambito della pubblica amministrazione o che si occupa di attività simili, può avere effetti molto pesanti nei confronti della vittima. Esempi di discriminazioni di questo tipo possono verificarsi in numerosi uffici della pubblica amministrazione a partire dall'ufficio anagrafe. Alla base di tali condotte possono esserci svariate cause come la carenza di informazione da parte del personale, il semplice errore umano o la sensibilità del funzionario non adeguata alla relazione con il cittadino straniero.
- L'ultima parte dell'articolo contiene un inciso che potrebbe risultare ambiguo: *"...che discriminino lo straniero ingiustamente"*, con tale affermazione si lascerebbe presupporre che possa esistere una discriminazione giusta. Questa parte dell'articolo risulta contrastante con tutte le disposizioni in materia di discriminazioni finora incontrate.
- Di seguito viene presa in considerazione un'altra situazione che riguarda chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi a uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero. Ci si rivolge a *privati che svolgono attività, forniscono servizi o beni di utilità pubblica*. In questo contesto si annidano non di rado situazioni discriminatorie, ad esempio locali aperti al pubblico o servizi di qualsiasi genere.
- Proseguendo, l'art. 43 tratta le discriminazioni che possono verificarsi da parte di chiunque illegittimamente si rifiuti di fornire *l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, ai servizi sociali e socio assistenziali*. In questo caso emerge la rilevanza sociale e pubblica dell'accesso ad alcuni beni. In questa parte dell'articolo si fa riferimento sia al privato che all'operatore



- pubblico che possono attuare comportamenti discriminatori ad esempio richiedendo garanzie per i contratti di alloggio che normalmente non dovrebbero essere richieste.
- Il penultimo punto riguarda il contrasto della condotta di chi impedisca, mediante azioni o omissioni, l'esercizio di una attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero. Viene sostanzialmente rilevato il diritto del cittadino straniero a esercitare attività a parità del cittadino italiano.
 - L'ultima parte riguarda espressamente la discriminazione nel luogo di lavoro. L'articolo cita lo statuto dei lavoratori dove è già presente un riferimento diretto al divieto di discriminazione nei luoghi di lavoro integrandolo attraverso il concetto di discriminazione indiretta. La definizione della discriminazione indiretta nei luoghi di lavoro proposta dall'art. 43 presenta però un problema di interpretazione laddove si afferma che *"...costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza..."*. L'affermazione *"...che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore"* sembra avere lo scopo di salvaguardare la possibilità del datore di lavoro di svantaggiare dei lavoratori rispetto ad altri. Il legislatore sembra quasi mosso dalla necessità di tutelare i margini di manovra del datore di lavoro. Essendo questo punto condizionato da diverse possibili interpretazioni, esso potrebbe risultare anche di difficile applicazione. In ogni caso l'articolo afferma che esiste una discriminazione indiretta laddove ci siano lavoratori più svantaggiati di altri. Dimostrare uno svantaggio proporzionalmente maggiore di un altro è un'operazione non facile.

La Direttiva Europea n. 43 del 2000 che tratta la parità di trattamento delle persone, nell'affrontare la questione problematica della discriminazione indiretta, ne fornisce una definizione più semplice, affermando che per dimostrare la discriminazione indiretta è sufficiente dimostrare un particolare svantaggio rispetto ad altri soggetti che si trovano nella stessa condizione. Questa definizione è più fruibile e più facilmente applicabile nei casi in cui si è tenuti a dimostrare di essere stati vittime di discriminazione di fronte ad un'autorità giudiziaria. Attraverso i **D.lgs. n. 215 del 2003 e D.lgs. n. 216 del 2003**, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia ridefinendo il concetto di discriminazione indiretta rifacendosi alla definizione della direttiva europea. Il D.lgs. n. 216, estende il campo delle citazioni introducendo anche la discriminazioni collegate a convinzioni personali, religioni, disabilità ed a orientamento sessuale. È bene notare che la discriminazione per sesso e per orientamento sessuale non esprimono lo stesso concetto. Tendenzialmente la discriminazione basata sul sesso è discriminazione di genere, la discriminazione basata sull'orientamento sessuale riguarda la problematica della gestione da parte della persona della sua sfera sessuale. Questo decreto introduce una versione semplificata della descrizione di discriminazione indiretta che riprende quella della direttiva europea affermando che siamo di fronte a una *"...discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di*



una particolare età o di un orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone". Il D.lgs. 216 prosegue con una specificazione relativa ad alcuni settori del lavoro nei quali è necessario considerare elementi di selezione del lavoratore conseguenti alla finalità dell'attività che deve essere svolta. Pensiamo ad esempio al settore dello spettacolo o della pubblicità nell'ambito dei quali per rappresentare un personaggio o promuovere un determinato prodotto rivolto a una specifica categoria o fascia di età è necessaria una selezione degli attori. Il D.lgs. chiarisce quindi, che la discriminazione interviene nel momento in cui il dato che differenzia non ha una finalità legittima. È altresì applicabile una selezione se l'attività lavorativa si svolge all'interno di strutture che nascono con una determinata finalità o ideologia o con una determinata finalità legata a specifiche convinzioni relative ad un partito politico o ad un'organizzazione religiosa. Si tratta di strutture che nascono intorno al perseguimento di un fine caratterizzato da una determinata convinzione. In questi casi è legittimo, da parte della struttura, selezionare la manodopera in modo tale che non si presenti una incompatibilità con la finalità intrinseca della struttura stessa.

Esempi:

- La Chiesa protestante tedesca aveva pubblicato un bando per un posto come amministrativo/contabile presso la stessa struttura religiosa. È stata esclusa dall'assegnazione del posto una persona solo perché agnostica. La persona in questione ha presentato e vinto il ricorso presso la Corte Costituzionale tedesca la quale basandosi sulla direttiva europea ha concluso che la posizione di amministrativo non è legata alla dimensione del culto per tale motivo l'esclusione della persona dalla selezione costituisce una discriminazione.
- Sono capitati casi di vertenze inoltrate da lavoratori impiegati presso organizzazioni sindacali. La Corte di Cassazione in più occasioni ha ribadito il principio che, fermo restando che l'organizzazione di orientamento può legittimamente selezionare la manodopera in base alla compatibilità con questi orientamenti, questa selezione può riguardare solamente i ruoli che hanno a che fare con il perseguimento diretto della finalità di quella organizzazione.

Con il **D.lgs. 216 del 2003** è stata estesa una parte dello statuto dei lavoratori introducendo una tutela nei confronti di coloro che subiscono azioni ritorsive per aver denunciato delle attività discriminatorie. Tra queste attività possono rientrare le azioni di mobbing da parte del datore di lavoro nei confronti del lavoratore che abbia denunciato una discriminazione. Il D.lgs. 216 stabilisce che la stessa tutela deve essere garantita anche a chi subisce delle azioni ritorsive per aver denunciato.

L'art. 44 del TUI entra invece nel merito di quello che è il rimedio giurisdizionale, cioè la possibilità di rivolgersi ad un giudice per poter avere una tutela nel momento in cui si subisce una discriminazione.

Molte parti dell'art. 44 sono state abrogate a seguito dell'emanazione del **D.lgs. n. 150 del 2011** che ha ridefinito il processo civile con l'art. 28. Il D.lgs. n. 150 ha ri-disciplinato la



procedura per rivolgersi ad un giudice in caso di discriminazione. È importante sottolineare i seguenti aspetti:

- È competente il tribunale del luogo di domicilio del ricorrente, non è rilevante la sede legale del datore di lavoro o del soggetto che ha praticato la discriminazione.
- In primo grado le parti possono stare in giudizio anche personalmente.
- Vigge il rovesciamento dell'onere della prova. Diversamente dagli altri casi, in questo caso la Legge dice che se la persona che si rivolge al giudice, porta numerosi elementi a suffragio della sua accusa e se porta anche degli elementi di natura statistica che possano riguardare l'attività di discriminazione, l'onere probatorio si inverte e quindi diventa compito della persona chiamata in giudizio, cioè la persona che ha praticato la discriminazione, provare che il fatto non è vero. Nel caso in cui il giudice assuma una decisione negativa ritenendo che non ci siano gli estremi di un'azione discriminatoria, è possibile, entro 30 giorni dalla notifica, rivolgersi alla Corte d'Appello per avere un secondo giudizio. Successivamente ci si può rivolgere anche alla Cassazione.

Il giudice, ritenendo che la discriminazione si sia verificata, può ordinare la cessazione della condotta discriminatoria. Il giudice ha inoltre, la facoltà di adottare tutti i provvedimenti necessari per rimuovere gli effetti della pratica discriminatoria (sono numerosi i ricorsi al giudice per far sì che gli stranieri siano ammessi a bandi pubblici). È inoltre prevista la condanna di chi ha praticato la discriminazione al risarcimento del danno anche non patrimoniale (risarcimento per danno morale, psicologico, biologico). Se si tratta di una discriminazione collettiva è possibile che l'azione giudiziaria venga intrapresa dalle organizzazioni sindacali territoriali maggiormente rappresentative sul territorio nazionale.

Ai sensi dell'art. 44 del TUI se il giudice accerta che la discriminazione è stata esercitata da una impresa a cui siano stati accordati benefici o agevolazioni da parte della pubblica amministrazione, questi benefici possono essere revocati e, nei casi più gravi, può decidere che quella determinata impresa venga esclusa dagli appalti per un termine massimo di due anni.

Esistono inoltre atti normativi che intervengono in situazioni specifiche: La Legge n. 67 del 2006 interviene sulla problematica delle disabilità, il D.lgs. n. 198 del 2006 riguarda la parità uomo-donna.

Aspetti normativi e giurisprudenziali che affrontano la tematica delle discriminazioni nei settori dell'accesso al pubblico impiego e dell'accesso alle prestazioni assistenziali

Nel settore dell'accesso alle prestazioni assistenziali sono state registrate numerose pratiche discriminatorie. Le discriminazioni a cui facciamo riferimento in questo caso sono discriminazioni istituzionali, strutturali, praticate anche attraverso atti normativi realizzati con l'intento specifico di discriminare. Esiste un assetto istituzionale normativo costruito appositamente per restringere il diritto dei cittadini regolarmente soggiornati in Italia ad



accedere a una serie di prestazioni, alcune delle quali molto importanti in quanto attinenti ai diritti fondamentali della persona.

Nel D.lgs. 286 del 98 (TUI), l'art. 41 presenta proprio questo aspetto: *“Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti.”* Il cittadino straniero regolarmente soggiornante ha diritto alla parità di trattamento con il cittadino italiano all'accesso a tutte le provvidenze anche economiche, alla sola condizione che il cittadino straniero sia titolare della carta di soggiorno (attualmente la carta di soggiorno si chiama permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). L'unica condizione per accedere a queste prestazioni è essere titolari della carta di soggiorno o in alternativa di un permesso di soggiorno che abbia durata non inferiore ad un anno.

Originariamente l'art. 41 prevedeva quanto appena descritto, nel corso degli anni sono stati adottati una serie di provvedimenti normativi pensati per ridurre la possibilità di accesso alle provvidenze da parte dei cittadini stranieri. In particolare dobbiamo considerare l'approvazione della **Legge finanziaria per il 2000** con la quale è stato limitato l'accesso all'assegno di maternità per le donne non comunitarie solamente a quelle titolari di carta di soggiorno. Successivamente, la **Legge finanziaria per il 2001**, ovvero la Legge n. 388 del 2000, che opera la più vasta ristrutturazione delle opportunità di accesso alle provvidenze da parte dei cittadini stranieri e rappresenta la più vasta ridefinizione del TUI. La Legge finanziaria del 2001 prevede con l'art. 80 che l'assegno sociale e le previdenze economiche relative ai diritti soggettivi degli individui possano essere percepiti solamente se si è titolari della carta di soggiorno. Le azioni di restringimento sono state messe in campo escludendo la semplice titolarità del permesso di soggiorno, è necessario invece essere titolari di una carta di soggiorno. Attraverso questa Legge, i cittadini stranieri che, pur essendo regolarmente presenti in Italia e pur lavorando regolarmente in Italia, vengono esclusi per diversi anni dall'accesso alle prestazioni assistenziali. Successivamente vengono applicate ulteriori restrizioni con la **Legge n. 133 del 2008** attraverso la quale si prevede che l'assegno sociale possa essere corrisposto solamente a coloro che abbiano soggiornato legalmente e in via continuativa per almeno 10 anni nel territorio nazionale. L'equilibrio dell'art. 41 viene quindi stravolto da 3 successivi interventi: Legge finanziaria per il 2000 (assegno di maternità solo a coloro che sono titolari di carta di soggiorno), Legge finanziaria per il 2001 (limita l'accesso a tutte le previdenze sociali solo ai titolari della carta di soggiorno), Legge n. 133 del 2008 (consente di corrispondere l'assegno sociale solo ai residenti regolari in Italia da almeno 10 anni).

In aggiunta, con la Legge 2001, si prevede anche la revoca delle prestazioni che erano già state concesse in base alla formulazione originaria dell'art. 41.

Questi provvedimenti aprono immediatamente la discussione sulle evidenti incongruenze.



Non appena queste norme entrano in vigore, viene sollevato un problema di discriminazione aprendo una querelle giudiziaria lunga e complessa. La vicenda giudiziaria ottiene negli anni sempre più pronunciamenti positivi in particolare da parte della Corte Costituzionale che sostiene che la Legge del 2001 contiene un elemento di “irragionevole disparità di trattamento”. I pronunciamenti della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale su questo tema sono stati numerosi. Di seguito alcune sentenze particolarmente significative:

- Corte Costituzionale - Sentenza n. 306 del 29 luglio del 2008: rispetto all’indennità di accompagnamento ai disabili non autonomi. La C.C. ha ritenuto che le disposizioni dell’art. 80 della Legge del 2001 fossero da ritenersi incostituzionali perché illogiche determinando una disparità di trattamento senza alcuna ragione legittima. Tra l’altro, con la Legge del 2001 la dinamica discriminatoria è diventata una gabbia da cui non si riusciva a uscire perché dichiarava che per accedere a queste prestazioni occorreva essere titolari di una Carta di soggiorno ma nel contempo la normativa in materia di immigrazione prevedeva e prevede tuttora, che per accedere alla Carta di soggiorno sia necessario dimostrare di avere un’attività lavorativa e un reddito, ma nel contempo le persone che chiedevano di accedere alle prestazioni per invalidi civili erano soggetti nelle condizioni di non poter lavorare e non poter produrre un reddito, per tale motivo chiedevano di accedere alle prestazioni. La dinamica discriminatoria in questo caso diventava paradossale perché costruiva un circolo vizioso dal quale non si poteva uscire.
- Corte Costituzionale – Sentenza n. 11 del 14 gennaio del 2009: chiamata a pronunciarsi su una problematica relativa all’assegno di inabilità. La sentenza dichiara incostituzionali quelle norme che impongono di dimostrare un reddito per poter accedere a una prestazione sostanzialmente reddituale e quindi metteva di nuovo in discussione la Legge per il 2001 per circolo vizioso tra accesso alle provvidenze e accesso alla carta di soggiorno.
- Corte Costituzionale – Ordinanza n. 285 del 2009 riguardante l’indennità di frequenza prevista per ragazzi/e con particolari problematiche nell’accesso all’istruzione, alla scuola. La CC ribadisce l’illogicità di questo sistema e quindi la necessità di intervenire per una sua modifica o comunque di approdare a una applicazione pratica mettendo il soggetto in condizioni di accedere a queste indennità pur non essendo titolari della carta di soggiorno.

I pronunciamenti elencati si riferiscono esclusivamente ad alcuni casi specifici, per diverso tempo non si ottiene alcun pronunciamento di carattere generale sulla legge discriminatoria. Il primo pronunciamento di carattere generale è costituito dalla **sentenza n. 187 del 2010** in cui si dichiara incostituzionale l’art. 80 comma 19 della Legge del 2001.

“La Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione



in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili)."

La condizione aggiuntiva del possesso della carta di soggiorno è incompatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo che vieta discriminazioni arbitrarie anche nell'ambito della sicurezza sociale. La Corte Costituzionale aggiunge che possono esistere differenziazioni nell'erogazione di provvidenze sociali ma solo se hanno finalità legittime. Le prestazioni che riguardano i diritti fondamentali della persona non possono essere soggette a differenziazioni.

La vicenda sembrerebbe conclusa ma l'INPS, soggetto coinvolto nell'erogazione delle prestazioni assistenziali, si rifiuta di applicare questa normativa fino al 4 settembre 2013, data in cui comunica il messaggio n. 13983 *"La Corte Costituzionale è più volte intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, L. n. 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della Carta di soggiorno - Permesso di soggiorno CE di lungo periodo - la concessione ai cittadini stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nello stato italiano di alcune tipologie di prestazioni assistenziali richieste. In particolare, il comma in questione, è stato censurato con riferimento all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 306/2008 e n. 40/2013), alla pensione di inabilità (sentenze n. 11/2009 e n. 40/2013), all'assegno mensile di invalidità (sentenza n. 187/2010) e all'indennità di frequenza (sentenza n. 329/2011 e successiva ordinanza n. 588, del 12 luglio 2013, del Tribunale di Pavia). Ciò premesso, al fine di ottemperare a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale, l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità e l'indennità mensile di frequenza, ferme restando le verifiche degli ulteriori requisiti di legge (condizioni sanitarie, residenza in Italia ecc.), dovranno essere concesse "a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso di soggiorno CE di lungo periodo, alla sola condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 TU immigrazione".*

Per quanto riguarda l'assegno di maternità, ad oggi, l'INPS pone come clausola per l'erogazione di tale prestazione, la richiesta di carta di soggiorno.

Per approfondimenti:

Per le **prestazioni non direttamente collegabili ai bisogni primari**, si veda la sentenza n. 222 del 2013 che illegittima la discriminazione degli stranieri nella fruizione di prestazioni sociali regionali, ma se queste non attengono a diritti e bisogni fondamentali della persona non sono irragionevoli requisiti di anzianità di residenza sul territorio regionale. Il principio di ragionevolezza è sancito a livello costituzionale.

Per l'**accesso al pubblico impiego**, si veda il D.lgs. 165 del 2001 art. 38 che pone nuovamente il limite della cittadinanza italiana per l'accesso al pubblico impiego. Numerosi sono i ricorsi, uno dei quali è stato accolto dal Tribunale di Firenze che, con l'ordinanza del 23/01/2014, dichiara il carattere discriminatorio per violazione dell'art. 43 d.lgs. 286/1998 dell'avviso di selezione 23 aprile 2013 dell'Università degli Studi di Firenze per la mancata inclusione dei cittadini stranieri.



2. I SERVIZI DI TUTELA DEL TERRITORIO

2.1 *Le discriminazioni di genere in ambito lavorativo, il ruolo delle consigliere di parità*

Paola Petrucci, Consigliera di Parità per la Regione Marche (D.M. del 23 settembre 2011) già Consigliera di Parità per la Provincia di Ascoli Piceno (D.M. del 18 luglio 2011 e poi con D.M. Del 10 maggio 2006), Consulente e formatore delle aree: dinamiche di gruppo, tecniche di organizzazione, creazione d'impresa, motivazioni imprenditoriali anche in ottica di genere, tecniche di autoimprenditorialità, marketing di se' e bilanciamento delle competenze.

Discriminazioni di genere

Le discriminazioni di genere e il pensiero sessista sono ancora oggi altamente diffusi. Nella maggior parte dei casi, il soggetto che subisce una discriminazione non ha facoltà di cambiare la propria situazione o condizione esattamente come avviene nei casi di discriminazione per razza o per disabilità.

Esempi di pensiero sessista legati all'utilizzo della lingua italiana:

- ad un incontro pubblico è comune esordire dicendo "Buongiorno a tutti", si utilizza il genere maschile per comprendere uomini e donne. La lingua italiana, stabilisce però, che dal punto di vista grammaticale si utilizzi il genere predominante nel gruppo di persone a cui si sta rivolgendo. Le donne vengono comunemente ignorate.
- gli insulti che vengono espressi in strada sono quasi sempre di carattere sessista, fanno il più delle volte riferimento alla professione delle donne e a quello della madre nei caso siano rivolti a uomini. È importante evidenziare che tali riferimenti sessisti vengono utilizzati comunemente anche dalle donne dimostrando quanto tale pensiero sia radicato nella nostra cultura.

Tra tutte le discriminazioni le peggiori, ammesso che si possa stabilire una gerarchia al ribasso, sono quelle derivanti da situazioni oggettive come il genere e che derivano da stereotipi ed approcci culturali viziati i quali riconoscono nella prevaricazione dell'uno sull'altro (di un genere nei confronti dell'altro) quale unica possibilità di confronto/scontro. Si può, quindi, tristemente affermare che - tra i soggetti deboli ed oggetto di discriminazione - le donne sono discriminate sempre due volte: prima perché appartenenti a categorie "deboli" e poi perché donne.

Principale normativa di riferimento

Il primo testo che in Italia parla di diritti di genere è la **Costituzione della Repubblica Italiana**.



Titolo III Art. 37 *La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione (omissis).*

Titolo VI Rapporti Politici Art. 51 *Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.*

Ricordiamo poi la Legge n. 300/1970, **Statuto dei lavoratori** che afferma che *I lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nei rispetto dei principi della costituzione e delle norme della presente legge*, e la legge n. 654/1975 Ratifica ed esecuzione della **convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale**, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.

È possibile consultare l'elenco completo della normativa in tema di discriminazioni di genere sul blog della Consigliera di Parità della Regione Marche:

<http://retedelleconsiglierediparitadellemarche.wordpress.com>

Il Decreto Legislativo n. 198/2006 - Codice delle pari opportunità, tenta di porre ordine nella frammentaria normativa in materia. Esso chiarisce in primo luogo con l'art. 25 D. Lgs. 198/2006, cosa debba intendersi per discriminazione e ce ne dà una nozione quanto mai ampia (costituisce discriminazione qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando anche in via indiretta le lavoratrici o i lavoratori per ragione di genere). La definizione di discriminazione diretta non comporta problemi, essendo essa riscontrabile quando viene applicato un trattamento esplicitamente diverso e meno favorevole alle donne rispetto agli uomini (es. una retribuzione più bassa a parità di mansioni, opporre una diversa valutazione ai fini della progressione economica o di carriera che tenga conto espressamente di elementi come lo stato di gravidanza, ecc.). Più problemi comporta la discriminazione indiretta che ricorre ove si verificano quei trattamenti apparentemente neutri (che cioè si rivolgono formalmente in modo eguale agli uomini ed alle donne) ma che, di fatto, finiscono per procurare uno svantaggio proporzionalmente maggiore ai lavoratori dell'uno o dell'altro sesso (è il caso, esaminato in giurisprudenza, di una disposizione che, in tema di requisiti per l'assunzione, preveda una statura minima identica per uomini e donne quando questo non rappresenti un requisito essenziale per il lavoro, essendo evidente il contrasto con il principio di uguaglianza, perché presuppone erroneamente l'insussistenza della diversità di statura mediamente riscontrabile tra uomini e donne). Evidente è in questo caso la finalità del



legislatore di smascherare atti o comportamenti in sé non censurabili ed astrattamente rientranti nel potere datoriale, ma che nascondono un intento o comunque una direzione discriminatoria.

L'art. 26 fa rientrare nella nozione di discriminazioni anche le molestie sessuali (definite come quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso) sul posto di lavoro. Da notare che si ha discriminazione ove siano prodotti effetti obiettivamente pregiudizievoli (art. 25, comma 1), dal che si desume che qui non ha rilievo (a differenza di quanto avviene ad esempio per la repressione della condotta antisindacale) l'elemento psicologico dell'intenzionalità o della colpa dell'autore della discriminazione. Con gli artt. 27 e ss. del D. Lgs. 198/2006 (codice delle pari opportunità) il legislatore ha provato a tipizzare le varie forme di discriminazione vietata, prevedendo, una casistica, chiaramente di natura solo esemplificativa, che ricomprende le discriminazioni nell'accesso al lavoro, quelle retributive, nella fase della prestazione lavorativa, nella carriera, nell'accesso alle prestazioni previdenziali (insomma in tutte le varie fasi che caratterizzano la vita lavorativa e post - lavorativa del lavoratore).

L'Art. 36 riguarda la Legittimazione processuale il Comma 1 afferma "Chi intende agire in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni ai sensi dell'articolo 25 e non ritiene di avvalersi delle procedure di conciliazione previste dai contratti collettivi, può promuovere il tentativo di conciliazione ai sensi dell'articolo 410 del codice di procedura civile o, rispettivamente, dell'articolo 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche tramite la Consigliera o il Consigliere di Parità provinciale o regionale territorialmente competente." Il Comma 2 prosegue "Ferme restando le azioni in giudizio di cui all'articolo 37, commi 2 e 4, le Consigliere o i Consiglieri di Parità provinciali e regionali competenti per territorio hanno facoltà di ricorrere innanzi al tribunale in funzione di giudice del lavoro o, per i rapporti sottoposti alla sua giurisdizione, al tribunale amministrativo regionale territorialmente competenti, su delega della persona che vi ha interesse, ovvero di intervenire nei giudizi promossi dalla medesima.

Abbiamo poi l'Art. 37 che affronta la Legittimazione processuale a tutela di più soggetti: "...le Consigliere o i Consiglieri di Parità regionali e, nei casi di rilevanza nazionale, la Consigliera o il Consigliere nazionale rilevino l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti di carattere collettivo..." A fronte di un comportamento discriminatorio, il legislatore ha tracciato un sistema a doppio binario, che si fonda cioè tanto sull'azione individuale ex art. 38, quanto sull'azione pubblica o collettiva del consigliere di parità regionale o nazionale (a seconda della rilevanza del caso) ex art. 37, in caso di discriminazione collettiva, il quale agisce in nome proprio per un interesse altrui (diffuso e/o collettivo). In sostanza, con l'attribuzione dell'azione ad un soggetto processuale diverso da quello che ha subito la lesione, si è tentato di rafforzare la tutela delle posizioni individuali (spesso infatti i lavoratori o le lavoratrici discriminate, per i motivi più vari, potrebbero essere indotti a rinunciare all'azione legale).

L'Art. 40 è particolarmente importante, riguarda il rovesciamento dell'onere della prova: *"Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico*



relativi alle assunzioni, ai regimi retributivi, all'assegnazione di mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera ed ai licenziamenti, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione."

È interessante far notare il cambiamento di prospettiva necessario per far fronte a un cambiamento di cultura e alla prevenzione delle discriminazioni di genere.

Consigliere di parità: ruolo e funzioni

Nell'affrontare le tematiche legate alle discriminazioni (etniche, religiose, fisiche, di genere, ecc.) è fondamentale, nel momento in cui si affronta l'ambito lavorativo, la sinergia con la Consigliera di Parità perché, in caso di discriminazioni di genere sul lavoro, l'approccio cambia ottica e prospettiva.

Compito dei/delle Consiglieri/e di Parità è occuparsi delle **discriminazioni di genere in ambito lavorativo**, sia nei confronti di donne che nei confronti di uomini. La/il Consigliera/e di Parità è un Pubblico Ufficiale previsto e disciplinato dal Codice delle Pari Opportunità, D.Lgs. n. 198 del 2006 e successive modifiche ed integrazioni, il cui ruolo è finalizzato ad intraprendere ogni utile iniziativa, nell'ambito delle competenze dello Stato, ai fini del rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per donne e uomini nel lavoro. È nominata/o con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità, per ogni Provincia e Regione.

Tra i suoi compiti, quello di fornire consulenza, pareri ed informazioni alle/i cittadine/i, alle/i lavoratrici/tori, intervenire nei luoghi di lavoro, proporre e collaborare ai Piani di Azioni Positive e d'intervento, fornire consulenza legale ed assistere in giudizio in caso di discriminazioni di genere. Le/il Consigliere di Parità Provinciali intervengono per i casi di discriminazioni individuali afferenti al loro territorio e la/il Consigliera/e di Parità Regionale, oltre che ai casi di discriminazioni individuali, segue i casi di discriminazioni collettive. Nello specifico le/il Consigliere di Parità ha il compito di promuovere la coerenza della programmazione delle politiche di sviluppo territoriale rispetto agli orizzonti comunitari, nazionali e regionali in materia di pari opportunità. Si occupa inoltre di vigilare sull'attuazione dei principi di pari opportunità e non discriminazione sul lavoro e ha la facoltà di adire, in caso di discriminazioni di genere, il Tribunale del Lavoro. Agisce inoltre, collaborando con le Direzioni Territoriali del Lavoro per l'attivazione di protocolli d'intervento.

Si possono rivolgere alla Consigliera di Parità: la cittadinanza per avere informazioni e tutele in caso di discriminazioni sul lavoro o violazione delle normative sulle pari opportunità; i sindacati per collaborare nella realizzazione degli scopi previsti dalla legislazione in materia; gli enti pubblici per presentare i Piani di Azioni Positive di cui alla Legge 125/91 e il D.Lgs. 198/2006; per istituire i Comitati Unici di Garanzia; le aziende per progettare e realizzare Piani di Azioni Positive a valere sulla Legge 125/91 e per progettare e realizzare iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro a valere sulla Legge 53/00, per presentare il rapporto



biennale sulla situazione del personale maschile e femminile di cui alla Legge 125/91, per istituire i Comitati Unici di Garanzia.

2.2 L'assistenza sanitaria agli immigrati

Patrizia Carletti lavora da anni nel settore salute (area diseguaglianze nella salute) con particolare riguardo all'aspetto dell'accesso ai servizi della popolazione immigrata e femminile. Si occupa di promuovere azioni di contrasto delle diseguaglianze. Vanta una pluriennale esperienza nella mediazione e comunicazione interculturale e promozione della salute. È docente nell'ambito dei corsi di formazione per operatori del servizio socio-sanitario (normativa e diritti relativi ai problemi di salute specifici).

Il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria riconosciuto a livello internazionale

L'affidare i diritti della persona umana a Carte, a Codici, a Dichiarazioni e a Raccomandazioni è una prospettiva non nuova che si inserisce nel solco ideale di una lunghissima tradizione iniziata, subito dopo la fine del 2° conflitto bellico, con la proclamazione, nel 1948, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali concluso a New York il 16 dicembre 1966, della Dichiarazione approvata ad Alma Ata nel 1978. Abbiamo inoltre numerose convenzioni internazionali in cui si trovano riferimenti al diritto alla salute come la Convenzione OIL n. 143 del 1975, la Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne n. 132 ONU 1985, la Convenzione sui diritti dell'infanzia ONU 1989.

Tra i principali diritti riconosciuti alla persona malata come fondamentali possono essere richiamati: il diritto alla vita, il diritto alla riservatezza della vita privata (privacy), il diritto a non subire discriminazioni, il diritto ad essere adeguatamente informati, il diritto ad esprimere il proprio consenso informato.

La salute degli immigrati in Italia: una questione di "cultura"

L'immigrazione, specialmente nell'ultimo decennio, ha costituito per alcuni partiti politici un argomento "strumentale", utilizzato in modo ideologico e propagandistico per raccogliere consenso facendo leva sulla non conoscenza del tema da parte degli italiani a cui sono state propinate, in modo pregiudiziale, solo notizie scandalistiche. Inoltre trattare degli immigrati in termini scandalistici e di sicurezza è servito a riempire le pagine dei media anche per stornare l'attenzione dai problemi reali del paese. I cosiddetti partiti progressisti si sono rivelati miopi, con un atteggiamento spesso subalterno agli stereotipi e a tale clima, e, comunque, incapaci di proposizioni utili a governare le problematiche connesse all'immigrazione. I media hanno



avuto un ruolo volutamente di basso profilo, contribuendo, talora più ancora delle leggi, a creare una “cultura” e a modellare i comportamenti degli italiani. Oggi si tende a spostare l’attenzione sulla questione dei costi utilizzando il linguaggio propagandistico della “spending review” quando alla base delle *scelte* politiche sta in realtà un tipo di cultura fondamentalemente razzista.

Gli immigrati (7,5%) contribuiscono al Pil nazionale per oltre il 12%. La spesa pubblica per gli immigrati è circa il 3,4% del totale (2011). Rappresentano l’8% dei lavoratori dipendenti che alimentano le casse INPS (per oltre 8 miliardi di euro). Producono 1,7 miliardi di euro netti a fronte del rapporto costi/benefici per le casse statali, comprese le spese di giustizia e sanitarie.

| Voci di spesa | % |
|---|------------|
| Istruzione primaria e secondaria | 8,9 |
| Sanità | 4,6 |
| Pensioni | 0,5 |
| Disoccupazione | 14,0 |
| Esclusione e protezione sociale | 14,0 |
| Carceri | 36,1 |
| Spesa sociale dei Comuni "per immigrati e nomad | 1,2 |
| Spesa pubblica totale | 3,4 |

Più del 50% dei cittadini in Canada e in Europa ritiene che i migranti beneficino dei servizi di welfare/sanitari più di quanto contribuiscono.

Fonti: Confindustria, Unioncamere, Dossier statistico Caritas/Migranti 2012 , Rapporto Lunaria "I diritti non sono un costo"

La popolazione immigrata rappresenta una proporzione sempre più rilevante della popolazione residente⁶. L’incontro di diverse culture e generazioni richiede da parte del paese ospite politiche volte a favorire l’integrazione allo scopo di evitare che quello che non si conosce diventi fonte di conflitti, razzismo e xenofobia. Il fenomeno, deve essere governato e gestito con cura affinché si possa vivere in una società pacifica che garantisca il reciproco rispetto. I dati dimostrano che gli immigrati hanno rischi maggiori di perdita della salute essendo questa strettamente correlata alle condizioni socio-economiche e relazionali peggiori, al minore accesso ai servizi e a cure di peggiore qualità. Mentre tutti sono d’accordo nel sostenere che gli immigrati sono particolarmente a rischio di povertà ed esclusione sociale (povertà, lavoro precario, basso livello di istruzione, reti sociali deboli sono fattori di rischio per tutti, gli immigrati hanno un ulteriore svantaggio sociale legato alla migrazione), poco si fa per l’analisi dei fenomeni e per migliorare diritti e servizi, in particolare quelli per la salute. Per migliorare lo stato di salute degli immigrati bisognerebbe promuovere i diritti umani e incidere attraverso politiche di integrazione efficienti. Sul piano della salute poi, molta attenzione è stata

⁶ Per approfondimenti dati ISTAT <http://demo.istat.it/>



riservata all'aspetto epidemico e poca alla salute degli immigrati nel paese ospite, all'accesso ai servizi e alla raccolta sistematica di informazioni. Vi sono inoltre alcuni problemi specifici come le malattie trasmissibili, gli incidenti, la violenza, l'area materno-infantile, l'ineguale accesso alle cure particolarmente ai servizi di prevenzione (screening e vaccinazioni) e il disagio psichico nelle seconde generazioni che andrebbero affrontate con azioni mirate. A questi problemi si aggiungono una serie di barriere legali, linguistiche, culturali, legate all'alfabetizzazione, alla conoscenza dei servizi, alla burocrazia. L'equità è un obiettivo esplicito del Servizio Sanitario Nazionale e dei Servizi Sanitari Regionali. In generale i sistemi dovrebbero interrogarsi su quali siano le condizioni di salute degli immigrati, valutando se tali condizioni di salute sono diverse da quelle degli autoctoni e se gli immigrati godono di pari opportunità nell'accesso alle cure. Le politiche dovrebbero promuovere l'equità intesa, non come servizi per tutti, ma come cure specifiche necessarie a chi ne ha bisogno. Dovrebbe essere chiaro che il miglioramento dei servizi per i gruppi più vulnerabili porta inevitabilmente ricadute positive su tutti i cittadini. Le conclusioni della Conferenza di Lisbona (Presidenza Portoghese del Consiglio dell'Unione Europea, 2007) riportano quanto segue:

“Rivolgersi alla salute dei migranti non è solo una giusta causa umanitaria, ma è anche un bisogno per il raggiungimento di un miglior livello di salute e benessere di tutti coloro che vivono in Europa ...”

Il contesto di riferimento: la garanzia del diritto all'assistenza sanitaria e alle cure

L'art. 32 della Costituzione italiana contiene il principio ispiratore alla base del diritto all'assistenza sanitaria e alle cure: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”. Va sottolineato come tale diritto operi su due livelli: per l'individuo costituisce un “diritto inalienabile” e contemporaneamente per la società è un “interesse” (dal momento che la malattia di una persona può contagiare gli altri).

Dal 1995 l'Italia ha scelto “politiche sanitarie inclusive” in un'ottica di tutela sanitaria senza esclusioni. Ciò ha avuto l'espressione più alta nelle normative, tuttora in vigore, emanate con la legge 286 del 1998 (Testo Unico) e documenti collegati.

L'impianto normativo attuale comprende le seguenti leggi e norme:

- Legge 6 marzo 1998, n. 40 conosciuta come Legge “Turco-Napolitano che disciplina l'immigrazione e fornisce le norme sulla condizione dello straniero. Gli articoli che fanno riferimento al contesto sanitario sono: art. 32, art. 33 e art. 34
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 conosciuta come Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero. Gli articoli sanitari in questo caso sono il 34, 35 e 36.



- D.P.R. 31 agosto 1999 che costituisce il regolamento recante le norme d'attuazione del Testo Unico. Gli articoli sanitari a cui fare riferimento sono il 42, 43 e 44
- Circolare del Ministro della Sanità n. 5 del 24 marzo 2000 contenente Indicazioni applicative del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Le norme elencate dimostrano dunque che in Italia, per la salute, è stato costruito un impianto giuridico coerente, con una chiara volontà di inclusione di tutti e ispirato al principio di equità. Per equità si intende fornire le cure sanitarie a tutti coloro che ne hanno bisogno garantendo la possibilità di accesso geografico (disponibilità di servizi in differenti aree geografiche), accesso economico (trappola medica della povertà) e accesso culturale (barriere linguistico-culturali, attenzione e qualità delle cure, sensibilità alle differenze).

Il diritto alla tutela della salute è considerato come un diritto sociale del cittadino, con radici nel principio di solidarietà, che implica il rifiuto della separatezza fra le persone e il riconoscimento della necessaria interrelazione tra i diversi progetti di vita. Questo principio si trova anche nei seguenti documenti europei:

- Convenzione europea di assistenza sociale e medica -1953, L. 385/1958)-
- Carta sociale europea – 1961, L. 30/1999-
- Regolamento UE 1231 – 2010

Tutti i recenti documenti elaborati in Europa parlano di politiche per immigrati nei termini di "Salute in tutte le politiche", Health Impact Assessment (HIA) e "Riduzione delle disuguaglianze sanitarie". L'8 marzo 2011 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sulla "Riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'Unione Europea" che contiene le seguenti affermazioni:

"le disuguaglianze sanitarie sono il risultato non soltanto di una moltitudine di fattori economici, ambientali e connesse alle scelte di vita, ma anche di problemi relativi all'accesso ai servizi di assistenza sanitaria" (punto P).

Il Parlamento europeo invita gli Stati membri *"ad assicurare che i gruppi più vulnerabili, compresi i migranti sprovvisti di documenti, abbiano diritto e possano di fatto beneficiare della parità di accesso al sistema sanitario", per "valutare la fattibilità di soluzioni volte a sostenere l'assistenza sanitaria per i migranti irregolari, elaborando sulla base di principi comuni una definizione degli elementi di base dell'assistenza sanitaria quale definita nelle relative normative nazionali" (punto 5).*

Legislazione italiana

Come più volte ricordato le normative sanitarie in Italia sono sostanzialmente inclusive, esse sono un derivato dei dettami presenti nell'art. 32 della Costituzione ma anche negli art. 2 e 3 nei quali si affrontano i bisogni e i diritti primari. I problemi emergono con la necessità di contenere la spesa pubblica che porta all'emanazione di una serie di circolari ministeriali che frammentano l'impianto. Le riforme degli ultimi anni, prima amministrative e poi costituzionali, hanno modificato sostanzialmente l'assetto di governo nazionale del territorio e dei suoi cittadini a favore di forme di governo decentrate. Cambiamenti così significativi sono destinati



ad incontrare diverse difficoltà e ostacoli nel corso della loro realizzazione e questo avviene soprattutto nei settori in cui le modifiche riguardano il sistema di diritti civili, costituzionalmente garantiti e tutelati. Tra questi settori un ruolo di rilievo è occupato dalla sanità che, ancor più di altri settori, coinvolge da vicino la persona e i diritti legati alla vita umana e alla sua salvaguardia. A partire dagli anni '90, le pressioni comunitarie e la spinta alla realizzazione del patto di stabilità interna (Peres, 2002) hanno indotto il legislatore ad introdurre nuovi modelli organizzativi in sanità a dimensione regionale con significative modifiche nella titolarità delle responsabilità amministrative e politiche. Tra i principali obiettivi, accanto al miglioramento dei servizi sanitari, il contenimento e la riduzione dei costi, da operarsi attraverso l'uso esclusivo di riforme legislative a Costituzione invariata. Tuttavia, il processo di modifica organizzativa non poteva prescindere da una definizione puntuale dei contenuti assistenziali che il sistema sanitario deve continuare a garantire. E così, accanto alla responsabilizzazione dei governi locali attraverso un coinvolgimento politico maggiore delle Regioni nell'allocazione delle risorse, rimaneva viva l'esigenza di salvaguardare il principio di equità, particolarmente sentito in un ambito così delicato quale quello sanitario (Taroni, 2000). Sul finire degli anni '90, quindi, l'attenzione si sposta verso le inevitabili modifiche del testo costituzionale. Si trattava di trovare un punto di equilibrio tra il riconoscimento dell'autonomia e della diversità regionale da una parte, in qualche misura funzionale al controllo della spesa sanitaria, e il mantenimento e la salvaguardia dell'interesse nazionale dall'altra. Si arriva così alle Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (Legge costituzionale n. 3, 18 ottobre 2001). Con questa Legge si stabilisce che "la tutela della salute rientra tra le materie di legislazione concorrente". Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Il ruolo dello Stato in materia di sanità si è via via trasformato da una funzione preminente di organizzatore e gestore di servizi a quella di garante dell'equità nell'attuazione del diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione. Nello specifico allo Stato spetta il compito di: garantire a tutti l'equità del sistema, la qualità, l'efficienza e la trasparenza anche con la comunicazione corretta ed adeguata; evidenziare le disuguaglianze e le iniquità e promuovere le azioni correttive e migliorative; collaborare con le Regioni a valutare le realtà sanitarie e a migliorarle; tracciare le linee dell'innovazione e del cambiamento e fronteggiare i grandi pericoli che minacciano la salute pubblica.

La definizione dei nuovi livelli di assistenza segna una tappa significativa nelle relazioni Stato-Regioni. I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), introdotti nel 1992 con il decreto legislativo 502, rappresentano sostanzialmente lo strumento con cui si vorrebbero salvaguardati i principi di universalità nell'accesso delle prestazioni erogate e di equità del servizio. In altre parole, sono lo strumento con cui garantire l'omogeneità di diritti relativi alla salute per tutti i cittadini a prescindere dal tipo di organizzazione sanitaria preposta. Gli strumenti predisposti a garanzia dell'equità nell'attuazione del diritto alla salute sancito dall'art.32 della Costituzione dopo la modifica del titolo V sono:



- Certificazione annuale degli “adempimenti LEA” sulla base di un set di indicatori necessari alla “verifica dell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell’utilizzo delle risorse”. Il DPC 12 dicembre 2001 - Sistema di garanzie per il monitoraggio dell’assistenza sanitarie- stabilisce *“Un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzato al monitoraggio del rispetto in ciascuna regione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza.*
- L’Istituzione del Comitato LEA (21 novembre 2005) che ha il compito di verificare l’erogazione dei LEA e le condizioni di appropriatezza e efficacia nell’utilizzo delle risorse, la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.
- Il DPC 17 giugno 2006 Istituzione del Sistema nazionale di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria (SiVeAS) di cui all’articolo 1.

Di fatto il sistema di controllo con Conferenza Stato-Regioni non ha funzionato come previsto: lo dimostra la percentuale di persone che accedono allo screening utero, mammella e colon. I dati evidenziano una notevole differenza tra Regioni e Regioni. Non esistono inoltre specifici indicatori per gli immigrati.

Il sistema di monitoraggio dell’erogazione LEA consente una panoramica ed un confronto dell’assistenza erogata nelle Regioni; gli indicatori per il monitoraggio riguardano la quantità dell’offerta, l’efficienza (spesa/prestazioni) e l’appropriatezza, ma non evidenziano se le prestazioni sono accessibili a tutti, se sono sufficienti per i bisogni di tutti e se le prestazioni sono di qualità per tutti. L’equità dovrebbe essere intesa come un accesso a servizi di uguale qualità in proporzione ai bisogni, in questo senso, chi ha più bisogno (in base alle condizioni socio-economiche) dovrebbe avere più cure e garanzia di qualità. In realtà il sistema di monitoraggio è in grado di misurare un out-put generale ma non permette di sapere a chi vengono fornite le cure e se chi ha più bisogno riesce ad accedervi. I dati dimostrano che gli strumenti di garanzia per gli italiani devono essere migliorati, per gli immigrati devono essere ancora costruiti.

Chi decide per la salute delle persone

In tema di salute, per gli italiani è competente in primo luogo il Ministero della Salute e poi le Regioni, per gli immigrati prima il Ministero degli Interni, poi il Ministero della Salute e in ultima istanza le Regioni. Prima della Legge 40/98 si considera la salute delle persone immigrate in termini di sanità pubblica, dopo l’introduzione di questa legge in termini di tutela della salute dell’individuo. Ci sono voluti quaranta anni per considerare l’immigrato come persona avente diritto alla tutela della salute come singolo individuo. La giungla normativa nazionale ha frammentato la popolazione immigrata in gruppi con diritti differenziati: extra-comunitari (PDS), comunitari (libera circolazione), permesso di soggiorno, permesso di lunga durata, immigrati ultrasessantacinquenni, richiedenti protezione/asilo, regolarizzandi, minori, “illegali”.



Inoltre i Sistemi Sanitari Regionali operano in modo molto difforme, spesso con logiche pregiudiziali e in cui l'equilibrio finanziario è il fattore condizionante più problematico, almeno per quanto riguarda i diritti sociali cosiddetti di prestazione. La frammentazione dell'impianto normativo, la giungla normativa nazionale (vari Ministeri, vari Uffici dei Ministeri...), le numerose direttive e regolamenti europei, i Sistemi Sanitari Regionali (difformi) e il razzismo amministrativo nonché i pregiudizi, ledono il rispetto dei principi di diritto universale alla salute, di equità e la garanzia dei LEA.

"Ai soggetti e ai segmenti della popolazione, la cui esistenza è prevalentemente determinata e scandita mediante circolari amministrative, vengono di fatto negate, in primis, tutte quelle garanzie formali e procedurali e, di conseguenza, anche sostanziali, che l'ordinamento giuridico riconosce a tutti. Si tratta insomma di soggetti gestiti e tutelati da un sotto-sistema normativo di tipo amministrativo che, in quanto tale, non può che fornire una pseudo protezione giuridica". Iside Gjerji, penalista (2010)

Si pensi solo all'iter burocratico per il permesso di soggiorno che sospende l'immigrato per lunghi periodi dalla possibilità di fruire di altri diritti (casa, lavoro, iscrizione scolastica...); pensiamo come la discriminazione si trasmette alle generazioni successive.

Pensiamo all'immigrato detenuto che non comprende la lingua e di fatto se l'avvocato, contando sulla poca conoscenza della lingua e della legge italiane, chiamato non si spende per la sua tutela, di fatto viene negato il diritto alla difesa

Un ragazzino cresciuto in Italia può essere costretto a rinunciare al viaggio scolastico all'estero con i propri compagni di scuola perché la questura ritarda a rinnovare il permesso di soggiorno.

Pensiamo che attività fondamentali di una persona come studiare, lavorare, aprire un'attività, curarsi, sposarsi, affittare o acquistare una casa sono per un extra comunitario estremamente complessi per la mole suppletiva di documenti, marche, timbri, tasse, condizioni e veti che deve affrontare.

"La cattiva qualità tecnica della normativa relativa all'immigrazione, la produzione convulsa di leggi affette da un'elevata presenza di antinomie e lacune, l'eccessivo ricorso a decreti, circolari e allo stato di emergenza, incidono negativamente sulla qualità della vita degli immigrati"

"anche l'elevato numero di leggi annunciate e mai varate o di leggi annullate dalla Corte Costituzionale o bocciate dall'Unione Europea (non- leggi) hanno degli effetti sull'immaginario e sulla vita concreta della gente..."

...così la proposta di obbligare il personale medico a denunciare i clandestini ha ridotto significativamente, talora con conseguenze fatali, il ricorso dei migranti irregolari alle cure mediche". Clelia Bartoli, giurista /Razzisti per legge, 2012

Barriere che devono superare le vittime di discriminazione multipla per accedere ai servizi sanitari



Indagini condotte dall'Osservatorio Epidemiologico sulle disuguaglianze nella salute della Regione Marche dimostrano che la popolazione immigrata ha un livello di salute peggiore rispetto agli autoctoni, questo è dovuto a una serie di barriere che rendono più complicato per gli immigrati l'accesso ai servizi sanitari:

- Barriere linguistiche e di comunicazione: generali e specie in situazioni di disabilità psicosociali o con disabilità intellettive (si pensi solo ai test psico-intellettivi, alla genitorialità, etc.). Spesso l'assenza o l'inadeguatezza degli interpreti costituisce un impedimento all'accesso ai servizi sanitari. Le donne immigrate che si ricongiungono al marito precedentemente immigrato possono avere difficoltà ad apprendere una lingua straniera, soprattutto se si occupano esclusivamente della sfera domestica. I migranti non più giovani, che hanno parlato a lungo la lingua del paese di destinazione, possono dimenticarla a causa dell'insorgenza di patologie come la demenza. Un aspetto particolarmente preoccupante è rappresentato dall'impatto delle barriere linguistiche sulle persone con disabilità psicosociali o con disabilità intellettive. Si tratta di un problema che è particolarmente accentuato nel caso degli immigrati, perché la psicoterapia e i test cognitivi spesso richiedono l'utilizzo della lingua madre del paziente.
- Mancanza di informazione sui diritti in termini di assistenza medica, sui servizi sanitari disponibili e sul loro funzionamento. Se la lacuna informativa, da un lato, può essere legata alla mancanza di informazioni accessibili (lingua dei segni e Braille), dall'altro riguarda anche l'informazione che è necessario fornire al paziente per avere il suo consenso informato relativo alle procedure. Alcuni utenti rom e alcune donne musulmane hanno dichiarato di non avere sempre ottenuto spiegazioni adeguate dai professionisti del settore sanitario, che non li consideravano sufficientemente istruiti per comprendere e saper comunicare i propri problemi.
- Barriere di tipo organizzativo e accessibilità (orari, pasti, ticket, etc.). In proporzione, questo genere di ostacolo può interessare maggiormente alcune categorie di utenti del servizio sanitario rispetto ad altre. Ne è un esempio l'inflessibilità organizzativa, per cui si fissano appuntamenti il venerdì anche per le donne musulmane o non si tiene conto delle esigenze delle migranti madri che non hanno nessuno che possa occuparsi dei figli quando hanno un appuntamento dal medico. Un altro problema è la difficoltà di accesso per le persone con disabilità e la mancanza di un 'accomodamento ragionevole'.
- Condizioni di vita e di lavoro. Nel caso di lavoratori immigrati, la paura di perdere il lavoro, associata al timore di essere segnalati alle autorità ed espulsi dal paese, scoraggia il ricorso all'assistenza sanitaria. In aggiunta, gli immigrati non più giovani e quelli affetti da disabilità potrebbero non essere in grado di lavorare e/o potrebbero essere esclusi dai programmi di protezione sociale, a meno che non siano in possesso di un permesso di soggiorno permanente.
- Ostacoli di natura culturale e psicologica. Anche il mancato riconoscimento della dignità delle altre culture e la mancanza di rispetto per le stesse possono costituire una barriera. Le



donne immigrate, soprattutto se di religione musulmana, possono sentirsi a disagio in presenza di medici e infermieri di sesso maschile, al punto da rinunciare all'assistenza sanitaria. I bambini con disabilità intellettive appartenenti a una minoranza etnica sono a volte tenuti in casa in ragione dello stigma associato alla loro disabilità all'interno della loro stessa comunità di appartenenza; allo stesso tempo, i servizi sociali potrebbero erroneamente pensare che questi bambini ricevano un supporto adeguato dalla famiglia.

- Discriminazioni di vario tipo.

Strumenti e servizi

Per far fronte alle problematiche di accesso alla salute da parte dei cittadini immigrati è importante insistere su:

- Formazione agli operatori sanitari
- Informazione dei gruppi target, empowerment, health literacy
- Formazione / sensibilizzazione all'antidiscriminazione "diffusa"
- Mediazione interculturale

L'osservatorio sulle disuguaglianze nella salute della Regione Marche⁷, mette a disposizione un apposito Help Desk attivo dal 2011 che offre un servizio di informazione per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria agli immigrati. Inoltre su sito internet dell'Osservatorio è possibile scaricare il documento "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome" (accordo Stato-Regioni). Il documento è stato redatto dal Tavolo Immigrati e Servizi Sanitari, coordinato dall'Osservatorio sulle Diseguaglianze nella Salute della Regione Marche, in collaborazione con il Ministero della Salute ed esperti, particolarmente la SIMM.

Il Tavolo interregionale "immigrati e servizi sanitari" che opera in seno alla Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche Solidarietà – Coordinamento Interregionale in Sanità, è attivo dal 27 ottobre 2008 e si riunisce mediamente ogni tre mesi. Vi partecipano tecnici che operano presso gli Assessorati di tutte le Regioni e P.A. (ad eccezione della Regione Sardegna e della Regione Abruzzo), occupandosi di assistenza sanitaria agli immigrati. Al Tavolo partecipa stabilmente un rappresentante del Ministero della Salute (Dipartimento Prevenzione e Comunicazione, Direzione Generale Prevenzione Sanitaria); esso inoltre si avvale periodicamente e a seconda delle tematiche che vengono affrontate della "consulenza" di esperti del Ministero della salute e di autorevoli società scientifiche quali la SIMM.

Il tavolo si occupa di:

- confronto e scambi di esperienze tra Regioni (soluzioni più funzionali/efficaci per un'offerta efficace delle cure)

⁷ www.ods.ars.marche.it



- produzione di indicazioni tecniche per implementazione/consolidamento modelli assistenziali per garantire un livello uniforme di assistenza di medicina di base e assistenza pediatrica di base
- studio, comparazione di normative nazionali, europee, regionali - Produzione indicazioni per la corretta applicazione della normativa vigente (ridurre le soggettività interpretative)
- analisi dei dati epidemiologici
- individuazione di pratiche efficaci per migliorare
- informazione/comunicazione all'utenza immigrata e competenza interculturale degli operatori
- Individuazione e condivisione (sistema di indicatori e monitoraggio istituzionale).

2.3 Servizi sociali e accesso da parte dei cittadini stranieri immigrati

Anna De Simoni, Assistente sociale presso Ambito Territoriale IV. Esperienza di lavoro presso l'Ufficio Centro Servizi Immigrati del Comune di Urbino. Conoscenza della normativa sull'immigrazione e delle problematiche afferenti. Esperienza nella mediazione interculturale e nella progettazione di interventi con soggetti provenienti da paesi terzi.

Rete dei servizi sociali e socio-sanitari

I "servizi sociali" consistono nelle «attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» (art. 128 del d. lgs. n. 112 del 1998). La legge statale di riordino dei servizi sociali (L. n. 328 del 2000) ha disciplinato il sistema integrato dei servizi sociali. La revisione del Titolo V della Costituzione del 2001 ha poi proceduto ad un nuovo riparto di competenze legislative e amministrative, insieme ad una ridefinizione dei soggetti coinvolti, attribuendo la materia "servizi sociali" alla competenza generale delle Regioni. In seguito a tale nuovo riparto, pertanto, la legislazione regionale non è soggetta al rispetto di principi fondamentali stabiliti da leggi statali (nel cui ambito possono essere inquadrati sia il T.U. sull'immigrazione che la legge statale di riordino dei servizi sociali). La nozione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni degli utenti dei servizi sociali (LIVEAS) ha fatto ingresso nella materia dell'assistenza sociale con la L. 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che ha costituito un evento di portata storica: per la prima volta è stata emanata una legge organica nazionale che ha posto ordine nel settore dei servizi sociali. L'Art. 22 della legge 328/2000 ci introduce al concetto di **livelli essenziali di assistenza** e ne identifica due gradi. Il primo (c. 2)



è rappresentato dagli interventi che «costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale», quali misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito, interventi di sostegno a favore di minori, disabili, anziani, tossicodipendenti e altre categorie vulnerabili. Il secondo grado (c. 4) è costituito dalle prestazioni la cui erogazione le leggi regionali devono comunque prevedere: «servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; assistenza domiciliare; strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario».

Pur notevole in termini di innovazione, l'art. 22 presenta un limite: non determina il contenuto effettivo delle prestazioni, non soddisfacendo l'esigenza di garantire un diritto all'assistenza sociale uniforme in tutto il territorio nazionale, in conformità al principio di uguaglianza. Si limita infatti a una mera elencazione generale delle misure e degli interventi, demandando alla pianificazione nazionale e regionale il compito di specificare le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni essenziali.

Altro limite nella definizione dei LIVEAS è la premessa di compatibilità economica contenuto nel c.2 dell'art.22: "...nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale". Questo significa che le risorse economiche per attivare i servizi essenziali, derivano da un concorso tra Stato Regioni e Comuni e l'erogazione delle prestazioni è subordinata alla loro consistenza.

La legge 328/2000 all'art.2 elenca i soggetti aventi diritto alle prestazioni assistenziali, tra questi anche gli stranieri:

"Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286."

Per quanto riguarda l'**accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali**, la norma fondamentale di riferimento è l'**ART. 41 DEL T.U.** (Testo Unico Immigrazione):

"Gli stranieri titolari della carta di soggiorno⁸ o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno,

⁸ Il permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo ha sostituito nel gennaio 2007 la carta di soggiorno per cittadini stranieri. Lo straniero può chiedere al questore del luogo ove ha la residenza il rilascio, per sé e per i propri familiari, del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo purché siano documentati i requisiti richiesti. Questo tipo di permesso di soggiorno è a tempo indeterminato e può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni.: la pregressa permanenza quinquennale in Italia è, infatti, un requisito indispensabile per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Deve essere inoltre dimostrata la disponibilità di un reddito minimo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e che il cittadino straniero non sia pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Dal 9 dicembre 2010 è in funzione il sistema informatico di gestione delle domande per la partecipazione al test di conoscenza della lingua



sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti.”

Tra queste prestazioni vanno ricompresi i trattamenti a sostegno del reddito e quelli assistenziali connessi all'accertata invalidità, e dunque l'assegno d'invalidità civile, l'indennità di accompagnamento e la pensione d'inabilità.

Dalla lettura di queste norme deriva l'equiparazione degli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, per l'accesso alle prestazioni non contributive di natura assistenziale.

Preso atto della circostanza per cui l'integrazione dei migranti passa inevitabilmente per il riconoscimento nei loro confronti dei diritti sociali, l'intento del legislatore sembra essere quello di promuovere un'effettiva integrazione degli stranieri in posizione di soggiorno regolare, in conformità a quanto affermato dall'art. 2 T.U., comma 5, che riconosce allo straniero la parità di trattamento con i cittadini relativamente "all'accesso ai pubblici servizi". Restano esclusi gli immigrati irregolari e gli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno di durata inferiore ad un anno.

L'equiparazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso alle prestazioni sociali, prevista dall'articolo 41 del T.U., ha comportato delle notevoli conseguenze economiche per la finanza dello Stato, poiché la concessione di tali prestazioni è stata estesa ad ampia platea di nuovi potenziali beneficiari indigenti. L'incidenza finanziaria dell'equiparazione ha indotto il legislatore a nuovi interventi normativi, tesi a restringere la cerchia dei possibili beneficiari delle prestazioni assistenziali, con l'intento di ridurre la spesa pubblica.

Mentre il T.U. differenzia le posizioni giuridiche degli stranieri a seconda della regolarità o meno del soggiorno, con la legge finanziaria per il 2001, viene introdotta un'ulteriore distinzione tra gli stranieri che soggiornano legalmente, escludendo la possibilità per i titolari di permesso di soggiorno di usufruire della maggior parte delle prestazioni economiche di assistenza sociale. Il principio di parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini, affermato a livello comunitario ed internazionale, viene sacrificato per mere esigenze di "cassa", rendendo la normativa estremamente incerta sotto il profilo della legittimità costituzionale.

L'espedito utilizzato dal legislatore, per limitare l'ambito di applicazione *ratione personae*, è stato quello di introdurre, nella **legge n.388 del 2000 (finanziaria per il 2001)**, una disposizione, **l'art. 80 comma 19**, che non modifica l'art. 41 T.U., ma lo interpreta. E stabilisce che, ai sensi dell'art. 41 T.U., "l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritto soggettivo in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi agli stranieri che siano titolari della carta di soggiorno". Per le altre prestazioni e servizi sociali invece, l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

italiana che dovranno sostenere gli stranieri che intendono richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.



L'operatività del principio di parità di trattamento, tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini, nell'accesso all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritto soggettivo, viene ristretto ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno. Questa differenziazione, fondata sulla tipologia del titolo di soggiorno, appare incoerente rispetto all'art. 2 del T.U., che riconoscendo la titolarità, in capo allo straniero, dei diritti fondamentali, non detta una disciplina differenziata fondata sul diverso titolo di soggiorno posseduto. La norma si pone inoltre in contrasto con i numerosi strumenti normativi, comunitari e internazionali, che sanciscono un principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso alle tutele sociali.

Una differenziazione di questo tipo, oltre a porre degli evidenti dubbi circa la ragionevolezza dei criteri di selezione utilizzati, si presenta come un vero paradosso giuridico. Occorre considerare che l'art. 9 del T.U. prevede che il rilascio della carta di soggiorno sia subordinato al soddisfacimento di due requisiti: un requisito di tipo temporale, e cioè il soggiorno regolare nel territorio dello Stato di almeno cinque anni, e un requisito di tipo reddituale, cioè lo straniero deve dimostrare di avere un "reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari". Ciò che è paradossale è che viene richiesto il possesso di un determinato reddito per accedere a delle prestazioni previste in favore di persone indigenti o di persone invalide, pertanto svantaggiate nell'accesso al lavoro e nel conseguimento di un reddito. Con la conseguenza che gli stranieri invalidi civili, a causa dell'invalidità sofferta, non sono in grado di svolgere un'attività lavorativa e non potranno ottenere la carta di soggiorno perché non possono raggiungere (proprio per l'impossibilità di lavorare) il minimo reddituale richiesto, e non possono ottenere l'assistenza sociale perché non in possesso della carta di soggiorno. Particolarmente grave è la situazione dei minori portatori di handicap o di gravi invalidità, che avranno diritto alle prestazioni di assistenza economica solo se i genitori sono in possesso di carta di soggiorno e, al compimento della maggiore età, avranno diritto a percepire le prestazioni, solo se i genitori ottengono la carta di soggiorno prima che essi diventino maggiorenni.

Lo stesso assurdo giuridico si verifica per l'accesso all'assegno sociale; i requisiti richiesti dalla legge per averne diritto sono un requisito anagrafico, cioè aver compiuto il sessantacinquesimo anno d'età, ed un requisito reddituale, ovvero trovarsi in uno stato di bisogno, cioè con un reddito non superiore all'importo annuo dell'assegno sociale. L'articolo 80, comma 19, stabilisce invece che, perché uno straniero possa avere accesso all'assegno sociale, cioè ad una prestazione a sostegno del reddito, che presuppone che si versi in una condizione di bisogno perché sorga il diritto alla prestazione, deve dimostrare di essere in possesso di carta di soggiorno, la quale presuppone, per il rilascio, che si abbia "un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei propri familiari", che normalmente viene individuato proprio nell'importo annuo dell'assegno sociale. Risulta evidente come il requisito della carta di soggiorno si ponga persino al di là dell'irragionevolezza, rendendo la formulazione della norma addirittura illogica.



Per quanto riguarda **l'accesso ai servizi e alle prestazioni assistenziali dei cittadini comunitari**, la norma fondamentale di riferimento è il **D.Lgs. n. 30 del 2007** (e succ. modificazioni) in attuazione della Direttiva Europea 2004/38/CE che afferma: "Il diritto di soggiorno per un periodo superiore a 3 mesi è riconosciuto al cittadino comunitario con regolare attestazione anagrafica."

I requisiti per l'iscrizione presso l'Ufficio Anagrafe sono:

- Essere lavoratore subordinato o autonomo oppure dimostrare di disporre delle risorse economiche sufficienti per se stesso e per i propri famigliari (per es. pensioni o rendite). Il diritto di soggiorno è riconosciuto anche ai famigliari del cittadino comunitario.

Di seguito alcuni **esempi di contributi** a favore di soggetti in condizioni di indigenza:

1. La Legge Regionale n. 30 del 1998 prevede finanziamenti agli enti locali o altri soggetti pubblici da essi incaricati al fine di promuovere interventi di sostegno alla famiglia. Le risorse trasferite a livello locale, vengono ripartite sulla base di criteri relativi alla superficie territoriale e alla popolazione e sono redistribuite prevalentemente per favorire ed incrementare la natalità e l'adozione e per il superamento di situazioni di disagio economico e sociale. La Regione Marche prevede un contributo annuale pari ad euro 500 in favore delle famiglie a basso reddito (senza limitazioni di accesso).
2. La Legge n. 431 del 1998 prevede un contributo per le persone che devono sostenere un canone di locazione. Il requisito per avere diritto al contributo è risiedere da almeno 5 anni nelle marche o 10 in Italia.
3. Il Contributo straordinario anti-crisi, stanziato in alcuni comuni solo per cittadini italiani.
4. Il Bonus nuovi nati, presenti in alcuni comuni solo per cittadini italiani.

Non sono rare le disposizioni di alcuni Comuni italiani atte a discriminare i cittadini stranieri favorendo i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni assistenziali e ai contributi economici. Un'ordinanza del Tribunale di Brescia sezione lavoro che porta la data del 26 gennaio 2009 ha trattato la questione di un ricorso contro la discriminazione lamentata nei confronti del Comune di Brescia da molte associazioni locali, dal Coordinamento immigrati di Brescia e dall'ASGI, che ha prestato assistenza ad alcuni cittadini immigrati extracomunitari che risultavano esclusi, così come gli stranieri comunitari, dall'applicazione di una delibera del Comune che istituiva una sorta di bonus bebè a livello comunale. La discriminazione lamentata attraverso il ricorso era rappresentata dal fatto che questo bonus di mille euro per i nuovi nati era limitato unicamente ai nuovi nati figli di cittadini italiani. Questa limitazione era stata introdotta proprio con lo scopo dichiarato di incentivare la natalità degli italiani visto che, secondo il Comune di Brescia, i cittadini stranieri sono già fin troppo prolifici e quindi ci sarebbe stato il bisogno di livellare il tasso di natalità incentivandolo con questo contributo economico di mille euro.



Per quel che riguarda l'accesso ai **contributi erogati direttamente dall'INPS** (pensione di invalidità; pensione di inabilità; accompagnamento; assegno di frequenza minori disabili; pensione per cecità e sordità civile; contributo maternità; contributo per i nuclei famigliari con tre figli minori) **è necessario essere titolari di Carta CE per soggiornanti di lungo periodo.**

Incostituzionalità della normativa italiana. Gli interventi della Corte costituzionale.

Abbiamo visto come la predisposizione di un sistema di assistenza sociale trovi fondamento direttamente nella Costituzione, la quale impone, in base al combinato disposto degli artt. 2 e 3, che il requisito della cittadinanza non possa di per sé legittimare un trattamento differenziato. In contrapposizione al principio di parità di trattamento, pacificamente affermato a livello costituzionale, comunitario e sovranazionale, si pone la disciplina legislativa italiana, che differenzia la possibilità di accedere alle prestazioni assistenziali sulla base del titolo di soggiorno posseduto.

La Corte Costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle differenziazioni introdotte dal legislatore, valutandone la ragionevolezza e il rispetto del principio di non discriminazione. Tra le pronunce, si distinguono le seguenti sentenze:

- La Sentenza n. 306/2008 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80 c. 19 legge 388/2000, in quanto non consente di usufruire dell'indennità di accompagnamento in mancanza del Permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo (titolo di soggiorno che presuppone il godimento di un reddito). La Corte afferma che è sufficiente avere un permesso di soggiorno da almeno 5 anni consecutivi.
- La Sentenza n. 11/2009 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80 della legge 388/2000 nella parte in cui non consentono l'attribuzione della pensione di inabilità in favore di chi abbia solo il permesso di soggiorno e non anche il su citato Permesso Ce. La Corte si pronuncia a favore del riconoscimento allo straniero titolare da almeno 5 anni di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale.
- La Sentenza n. 187/2010 dichiara la illegittimità costituzionale dell'art 80 c. 19 L. 388/2000 nella parte in cui richiede la titolarità della carta di soggiorno per l'attribuzione dell'assegno mensile di invalidità: "non si può discriminare laddove una prestazione è destinata a far fronte al sostentamento della persona". Quindi lo straniero titolare di permesso di soggiorno almeno annuale può accedere all'assegno mensile di invalidità.
- La Sentenza n. 329/2011 estende i principi della sentenza n. 187/2010 all'assegno mensile di frequenza per i minori invalidi.
- La Sentenza n. 40/201 estende i principi di non discriminazione alla indennità di accompagnamento e pensione di invalidità civile.

Rimangono ancora numerosi **problemi da risolvere** per eliminare le discriminazioni nell'accesso alle prestazioni assistenziali da parte dei cittadini stranieri.



Uno di questi riguarda l'assegno di maternità Inps, ad oggi è rilasciato solo alle madri straniere titolari di Carta di soggiorno Ce. Un altro problema riguarda le pensioni di invalidità per cecità e sordità civile su cui la Corte Costituzionale non si è ancora pronunciata, al momento per questa categoria è richiesta la Carta di soggiorno Ce.

Tra gli ultimi adeguamenti, ricordiamo che a partire dallo scorso luglio 2013 l'Inps ha riconosciuto la possibilità agli stranieri titolari di Carta di soggiorno Ce di fare richiesta dell'assegno per i nuclei familiari con tre figli minori, ma sono ancora esclusi tutti gli stranieri titolari di permesso.

3.RILEVAZIONE E COSTRUZIONE DEL BISOGNO

Miles Gualdi è laureato in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Milano nel 2001, Master in Relazioni internazionali nel 2003, counsellor professionista dal 2011. Coordinatore del Punto d'ascolto antidiscriminazione del Comune di Modena 2001. Referente per la formazione, la supervisione ed il coordinamento della Rete contro le discriminazioni della Regione Emilia-Romagna

Nel 2007 la Regione Emilia Romagna attraverso un protocollo d'intesa siglato in concomitanza con l'inizio dell'Anno europeo delle pari opportunità, ha istituito il **Centro regionale contro le discriminazioni**⁹. Il Centro si occupa di consulenza e orientamento, di prevenzione delle potenziali situazioni di disparità, di monitoraggio e di sostegno ai progetti e alle azioni volte ad eliminare le condizioni di svantaggio.

Il Centro opera attraverso una rete di nodi e sportelli territoriali e agisce in 4 ambiti:

- **prevenzione**, per impedire la nascita e il formarsi di comportamenti discriminatori e per far sì che il principio di parità di trattamento diventi patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo; rientrano in questo ambito le campagne informative, gli incontri in ambito scolastico, le attività di sensibilizzazione e confronto con gli enti locali, il mondo non-profit e le parti sociali;
- **promozione** e sostegno di progetti ed azioni positive, con diffusione delle migliori pratiche, volte ad eliminare alla base le situazioni di svantaggio, favorire la promozione di accordi e/o protocolli innovativi tra soggetti diversi caratterizzati da un reciproca responsabilizzazione su questa materia, e sviluppare studi, ricerche, corsi di formazione e scambi con altri Paesi dell'Ue;
- **rimozione delle condizioni di discriminazione**, intesa sia come possibilità di ridurre o superare comportamenti discriminatori conseguenti ad atti e norme non univocamente interpretabili, sia come possibilità di sanare una situazione caratterizzata da effetti

⁹Sito web del Centro contro le discriminazioni dell'Emilia Romagna: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/contro-le-discriminazioni>



pregiudizievoli già realizzatesi, tramite l'offerta di opportunità di sostegno, assistenza, orientamento e consulenza legale;

- **monitoraggio e verifica** attraverso un lavoro di costante osservazione del fenomeno nel territorio regionale, collaborando con i soggetti istituzionali e del mondo associativo.

Com'è strutturata la rete regionale contro le discriminazioni

La Rete si articola su punti di tre differenti tipologie, in base alle funzioni realizzate, all'essere luoghi aperti al pubblico (sportelli), alla possibilità di attivare risorse di 2° livello (mediazione dei conflitti, mediazione linguistico-culturale, consulenza legale). Essi sono: a. nodi di raccordo, b. nodi antenna con funzioni di sportello (denominati per semplicità "sportelli"), c. nodi antenna con funzioni informative e di supporto (denominati per semplicità "antenne"). I nodi di raccordo e gli sportelli, proprio per le azioni che devono svolgere, sono soggetti ad alcuni requisiti minimi, sia di natura strutturale (norme 626, accessibilità alle persone a ridotta capacità motoria, spazi riservati per i colloqui ecc) che di natura organizzativa (linea telefonica e indirizzo e-mail dedicate, orari di apertura definiti ecc.)

Nodi di raccordo

I nodi di raccordo sono il punto di riferimento principale per ciascun territorio distrettuale, fanno capo prioritariamente ad Enti locali e svolgono tutte e 4 le funzioni antidiscriminazione: si occupano quindi di attività informative, promozionali, di sensibilizzazione, di raccordo con sportelli e antenne e implementazione delle risorse informative a disposizione della rete locale e ovviamente di ricevimento, orientamento e consulenza nei confronti dell'utenza, raccolta segnalazioni attraverso la compilazione dell'apposita scheda informatizzata Regione Emilia Romagna e dell'UNAR, invio dati alle Province, ecc. In nodi di raccordo, oltre ai requisiti di natura strutturale e organizzativa, per la maggiore complessità delle azioni che dovranno svolgere sono inoltre soggetti a requisiti specifici quali ad esempio l'attivazione di risorse di mediazione linguistica e di consulenza legale, la promozione di azioni di conciliazione e mediazione dei conflitti. Alla fine del processo di costruzione della struttura di rete regionale i nodi di raccordo dovranno essere almeno uno per distretto.

I nodi "antenna", che possono fare capo a enti locali, organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazioni di categoria, ecc, in relazione alla tipologia di attività svolte si distinguono in:

SPORTELLI

> in questo caso (oltre ad attività informative, promozionali e di sensibilizzazione) svolgono la funzione di punti di accesso per l'utenza (ricevimento, orientamento), raccolgono le segnalazioni, utilizzano la scheda informatizzata ecc. Gli sportelli sono soggetti ai requisiti di natura strutturale e organizzativa.

ANTENNE



> in questo caso sono quindi semplici punti della rete in grado di fornire indicazioni (ad es. di tipo legale, su procedure ecc) ai nodi di raccordo e agli sportelli; potranno segnalare criticità e problemi su specifici aspetti, proporre soluzioni, interventi ecc., potranno inoltre distribuire materiali informativi e fare sensibilizzazione sui temi dell'antidiscriminazione. Non svolgendo funzioni di sportello per quanto riguarda la segnalazione di casi non sono soggetti ai requisiti: dovranno ovviamente orientare le persone che vogliono segnalare un caso ad uno sportello o nodo di raccordo della rete locale.

Sia i nodi di raccordo che i nodi antenna non necessariamente debbono essere creati ex novo ma, più opportunamente, possono coincidere con le significative risorse ed esperienze già esistenti (ad esempio gli sportelli informativi per stranieri o quelli sui diritti di patronati e organizzazioni sindacali, le numerose associazioni, le consigliere di parità ecc) valorizzandone ruolo e funzioni anche nell'ottica dell'antidiscriminazione e fornendo a queste strutture, laddove necessario, un supporto strumentale e formativo.

La discriminazione: percezione, numeri e dati

Le discriminazioni sono un fenomeno che appare pervasivo. Così vengono percepite non solo da chi appartiene ad un gruppo esposto al rischio di discriminazione, ma anche da operatrici ed operatori, volontarie e volontari. Ciononostante, le segnalazioni di casi concreti appaiono largamente al di sotto delle aspettative: è il dato conosciuto come "under-reporting". Le cause della scarsa propensione delle vittime di discriminazione a denunciare l'accaduto sono numerose e di diversa natura. Per questo, chi si propone di accogliere le segnalazioni di discriminazione deve, in primis, investire in attività educative, di promozione e di informazione e nella costruzione di una rete solida e ramificata.

Preso atto che la discriminazione esiste, che è una esperienza costante e innumerevoli sono i casi di discriminazioni multipla, possiamo affermare che ciascuno di noi ha una visione parziale del fenomeno. Il sistema stesso ci passa delle "etichette", degli schemi.

Per comprendere il fenomeno della discriminazione, così come si manifesta nella Regione Emilia Romagna, il Dott. Miles Galdi ci presenta alcune ricerche condotte da reti ed enti nazionali e locali che a vario titolo si occupano della problematica della discriminazione:

- Ricerca Città e cittadinanze, Comune di Modena [2004]
- Rapporto UNAR 2012
- Dati Rete contro le discriminazioni - Regione Emilia-Romagna
- Ricerca "Buone prassi – Altri passi", CGIL e Arcigay Modena [2004]

Ricerca Città e cittadinanze, Comune di Modena [2004]

Nel 2004 il Comune di Modena svolge una ricerca con l'obiettivo di sondare il grado di integrazione dei residenti stranieri nel Comune di Modena attraverso la somministrazione di 276 questionari e focus groups su un campione rappresentativo. Dalla ricerca emerge che circa



il 35% delle persone intervistate ha subito discriminazione legata alla nazionalità e il 15% legata alla religione (la percentuale sale al 35% tra i musulmani). Il 45% ritiene di essere stato trattato diversamente rispetto ai modenesi, ma emerge un dato significativo: solo lo 0,3% dichiara di aver segnalato l'accaduto. Passando al settore dell'accesso alla casa, il 60% degli stranieri dichiara di aver subito discriminazione, anche in questo caso però la percentuale di chi ha denunciato il fatto è pari a 0. Poco più del 40% afferma di essere stato discriminato nella ricerca del lavoro e, di nuovo, nessuno ha denunciato il fatto.

Report UNAR 2012

Secondo il report 2012 dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) sono state effettuate 1.283 segnalazioni di cui:

- 659 (51,4%) per Etnia/razza
- 326 (25,4%) per Età
- 144 (11,2%) per Orientamento Sessuale
- 93 (7,2%) per Disabilità
- 31 (2,3%) per Genere
- 30 (2,3%) per Religione/convinzioni personali

Delle 659 segnalazioni di discriminazione su base etnico-razziale, il 41% sono state effettuate dalla vittima, quasi il 30% da un testimone, solo il 6% sono giunte tramite un ente o una associazione. Sono stati soltanto 270 i casi segnalati da vittime di discriminazione razziale nel 2012 su tutto il territorio nazionale: è un dato che fa riflettere, considerando quanti nella realtà siano gli episodi di discriminazione.

Dati Rete contro le Discriminazioni - Regione Emilia Romagna

Per quanto riguarda i dati sulle discriminazioni relativi al territorio dell'Emilia Romagna, dal 2009 al 2013 si è passati da 24 segnalazioni a 88 segnalazioni, ciò dimostra che da quando è attivo il Centro contro le discriminazioni, si è avuto un incremento delle segnalazioni grazie alle azioni di sensibilizzazione e informazione realizzate dalla rete attraverso i NODI. 63 casi sono stati segnalati tramite i NODI dalla vittima stessa.

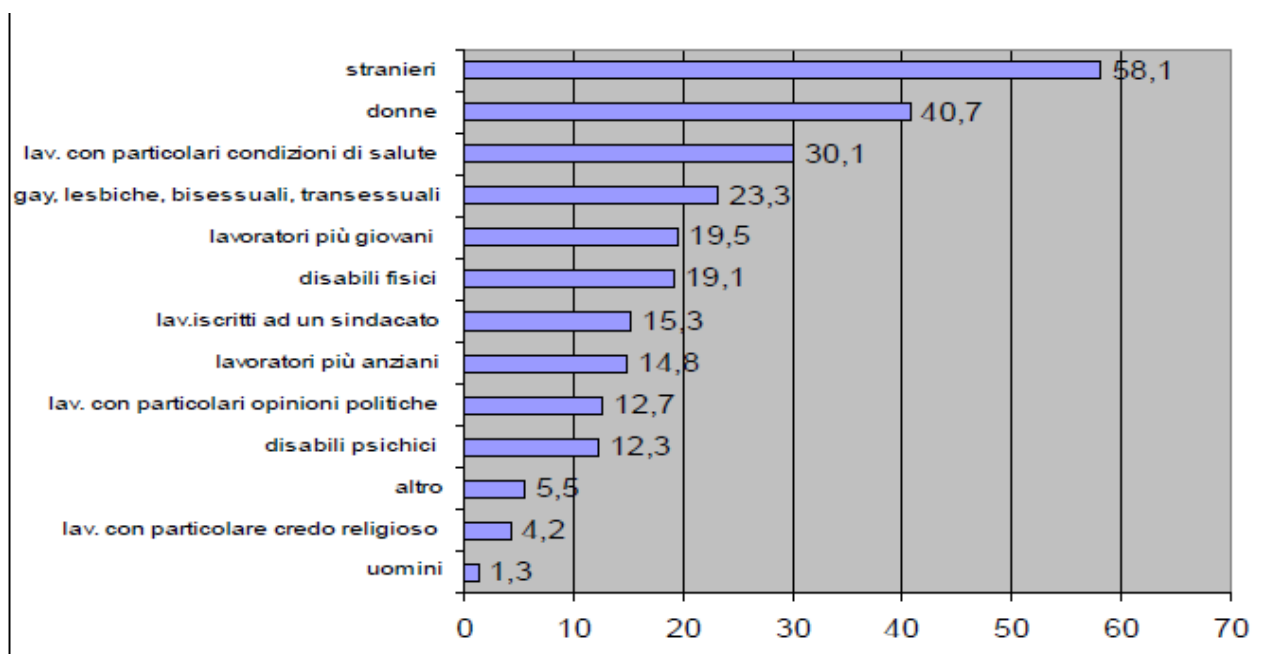
Ricerca "Buone prassi - Altri passi"

La ricerca "Buone Prassi-Altre Prassi" condotta da CGIL e Arcigay nel 2004 nell'ambito del mondo del lavoro nella Provincia di Modena, perseguiva i seguenti obiettivi:

- rilevare il grado di percezione e consapevolezza da parte di funzionari e delegati della CGIL nella provincia di Modena del fenomeno discriminatorio;
- misurare la loro conoscenza degli strumenti per contrastare le discriminazioni.



Dalla ricerca emerge che il 78% degli intervistati ritiene che le leggi vengano rispettate dalle aziende e che le principali vittime di discriminazione siano in ordine gli stranieri, le donne, i lavoratori con particolari condizioni di salute, i gay, le lesbiche e i transessuali. Di seguito, il grafico presenta le percentuali.



Per quanto riguarda la percezione sulle denunce di discriminazione, il 58% ritiene che le discriminazioni vengano segnalate talvolta, il 34% ritiene che non vengano mai segnalate. Rilevante è notare che i principali ostacoli alla denuncia degli episodi di discriminazione siano da attribuire al timore di ripercussioni (62%); il 40% crede che non ci sia nulla da fare e il 30% non conosce i propri diritti. Inoltre il 18% non sa a chi rivolgersi e il 16% non percepisce la discriminazione.

Il fenomeno dell'under-reporting

L'under-reporting è il meccanismo per cui determinati fenomeni emergono solo in minima percentuale rispetto alla loro effettiva estensione; lo si riscontra in una pluralità di ambiti: criminalità, violenza domestica, violenza sessuale, discriminazione, malattie, dati demografici, etc.

Le cause possono essere:

- Mancata percezione del fenomeno
- Non conoscenza dei propri diritti
- Scarsa motivazione a reagire
- Paura di una vittimizzazione



- Mancanza conoscenza di strumenti di supporto

Tutte e quattro le ricerche esaminate, dimostrano che le segnalazioni di casi concreti di discriminazione appaiono largamente al di sotto delle aspettative: è il dato conosciuto come “under-reporting”. Le cause della scarsa propensione delle vittime di discriminazione a denunciare l'accaduto sono numerose e di diversa natura.

Accanto all'Under-reporting esiste l'Under-recording, cioè l'insieme di meccanismi per cui i casi di discriminazione (razzismo, omofobia, antisemitismo...) non vengono registrati per nulla o non vengono registrati in quanto tali. In Italia è causato fundamentalmente dalla mancanza di procedure condivise tra i soggetti che raccolgono denunce e segnalazioni (polizia, carabinieri, URP di enti pubblici...), parzialmente bilanciata dall'attività dell'UNAR (e OSCAD). Le cause sono da rintracciare nella mancanza di dati comparabili e nella scarsa lettura¹⁰ del fenomeno.

Per prevenire il fenomeno dell'under-reporting sarebbe buona prassi verificare il possibile rilievo discriminatorio degli eventi che vengono segnalati e utilizzare un sistema condiviso di raccolta delle segnalazioni (banca dati UNAR). Inoltre, il Centro contro le discriminazioni dell'Emilia Romagna ha messo a punto un sistema per la prevenzione del fenomeno che si basa su azioni di informazione, sensibilizzazione ed educazione attraverso attività di promozione della consapevolezza sulle discriminazioni, pubblicizzazione degli sportelli della rete, informazione sui diritti, pubblicazioni, iniziative pubbliche (laboratori nelle scuole, spettacoli, biblioteca vivente, giornata d'azione contro il razzismo), spot¹¹ e materiale di diffusione e non ultimo il lavoro di rete. Il lavoro di rete è fondamentale non solo per raccogliere le segnalazioni ma anche per gestirle. Una buona rete dovrebbe essere ampia e varia sia in termini di tipo di soggetti coinvolti che di mandato e ambito. Una rete può essere creata e mantenuta attiva attraverso diffusione di informazioni, newsletter, incontri, eventi.

4. RELAZIONE D'AIUTO, MEDIAZIONE E GESTIONE DEL CONFLITTO

Vittorio Lannutti – Sociologo (Dottorando in Scienze Sociali presso l'Università “G. D'Annunzio” Chieti – Pescara), counselor, formatore. Da 15 anni svolge attività di ricerca sui fenomeni migratori, si è occupato in particolare di: seconde generazioni, immigrazione femminile e discriminazioni razziali.

La Gestalt

Fondatore della Gestalt è stato Frederick Perls, ex allievo di Sigmund Freud.

¹⁰ Tutte le pubblicazioni del Centro Regionale:

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/contro-lediscriminazioni/approfondimenti/pubblicazioni/pubblicazioni-centro-regionale>

¹¹ vedi gli spot: <http://www.youtube.com/watch?v=4ebKmCmeKks> e <http://www.youtube.com/watch?v=BtcQvkYpmPc>



Lo scopo della Gestalt è l'integrazione di tutte le parti disparate; così le persone possono permettersi di diventare ciò che già sono e quello che potenzialmente possono diventare. Questa pienezza di esperienza può essere disponibile per loro sia durante la propria vita che nell'esperienza del singolo momento. Quando si verificano esperienze non concluse si crea nell'individuo una tensione psicologica. La Gestalt affronta queste "faccende non concluse nella vita delle persone" rimuovendo le imposizioni, le distorsioni e le interruzioni nella formazione di esperienze di figura/sfondo vitali, significative ed adeguate nella vita quotidiana. Spesso le situazioni non concluse nell'infanzia tendono ad interferire con i comportamenti, le percezioni ed i pensieri correlati al funzionamento efficace nel qui-ed-ora.

Il counseling

Il counseling è un'attività in cui si ascolta qualcuno che chiede aiuto. Il counseling ha tra le sue priorità l'attenzione al corpo e ai messaggi che questo manda.

Le funzioni del counseling sono:

- 1) Circostrivere un problema, metterlo in evidenza, in modo che l'utente sappia cosa deve affrontare e se è meglio che lo faccia da solo o con l'aiuto di qualcuno.
- 2) Rafforzare la consapevolezza individuale sui problemi, che è una delle principali vie attraverso cui opera la prevenzione, accanto alla promozione di condizioni sociali, ambientali ed economiche che favoriscano la salute e all'incoraggiamento del ricorso al sostegno psicosociale nei servizi.
- 3) Aiutare l'individuo a definire obiettivi, prendere decisioni e risolvere problemi in rapporto a difficoltà personali, sociali, educativi o di lavoro.

La relazione utente/counselor

La totalità cognitiva ed esperienziale di ogni persona, di ogni momento, di ogni evento è ugualmente centrale nell'approccio della Gestalt al counseling. La moderna Gestalt integra corpo, sentimenti ed intelletto inserendo la maggior parte dei bisogni di base delle persone entro il contesto dell'ambiente sociale. La Gestalt ha un approccio integrale, al counseling combina le conoscenze psicoanalitiche con l'inventiva nel processo, attraverso l'uso di tre strumenti: relazione, consapevolezza e sperimentazione. Un approccio al counseling orientato secondo la Gestalt è basato sull'assoluta ed inseparabile unità dell'esperienza corporea, del linguaggio, del pensiero e del comportamento; secondo la sua modalità di base, il corpo/mente reagisce come una totalità.

Il punto focale è il momento della relazione utente/counselor; qui l'obiettivo è un incontro autentico e completo tra queste due persone. Durante il lavoro, l'utente acquisisce risorse emozionali, sicurezza e libertà ed il counselor è visto come persona "reale". Meno il counselor è sperimentato come puro sostituto proiettivo di figure provenienti dal passato, meno vengono utilizzati nel presente modelli del passato. La Gestalt ammette che, dal primo incontro in poi,



utente e counselor si scambiano molti momenti di riconoscimento della rispettiva reale umanità. Sin dall'inizio della relazione utente/counselor, vi è una relazione di mutualità in cui avviene un cambiamento in entrambi. Il cambiamento produttivo può diventare possibile nel riconoscimento e nell'accettazione di che cosa è lui.

Il counselor usa se stesso attivamente ed autenticamente nell'incontro con l'altra persona, invita la persona all'autonomia, all'autocura ed all'integrazione. La Gestalt dà grande valore all'impegno per la sperimentazione, la creatività e l'assunzione di rischio da parte dell'utente e del counselor.

Il counselor deve essere disposto a sviluppare tutte le sue potenzialità per essere autentico nel momento in cui invita l'utente a sviluppare tutte le proprie potenzialità; la Gestalt richiede al counselor un modo di vita compatibile con i valori su cui essa si fonda: propensione ad essere aperto alle esigenze dell'esistenza.

Gli elementi costitutivi della relazione utente/counselor

La proiezione

Secondo la psicoanalisi, la proiezione indica l'operazione con cui il soggetto attribuisce all'altro ciò che esso rifiuta o non accetta come proprio, è il primo meccanismo di difesa della persona, che si verifica nella parte inconscia della persona. Secondo la Gestalt, la proiezione è empatia, quindi, l'empatia è una proiezione al 100%: nel rapporto empatico, infatti, ricordiamo ed evochiamo.

Il qui ed ora

Il "qui ed ora" è l'unica possibilità di vivere nel momento. Il contatto tra l'individuo ed il suo ambiente corrisponde al modo e alla forma in cui ognuno di noi realizza un contatto soddisfacente con il proprio ambiente.

Figura/sfondo

Ogni figura è particolarmente significativa in un determinato contesto, quindi in rapporto al suo sfondo, che a sua volta sorregge la figura. Lo sfondo può essere anche più importante della figura. Abbiamo bisogno di contestualizzare.

La selezione degli stimoli fa in modo che siamo in grado di decidere ciò che riteniamo importante e ciò che lo è meno (figura/sfondo). Grazie a questo tipo di selezione noi interpretiamo la realtà. Vediamo una parte e costruiamo un tutto (il lato negativo è che costruiamo un tutto in base alle nostre ipotesi) con questa parte costruiamo dentro di noi stereotipi e preconcetti che ci fanno conoscere la realtà in modo limitato.

Topdog/underdog

La polarità topdog/underdog corrisponde alla polarità tiranno/suddito. Nell'uomo queste due figure sono presenti contemporaneamente. Si nasce con una valenza biologica underground, con la crescita si forma il Topdog, che incamera le norme anche violente e prevaricatrici. L'adolescente, infatti, ha violenti passaggi dall'aggressività verso tutti, all'aggressività verso se stesso, alla sottomissione. Con il tempo dovrebbero accadere eventi correttivi da parte delle



diverse agenzie educative, che attenuano i conflitti interiori tra il topdog e l'underdog interiori. Finché non c'è mediazione la persona si presenta di volta in volta con una sola polarità. Il topdog usa ordini, minacce, sarcasmo. Se non si risolve il conflitto interiore, il rischio è la somatizzazione. L'underdog si ribella in modo occulto e subdolo.

Il contatto

Ognuno di noi viene al mondo con la tendenza a stare e a muoversi verso la relazione. Il Gestalt Counseling sostiene che l'interconnessione degli individui è fonte di crescita e benessere. L'elemento fondamentale di tale rapporto è il contatto. Il Gestalt Counseling considera e valorizza la capacità della persona di rispondere all'interno di una relazione in modo flessibile, persistente e chiaro, corrispondente ai suoi bisogni di attaccamento e che spinga verso l'esplorazione e la conoscenza.

L'individuo sperimenta un contesto familiare e culturale che non può essere sempre disponibile a soddisfare i suoi bisogni. Per sopravvivere al rifiuto, alla disistima e alle ferite, impara a modellare o inibire tutti i comportamenti che producono una valutazione negativa nel senso del proprio valore da parte degli adulti. Egli impara a relazionarsi all'ambiente anche in situazioni difficili.

Per sopravvivere e convivere con gli altri dobbiamo imparare ad affermare noi stessi, senza perdere di vista il contatto con l'altro. Così come nel contatto con l'altro non dobbiamo perdere noi stessi. Siamo tutti reciprocamente e costantemente coinvolti attraverso modalità di contatto e modalità di resistenze al contatto, che ci influenzano reciprocamente e che caratterizzano il nostro originale campo relazionale costruito insieme all'altro e condiviso.

Il contatto ordinario è sia la fonte delle relazioni, sia la base per la formazione della nostra personalità. Da quando veniamo al mondo, il contatto con le altre persone ci segnala se siamo buoni o cattivi, attenti o disattenti, amati o trascurati, poiché assimiliamo i messaggi con cui gli altri ci rimandano l'idea che gli altri hanno di noi. Il contatto è una parte così integrante dell'esistenza che senza di esso tutto il resto del panorama umano sarebbe un'astrazione.

Il contatto permette alla persona di riconoscere dove si trova, ed in quale situazione si colloca. Fare esperienza del contatto investe e coinvolge più sfere, non soltanto quella verbale. Il contatto si può avere solo nel "qui ed ora". Si entra in contatto con l'ambiente sempre con un'emozione attiva.

Il limite del contatto è la tendenza a chiudere ogni rapporto. Questo è un bisogno, il bisogno di chiudere con una coerenza, che in realtà non avviene in modo automatico. Contatto ed empatia sono entrambi elementi essenziali nel rapporto utente/counselor. Poiché si può verificare un rapporto empatico senza contatto e viceversa, è necessario che l'empatia passi attraverso una forma qualsiasi di contatto che può essere: fisico, verbale, sensoriale.

I 5 livelli del contatto: movimento corporeo, movimento sensorio, livello emotivo (senza morale), livello immaginativo (simboli), livello cognitivo-verbale. Ognuno entra in contatto con il livello che vuole e aprirsi a vari livelli. Il confine tra i livelli è molto labile, è il livello cognitivo che ci permette di esprimere gli altri livelli.



La mediazione interculturale

Le reti sociali e le istituzioni migratorie

Massey (1988) definisce i network come “complessi di legami interpersonali che collegano migranti precedenti e non migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso i vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine”. Grazie alle reti, i processi migratori possono proseguire anche in presenza di condizioni di mercato sfavorevoli, e si indirizzano verso determinati Paesi o località non in dipendenza di maggiori opportunità economica, ma di punti di riferimento creati dall’insediamento di parenti, amici e vicini.

Un’evoluzione della teoria dei network è rappresentata dall’approccio definito “transnazionalismo”, che pone l’accento sui processi mediante i quali gli immigrati costruiscono relazioni sociali composite, che connettono le loro società di origine con quelle d’arrivo.

È stato proposto un ampliamento della prospettiva dei network nel senso di una più ampia teoria delle istituzioni migratorie, comprendente le diverse strutture che mediano tra le aspirazioni individuali all’emigrazione e la concreta possibilità di trasferirsi all’estero per inserirsi nel sistema socioeconomico della società ricevente. Le istituzioni migratorie possono comprendere imprese che reclutano lavoratori all’estero, associazioni di migranti, sistemi di parentela, agenzie governative, professionisti dell’intermediazione, specialisti del trasferimento di persone attraverso le frontiere. Si possono individuare processi di strutturazione delle migrazioni, in cui le azioni individuali si incontrano con le risorse fornite dalle istituzioni migratorie, contribuiscono a modificarle, ne fanno nascere di nuove, e a loro volta sono condizionate dal funzionamento di tali istituzioni. Se non funzionano le istituzioni legali, entrano in gioco le reti e i trasportatori illegali. In seguito i lavoratori emigrati cercheranno presumibilmente di farsi raggiungere dalle famiglie e in tal modo favoriranno la nascita di appositi servizi, legali o illegali.

Teorie sulla mediazione

La mediazione più che risolvere problemi, assegna loro nuovi significati: la mediazione crea una nuova condizione di esistenza del problema, trasformandolo; l’analisi della mediazione mette a fuoco il modo in cui viene trasformato il problema. In particolare, si pone l’accento sulla funzione della mediazione nel facilitare la comunicazione e le relazioni tra le parti in conflitto: la trasformazione del problema si realizza in quanto la facilitazione della comunicazione cambia la relazione tra le parti.

Tuttavia, per uscire da facili generalizzazioni, è importante definire il significato del “cambiamento delle relazioni”. Tre teorie della mediazione sono particolarmente importanti per questo scopo:

1) la teoria dell’insight mediation ha l’obiettivo di cogliere il significato del conflitto dal punto di vista delle parti, scoprire quale sia il “problema” di ciascuna parte e in che modo il fatto di prenderselo a cuore minacci l’altra parte. La mediazione punta a spostare l’attenzione delle



parti sulla relazione, creando lo spazio per un'azione condivisa e una trasformazione sul problema;

2) la teoria della trasformativa mediation si pone l'obiettivo di promuovere un riconoscimento reciproco delle identità e delle prospettive delle parti e di creare le condizioni per un loro empowerment, cioè per un arricchimento della loro possibilità di azione, in vista di una loro autonoma produzione di soluzioni;

3) la teoria della narrative mediation sottolinea l'importanza della produzione di storie prodotte dalle parti e l'esigenza che la mediazione promuova una terza, nuova storia, che sia soddisfacente per entrambe le parti e nella quale sia evidente l'equità, cioè il fatto che nessuna parte è soggiogata o esclusa.

Questi tre diversi significati della mediazione (comprensione approfondita del problema, riconoscimento ed empowerment delle parti, costruzione di una nuova narrazione) sono proposti in alternativa tra loro da queste teorie: tuttavia, il loro intreccio appare evidente nella pratica. L'esplorazione dei significati del problema e la sua trasformazione in una nuova relazione, il riconoscimento reciproco e l'empowerment delle parti, la costruzione di una nuova narrazione possono essere osservati come aspetti diversi dello stesso processo di mediazione. È dunque importante capire come questi tre aspetti si articolino tra loro. Queste caratteristiche tratteggiano una forma di mediazione che è possibile definire dialogica. Le teorie della mediazione, oltre a definire i significati generali della mediazione, suggeriscono anche le forme di azione che li attuano. L'osservazione delle forme di azione è importante perché definisce il processo empirico della mediazione, in particolare il significato del "posizionamento" del mediatore nella comunicazione: il mediatore influenza la comunicazione con le proprie azioni, sebbene debba essere neutrale. Il mediatore è quindi neutrale, ma anche attivo ed influente. Per tutte le teorie sono importanti le azioni che distribuiscono opportunità di parlare, sollecitano le parti ad introdurre i propri interessi e le proprie preoccupazioni, rendono alcuni risultati più probabili di altri.

La facilitazione della comunicazione e della relazione è segnalata come primariamente rilevante anche per la mediazione interculturale. Anche nella mediazione interculturale è evidente l'importanza di comprensione approfondita dei problemi, empowerment dei migranti, costruzione di nuove narrazioni. Nella mediazione interculturale, tuttavia, sorgono due problemi aggiuntivi:

1. l'asimmetria predefinita nella narrazione tra le parti (maggioranza e minoranza, istituzione e soggetto migrante);
2. la centralità della diversità culturale e, spesso, anche di quella linguistica.

Nella mediazione interculturale, entrano quindi in gioco un contesto sociale gerarchico e una forma particolare di diversità. In questo quadro, il posizionamento del mediatore è più complesso, perché tratta problemi di relazione asimmetrica tra le parti e di appartenenza culturale, e spesso è basato sulla competenza nelle due lingue di comunicazione. In questo quadro, un aspetto importante della riflessione sulla mediazione interculturale è capire se e in che modo essa possa essere intesa come una mediazione dialogica. Per capire come si configuri



la mediazione interculturale, se sia dialogica o meno, è indispensabile osservarne con molta attenzione il processo di realizzazione nella comunicazione.

I contenuti della mediazione linguistico-culturale

Il mediatore interculturale è un “esperto di culture” che deve né assecondare le richieste implicite degli operatori dei servizi, che favoriscono la fissazione dei clichè, la diffusione dei “bignami” culturali, ma neppure, ignorandole, fingere che non esistano o lasciarle in uno stato latente. Dovrebbe invece far emergere queste aspettative, decostruendo gli stereotipi e le reciproche rappresentazioni, facendo capire che il suo compito non è spiegare la cultura; che non c’è una cultura araba, piuttosto che indiana o cinese, da spiegare perché tanti sono i modi di vestire un’appartenenza culturale, peraltro in continuo movimento, soprattutto in situazione di migrazione e durante un processo di acculturazione.

Il mediatore è una figura importante dell’interazione, perché la comunicazione può circolare tra soggetti diversi, portatori di logiche e vissute diversi, se il mediatore mette in atto una dinamica relazionale basata sull’empatia, sul decentramento emozionale e culturale, sul riequilibrio dei rapporti di potere, tuttavia, il “ponte” comunicativo si regge grazie ad una pluralità coordinata di contributi messi in campo nell’intervento di mediazione da ogni professionista coinvolto.

Il mediatore dovrebbe attenuare la distanza tra le culture essendo un po’ meno peruviano, nel senso che è in grado di dialogare con le nostre istituzioni, finisce spesso per dare l’impressione che dall’altra parte ci siano dei peruviani tutti uguali, che ragionano da peruviani, e che solo un mediatore può comprenderli. Il mediatore reifica la cultura, la rende visibile e finisce per diventarne una sorta di rappresentante ufficiale istituzionalizzato, sottraendola alla sua natura aperta e fluida e impedendo in tal modo agli individui di esercitare altre opzioni disponibili.

L’attività dei mediatori linguistico-culturali ha tre parametri di riferimento: la cultura d’origine, le conoscenze linguistiche in senso lato, la maggiore o minore presenza di una cultura di mediazione nelle istituzioni. Il modo in cui questi tre parametri trovano attuazione condiziona il rapporto tra mediatore e istituzione. La richiesta di mediazione evidenzia talvolta un atteggiamento di delega, e di de-responsabilizzazione, da parte dell’operatore e del servizio, rispetto alle fatiche e alle sfide della comunicazione interculturale. Si ricorre così a una sorta di “aiutante” della comunicazione al quale affidare la cura dell’accoglienza e del contatto iniziale, anziché ripensare le modalità e i tempi del dialogo

L’accoglienza

L’accoglienza è il momento più delicato del percorso di supporto delle vittime di discriminazione. Chi ha subito un episodio di discriminazione è stato colpito nella propria identità e può presentare alcune reazioni tipiche: rabbia e vergogna che rendono difficile ripercorrere e raccontare l’evento discriminatorio; meccanismi di introiezione del pregiudizio e accettazione del comportamento discriminatorio come giusto o normale; rassegnazione e



percezione dell'inutilità di qualunque azione di contrasto alla discriminazione. Vi può anche essere una sorta di aspettativa negativa nei confronti dell'operatore o che potrebbe condividere il pregiudizio di cui l'utente è stato vittima. Per questo è fondamentale che l'operatore abbia solide capacità di ascolto attivo ed empatia, per aiutare l'utente a parlare di sé e della situazione che l'ha visto vittima di discriminazione. Supporto nella valutazione: chi è portatore di caratteristiche che espongono al rischio di discriminazione, può essere portato a leggere ogni evento negativo come discriminatorio. È fondamentale che l'utente sia accompagnato in un percorso di comprensione della situazione, in modo da poter valutare obiettivamente se è effettivamente stato vittima di discriminazione o meno. In questa fase il ruolo dell'operatore è solo quello di aiutare l'utente a comprendere gli eventi, ponendo domande e cercando di oggettivizzare la situazione, senza quindi imporre la propria interpretazione dei fatti. Alla fine del percorso l'utente può valutare di aver effettivamente subito un evento discriminatorio. L'operatrice o l'operatore illustrano allora le possibili azioni che il nodo della rete regionale può mettere in atto (dalle azioni di pressione, alla consulenza legale). Oppure l'utente può valutare che non si tratti di discriminazione. In questo caso il nodo della rete antidiscriminazione, in particolare i Nodi Raccordo, potranno sostenere l'utente in vari modi: se si tratta di conflitto tramite un accompagnamento agli sportelli di mediazione dei conflitti attivi sul territorio; se si tratta di accesso non corretto ad un servizio, può orientare ed informare l'utente su come accedere correttamente.

5. VERSO LA RETE REGIONALE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

Il progetto No.Di. ha permesso ai soggetti partner della Regione Marche di iniziare a lavorare in maniera operativa sulla costituzione della Rete Regionale contro le Discriminazioni con l'obiettivo di costruire un sistema di prevenzione, segnalazione e rimozione delle discriminazioni.

Ad oggi, è stata messa a punto una proposta di struttura e di funzionamento della rete. A livello regionale si è iniziato ad avviare il confronto con tutti i soggetti del territorio che andranno a costituire i nodi della rete e ad oggi si sta lavorando alla definizione, in particolare, delle procedure di segnalazione delle discriminazioni.

La rete avrà il compito di:

- mettere in rete le iniziative locali coordinandole e operando per favorire le sinergie tra di esse attraverso lo scambio di idee e soluzioni omogeneizzando così gli interventi regionali;
- valorizzare al massimo le competenze e le esperienze di ciascun Ente pubblico, del terzo settore e degli altri soggetti firmatari il presente protocollo, che siano disponibili a partecipare a tale iniziativa;
- permettere la raccolta del maggior numero di segnalazioni possibili.



I Nodi avranno, tra gli altri, il compito di svolgere la funzione di informazione, accoglienza e raccolta dei casi nonché di supporto alla valutazione, all'orientamento e accompagnamento della potenziale vittima, svolgeranno inoltre attività di sensibilizzazione ed informazione sul territorio utilizzando e facendo circolare materiali omogenei (schede, moduli, etc.) concordati a livello regionale.

Nodi e antenne

I Nodi sono soggetti esistenti nel territorio che hanno ricevuto formazione in tema di discriminazioni di origine etnica e religiosa partecipando al percorso di formazione realizzato nell'ambito del progetto No.Di., oppure enti, associazioni, organizzazioni che posseggono una documentata esperienza e svolgono attività di antidiscriminazione e di tutela.

Le Antenne sono i vari soggetti interessati e sensibili al tema. I requisiti minimi richiesti e le funzioni per poter costituire un Nodo sono attualmente in via di definizione.

Per rimanere aggiornati si consiglia di consultare il sito web dell'Autorità Garante della Regione Marche <http://www.ombudsman.marche.it/>

Ombudsman delle Marche - Ufficio antidiscriminazioni

L'Ombudsman delle Marche, ai sensi della legge regionale n. 28/2003, art. 7 bis, opera per contrastare le discriminazioni razziali, etniche e religiose accogliendo le segnalazioni dei cittadini e fornendo informazione, sostegno, consulenza legale e mediazione.

Le attività a tutela dei cittadini stranieri immigrati si suddividono in due macro categorie: attività di informazione e supporto; attività di progettazione e acquisizione dati.

Quanto alle funzioni di informazione e supporto agli stranieri vittime delle discriminazioni dirette ed indirette per motivi razziali, etnici e religiosi, l'Ombudsman svolge una quotidiana attività di informazione e supporto agli utenti (cittadini stranieri e non) e svolge attività di mediazione con Enti Locali e Associazioni che operano a sostegno dei cittadini stranieri per la gestione dei singoli casi.

Al censimento del 2001 gli stranieri presenti in regione erano meno di 45.700 per cui da allora essi si sono più che triplicati, quindi è sempre maggiore l'importanza delle funzioni che l'Ombudsman svolge a tutela di questa categoria di cittadini.

Nell'anno 2013, in particolare, l'attività dell'Ufficio si è rivolta alla tutela di rom, sinti e camminanti residenti e non sul territorio. In particolare:

- discriminazione nel mercato del lavoro e nell'accesso all'alloggio: difficilmente rom, sinti e camminanti riescono ad affittare un'abitazione, essendo di fatto esclusi dalle case popolari, non hanno altra scelta se non quella di trovare una sistemazione dove possibile, spesso in insediamenti informali. Qui, senza alcun titolo legale, sono esposti a sgomberi forzati e ad altre violazioni dei diritti umani.



- violazioni del diritto all'istruzione: molti bambini rom subiscono diffuse violazioni del diritto all'istruzione, che comprende il diritto all'istruzione primaria gratuita e obbligatoria e la parità di accesso all'istruzione secondaria, tecnica, professionale e superiore. Le violazioni di tale fondamentale diritto ha diverse cause, tra queste l'isolamento in insediamenti abitativi precari e la lontananza dai centri abitati, le spese troppo alte di trasporto.

L'emergenza a cui ci si è trovati far fronte riguarda il fatto che rom, sinti e camminanti hanno redditi inferiori alla media, pessime condizioni di salute, abitazioni più misere, un tasso di alfabetizzazione più basso e più alti livelli di disoccupazione rispetto al resto della popolazione, pertanto incontrano quotidiani ostacoli nell'accesso al diritto a un alloggio adeguato, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e al lavoro, vivendo in insediamenti abitativi precari e isolati, spesso senza elettricità o acqua corrente, sono a rischio di contrarre malattie e difficilmente accedono alle cure sanitarie di cui hanno bisogno.

Quanto all'attività di progettazione e acquisizione dati, nell'anno 2013 il settore a tutela dei cittadini stranieri immigrati ha concentrato la propria attenzione:

- sulla formazione, in termini di prevenzione e la promozione di una cultura della tolleranza;
- sulla progressiva realizzazione di una rete regionale contro le discriminazioni.

La formazione e la costruzione della rete sono state e vengono tutt'ora realizzate in collaborazione con l'Università di Urbino Carlo Bo e la Regione Marche, anche attraverso la preliminare costituzione del "Gruppo regionale di Lavoro contro le discriminazioni".

L'Ombudsman e l'avvio delle fasi inerenti la costruzione di reti territoriali contro le discriminazioni

L'avvio delle attività per la costruzione di una rete territoriale contro le discriminazioni ha portato l'Ombudsman ad iniziare un percorso suddiviso in varie fasi: in primo luogo sono stati realizzati seminari di formazione distribuiti sul territorio regionale, supportando la costruzione di un sistema di prevenzione, contrasto e monitoraggio di tutte le forme di discriminazione.

Si è pertanto ideato e definito il progetto: "Rete territoriale contro le discriminazioni – fase 1", attraverso l'organizzazione di seminari formativi distribuiti sul territorio regionale e rivolti a coloro (istituzione e privato sociale), che direttamente o indirettamente lavorano a contatto con cittadini stranieri immigrati.

Per offrire continuità alla costruzione della rete, l'Ombudsman ha ritenuto di realizzare un sistema informativo continuo tramite la costituzione di un google group al quale aderiscono tutti coloro che hanno partecipato ai seminari formativi. I soggetti che hanno partecipato ai seminari possono costituire una comunità di pratiche che in quello spazio potrà scambiare esperienze, informazioni e dubbi. Le newsletters vengono trasmesse con cadenza mensile garantendo informazione e supporto nella eventuale gestione dei casi di discriminazione. Tale fase progettuale ha acquisito il nome RE.Co.DIS e ha prodotto sino ad ora ottimi risultati. Il



progetto in questa II fase intende dare avvio ad una riflessione mirata all'istituzionalizzazione di un percorso di presa in carico della segnalazione definito, semplice e funzionale.

A tal fine è in corso di predisposizione un modulo (Form), per le segnalazioni dei casi di discriminazione che verrà reso disponibile sul sito dell'Ombudsman e che sarà un ulteriore utile strumento per facilitare l'accesso alle segnalazioni su casi di presunte discriminazioni, la gestione delle stesse e il monitoraggio del fenomeno discriminatorio sul territorio regionale. La segnalazione potrà essere effettuata da tre soggetti distinti: la vittima, il testimone e il Nodo che potrà accedere al sistema attraverso una Username e una Password. Il form sarà disponibile in lingua italiana, inglese, francese, spagnola e tedesca.

Sempre nell'ottica di favorire il contrasto alla discriminazione e lavorare alla sensibilizzazione al problema, il Garante ha aderito, in qualità di Partner istituzionale, al progetto interregionale "No.Di - No Discrimination", presentato dalla Regione Umbria in qualità di capofila, nell'ambito dell'azione / capacity Building - rete Discriminazione - Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi. Progetto molto ambizioso, realizzato dalla Regione Umbria in partenariato con la Regione Marche, ACSIM, Cidis Onlus, Fondazione Caritas Senigallia Onlus, Free Woman Onlus, Gruppo Umana Solidarietà G. Puletti, On the road Onlus, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e supportato da una rete territoriale composta da Enti pubblici locali (Province e Comuni), Associazioni e Cooperative.

In merito ai compiti inerenti l'acquisizione dei dati di interesse sulle fenomenologie attinenti la discriminazione, si segnala infine che in data 16 ottobre 2013, con decreto del presidente della Giunta Regionale n.174, è stato istituito il **Tavolo Regionale per l'inclusione e l'integrazione sociale delle popolazioni Rom Sinti e Camminanti**, di cui l'Ombudsman è componente effettivo. Questo importante obiettivo è stato raggiunto grazie alla costante collaborazione con l'Assessorato ai servizi sociali della Regione Marche, sul delicato tema dell'inclusione.

Gruppo di lavoro regionale contro le discriminazioni di origine etnica e religiosa nelle Marche

L'Ombudsman delle Marche ha svolto e svolge nel territorio interventi di formazione finalizzati a promuovere il diritto all'uguaglianza nonché attività di sensibilizzazione in materia di lotta alla discriminazione di origine etnica e religiosa (Rete Discriminazioni Fase I e fase II).

Per lo svolgimento delle azioni citate e per la gestione delle segnalazioni su presunte discriminazioni, l'Ombudsman delle Marche dal 2012 collabora con ottimi risultati con l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), la Regione Marche Servizio Politiche Sociali, la Regione Marche Agenzia regionale Sanitaria (A.R.S. Marche) e l'Associazione Avvocato di Strada Marche.

In considerazione dell'aumento delle segnalazioni di discriminazione (+53%), l'Autorità di Garanzia ha ritenuto opportuno formalizzare e sistematizzare la collaborazione spontanea tra i soggetti sopra menzionati costituendo un **Gruppo di lavoro contro le discriminazioni di**



origine etnica e religiosa nelle Marche. L'atto, in corso di perfezionamento, sarà approvato presumibilmente entro la prima metà del mese di luglio 2014.

Il Gruppo avrà il compito di:

- *diffondere e promuovere* il principio di parità di trattamento delle persone, indipendentemente dalla razza, origine etnica e religiosa, promuove politiche locali contro le discriminazioni (advocacy);
- *valorizzare* al massimo le competenze e le esperienze di ciascun ente pubblico, del terzo settore e degli altri soggetti che siano disponibili a partecipare a tale iniziativa;
- *individuare e riconoscere* formalmente i punti della Rete operanti sul territorio (partnership);
- *realizzare* azioni di sostegno regionale alla rete (formazione, aggiornamento, consulenza, materiali informativi, sito web, ecc),
- *individuare, condividere e realizzare* strategie e strumenti per l'accoglimento, la rilevazione ed il monitoraggio stabile delle discriminazioni (raccolta dati e report periodici), nonché l'elaborazione di modalità condivise per la gestione dei casi e la difesa dei soggetti discriminati;
- *gestire* i rapporti con l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) e con le altre reti antidiscriminazione operanti sul territorio ed in altre Regioni,
- *definire, validare e condividere* progetti, azioni, strumenti e modalità di intervento per prevenire e contrastare le discriminazioni, anche procedendo a mettere in rete le iniziative locali, coordinandole e operando al fine di favorire sinergie attraverso lo scambio di idee e soluzioni.

E' in corso di condivisione la possibilità che il Gruppo di lavoro possa avvalersi, qualora serva per la soluzione dei casi, della competenza specifica delle strutture regionali.

Integrazione e pari opportunità

Secondo il nono rapporto CNEL sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia (luglio 2013) le Marche possiedono il sesto più alto potenziale di integrazione tra tutte le regioni italiane, in virtù di un indice di 60,1 su scala da 1 a 100 che la colloca tra i contesti di fascia alta. Dei due indici che concorrono a determinare questo potenziale complessivo, è significativo che sia quello di inserimento sociale degli immigrati (61,6) a contribuirvi maggiormente in termini positivi, dato che l'indice del loro inserimento lavorativo si attesta a un valore lievemente inferiore (58,7) a causa di aspetti più problematici che lo riguardano e ne tengono più basso il livello. È da segnalare che tra tutte le province italiane, è Macerata a detenere il più alto potenziale di integrazione e che Pesaro-Urbino segue a breve distanza.



PER APPROFONDIRE

Sitografia:

<http://www.ombudsman.marche.it/>

<http://ods.ars.marche.it/OsservatorioDiseguaglianzenellaSalute.aspx>

<http://retedelleconsiglierediparitadellemarche.wordpress.com>

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/contro-le-discriminazioni/approfondimenti/pubblicazioni/pubblicazioni-centro-regionale>

<http://simmweb.it>

<http://cronachediordinariorazzismo.org> www.meltingpot.org <http://www.lunaria.org>

<http://www.gruppocrc.net>

www.unar.it

www.cirdi.org

www.cronachediordinariorazzismo.org

www.asgi.it

Bibliografia sul diritto in tema di discriminazioni:

L'accesso non discriminatorio alle prestazioni di welfare. L'orientamento delle Corti Europee – Bollettino LDF gennaio 2013

L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto – International Commission of Jurists – 2012

Codice contro le discriminazioni a cura del Difensore Civico Regione Emilia-Romagna – 2010

Rapporto Ecri sull'Italia – 2012

Razzismo e xenofobia in Italia – Rapporto periodico CERD – 2012

Cronache di Ordinario Razzismo – Definizioni di razzismo

Rapporto sul Razzismo in Italia – Lunaria – 2009

Cronache di Ordinario Razzismo – Lunaria – 2011

Definizione di Etnocentrismo – Enciclopedia Treccani – 1993

Kit “Io dico no alle discriminazioni” – UNAR / Dipartimento Pari Opportunità – 2013

Bibliografia su discriminazioni nella salute:

Conferenza Stato – Regioni: Accordo CSR 25572012 “Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l’assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane

Francesca Biondi Dal Monte, Welfare, immigrazione e non-discriminazione, Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa” (Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011)”

Lunaria: I diritti non sono un costo

Bibliografia sulla relazione d’aiuto:



- Aime M., (2012). Dalla trasparenza all'opacità. Ipotesi per una nuova mediazione culturale. in *Mondi Migranti* n. 1 2012, Franco Angeli, Milano.
- Baraldi C., (2012). Comprensione, empowerment e narrazione nella mediazione sanitaria. in *Mondi Migranti* n. 1 2012, Franco Angeli, Milano.
- Barberis E., (2010). Il ruolo degli operatori sociali dell'immigrazione nel welfare locale in *La Rivista delle Politiche sociali*, 1/2010.
- Clarkson P., (1992). *Gestalt – Counseling*, Sovera Multimedia, Roma.
- Colombo E., (2007). Molto più che stranieri, molto più che italiani. Modi diversi di guardare ai destini dei figli di immigrati in un contesto di crescente globalizzazione, in “*Mondi migranti*” n. 1 - 2007, Franco Angeli, Milano.
- Favaro G. (2006). I paradossi della mediazione, in AA.VV., *Atlante della mediazione linguistico-culturale*, Franco Angeli, Milano.
- Lannutti V., (2009). Le criticità delle politiche per gli immigrati, in Animalì S. (a cura di) *Politiche e cittadinanza. Rapporto sui diritti nelle Marche*, Carocci, Roma.
- Lannutti V., (2009). Mediare tra scuola e famiglia in Pattarin E. (a cura di), *Traduttori di culture: i mediatori linguistico-culturali, Affinità elettive*, Ancona.
- Luatti L., (a cura di) (2006). *Atlante della mediazione linguistico culturale. Nuove mappe per la professione del mediatore*. Franco Angeli, Milano.
- Luatti L., Torre A., (2012). Introduzione: sulla mediazione culturale. in *Mondi Migranti* n. 1 2012, Franco Angeli, Milano.
- Pattarin E., (2009). *Traduttori di culture. Affinità elettive*, Ancona.
- Pattarin E. Lannutti V. Milzi G.. (2012). Diffidenza e ostilità in un'isola felice. Discriminazioni a carico di cittadini stranieri nelle Marche. *Cattedrale*, Ancona.
- Perls F. S., (1973). *The Gestalt approach and eye witness to therapy*, trad. It. *L'approccio della Gestalt*, Astrolabio, Roma, 1977.
- Polster E., (1987). *Every person's life is worth a novel*, trad. it. *Ogni vita merita un romanzo: quando raccontarsi è terapia*, Astrolabio, Roma, 1988.
- Polster E., (2006), *Creating a system of lifetime guidance*, trad. It. *Psicoterapia del quotidiano*, Erickson, Gardolo (Tn), 2007.
- Touraine A., (2000). *Come liberarsi del liberismo*. il Saggiatore, Milano.
- Touraine A. (2008). *La globalizzazione e la fine del sociale*. il Saggiatore, Milano.
- Wieviorka M., (2001). *La différence*. trad. It. *La differenza culturale*, Laterza, Bari, 2002