





Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014 – 2020

Obiettivo specifico 2 Integrazione/Migrazione legale – Obiettivo nazionale 3 <u>Capacity</u> Building- Lettera L)

PROG. 165 – <u>ReAcT</u>-ER Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna

CUP E49D16001350007

PROGETTO ReAcT-ER Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna



















Report

a cura di Thomas Casadei, Luigi Foffani, Vincenzo Pacillo,
Serena Vantin, Gianfrancesco Zanetti

Hanno collaborato: Pierluigi Allegretti, Caterina Burgisano, Rachele
Cocciolito, Matteo Corsalini, Massimo Gelardi, Alessandro Maffei,
Salvatore Milianta, Federico Oliveri, Giorgio Pighi, Gianmaria Zamagni,
Matteo Zattoni

INDICE

Introduzione	p. 5
Il progetto ReAct-ER "Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna"	
Prefazione teorica	p. 10
I. Le discriminazioni istituzionali: profili d'indagine	p. 18
II.1 Discriminazioni e discriminazioni istituzionali	p. 18
II.2 Le discriminazioni istituzionali nell'accesso alle prestazioni sociali	i, con
particolare riferimento alle misure di contrasto alla povertà	p. 29
II.3 Le discriminazioni istituzionali nell'accesso all'edilizia pubblica	
	p. 34
II.4 Le discriminazioni istituzionali nella pratica della libertà di culto	in un
contesto pluralistico	p. 50
II. Analisi e monitoraggio delle schede di rilevamento di pote	enziali
discriminazioni	p. 78
III.1 Modalità e criteri di valutazione	p. 78
III.2 Analisi e monitoraggio su atti relativi all'accesso alle prestazioni social	i
1	p. 79
III.3 Analisi e monitoraggio su atti relativi all'edilizia pubblica	p. 104
III.4 Analisi e monitoraggio su atti relativi alla libertà di culto in un cor	ntesto
pluralistico	. 112
IV. Tre pareri giuridici	p. 118

					contrasto					

p. 181

Riferimenti normativi p. 188

Riferimenti bibliografici p. 220

Appendice: il Percorso di formazione giuridica "verso la Legal Clinic" del CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità

p. 229

Introduzione

Il progetto ReAct-ER "Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna"

L'Emilia-Romagna è la regione italiana con il più alto numero di cittadini stranieri residenti. Il tasso d'incidenza è del 12,1%, a fronte della media nazionale che è dell'8,2%. I cittadini stranieri residenti all'1.1.2015 sono stati 538.236, in crescita rispetto ai 536.022 dell'anno precedente.

I principali Paesi di provenienza degli stranieri residenti sono, Marocco, Albania, Moldavia, Ucraina, Cina, Tunisia.

La Regione Emilia-Romagna ha avviato nel 2007 il Centro regionale contro le discriminazioni articolato oggi in 158 punti di accesso, distribuiti su tutto il territorio regionale e coordinati a livello sovra locale (distrettuale/provinciale) da Nodi di coordinamento territoriale, a loro volta coordinati dalla Regione. Il Centro persegue obiettivi di prevenzione, promozione di azioni positive, rimozione delle discriminazioni e monitoraggio sul territorio regionale (LR 5/2004), anche attraverso azioni di supporto come corsi di formazione, incontri di aggiornamento, supervisione dei casi, attività di sensibilizzazione e promozione. Dal 2014 l'intervento del Centro è stato esteso a tutti i fattori di discriminazione indicati all'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (es. sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione etc). Nel 2009 è stato sottoscritto un protocollo con UNAR rinnovato nel 2012. Dal 2008 sono stati trattati 557 casi sia direttamente segnalati al Centro attraverso i suoi punti territoriali, sia pervenuti tramite UNAR e il suo numero verde. Dal 2009 al 2015 sono stati organizzati 218 eventi, soprattutto per la Settimana d'azione contro il razzismo. In questo contesto, il Centro Regionale Contro le Discriminazioni dell'Emilia-Romagna svolge da anni attività di prevenzione e rimozione delle

discriminazioni ponendo particolare attenzione a quelle che possono derivare dalla applicazione o interpretazione delle norme da parte delle Pubbliche amministrazioni (es. approfondimenti sull'accesso al pubblico impiego per i migranti, all'iscrizione anagrafica, al diritto di residenza e all'alloggio pubblico).

Alla luce di questo back-ground, la Regione Emilia-Romagna in qualità di capofila in collaborazione con i partner di progetto Azienda pubblica

Servizi alla persona del distretto Cesena Valle Savio, Comune di Bologna, Comune di Modena, Comune di Ferrara, Comune di Ravenna, Università di Modena e Reggio Emilia, Comune di Reggio nell'Emilia, ha dato avvio al progetto ReAct-ER "Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna" finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020- Obiettivo specifico 2 – Obiettivo nazionale 2- a valere sull'avviso territoriale per la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni prot. N. 19738/2015.

In tale progetto si è posta un'attenzione specifica alle discriminazioni derivanti dall'interpretazione ed applicazione delle norme vigenti potenzialmente in grado di escludere alcune categorie di Cittadini dal godimento dei diritti e dal pieno accesso ai beni e servizi in condizioni di parità, tali da renderli soggetti particolarmente vulnerabili.

In particolare il progetto intende prevenire e contrastare fenomeni discriminatori nei confronti di Cittadini di Paesi Terzi nei seguenti ambiti:

- 1. accesso alle prestazioni sociali la cui istruttoria e/o erogazione è di competenza dei Comuni (es. assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori e di maternità);
 - 2. accesso all'edilizia residenziale pubblica;
- 3. pratica dei diritti relativi alla libertà di religione in contesto pluralistico (es. luoghi di culto, servizi cimiteriali, mense).

Dall'analisi di contesto è emersa, inoltre, la necessità di consolidare e ridefinire modello e funzionalità del Centro e della rete, in collaborazione con Enti locali e Università, anche per far fronte alle sfide poste dalla riforma istituzionale portando a sistema esperienze locali in capo a singoli Enti locali partner del progetto.

Il presente progetto è stato quindi l'occasione per ridefinire un nuovo assetto che, nel salvaguardare la dimensione di rete e la valorizzazione di competenze già esistenti, possa continuare a fornire risposte ad una pluralità di bisogni e casistiche, attraverso Nodi con competenza territoriale vasta.

Obiettivi del progetto

L'obiettivo generale del progetto è stato quello di prevenire e rimuovere eventuali discriminazioni istituzionali che abbiano l'effetto di escludere i cittadini di Paesi Terzi dal godimento dei loro diritti e dal pieno accesso a beni e servizi in condizioni di parità, attraverso la formazione e qualificazione degli operatori/trici dei punti territoriali contro le discriminazioni.

Gli obiettivi specifici perseguiti sono stati quello di:

- rafforzare le competenze dei Nodi per prevenire/individuare/rimuovere eventuali forme di discriminazione istituzionale nei confronti di cittadini di Paesi Terzi connesse all'accesso e alla fruizione dei pubblici servizi erogati dai Comuni nei seguenti ambiti: prestazioni sociali, alloggio pubblico, libertà di pratica religiosa in contesto pluralistico;
- individuare eventuali meccanismi o prassi discriminatori presenti nelle procedure, negli atti e nei regolamenti di istruttoria e/o erogazione di beni e servizi, basati su una non appropriata applicazione/interpretazione delle norme vigenti e potenzialmente in grado di escludere i cittadini di Paesi Terzi dal godimento di diritti; in questa prospettiva si sono elaborati strumenti di individuazione e di rimozione anche attraverso la raccolta, analisi e valorizzazione di buone pratiche a livello nazionale;
- sensibilizzare e qualificare le competenze a livello locale attraverso azioni

informative per il personale delle PA e dei servizi pubblici, delle reti locali e dei cittadini di paesi terzi, anche al fine di far emergere casi di discriminazione e raccoglierne le segnalazioni;

 avviare un percorso di consolidamento e ridefinizione del modello e delle funzionalità del Centro regionale e della rete territoriale.

Le attività previste sono state:

- <u>formazione su discriminazioni istituzionali</u> al fine di individuare profili potenzialmente discriminatori nelle procedure, atti e regolamenti comunali che regolano l'accesso ai servizi su 3 particolari ambiti: prestazioni sociali, edilizia pubblica, pluralismo religioso. La formazione è stata realizzata dall'Università di Modena e Reggio Emilia Dipartimento di Giurisprudenza per un totale di 24 ore suddivisa in 3 moduli. Alla formazione hanno partecipato 35 operatori pubblici e del privato sociale. L'attività è stata realizzata attraverso la metodologia della formazione/azione. Ogni modulo è stato costituito da una sessione teorica e da una sessione pratica per la co-costruzione degli strumenti di rilevazione di eventuali profili discriminatori contenuti in procedure, atti amministrativi e regolamenti comunali.
- monitoraggio delle procedure di istruttoria e/o erogazione di beni e servizi: sulla base di una griglia di rilevazione condivisa sono stati analizzati 90 atti amministrativi/procedure rispetto ai tre ambiti sopracitati a cura dei Nodi facenti capo ai Comuni partner del progetto; ogni Nodo ha effettuato il monitoraggio nel proprio Ente e in almeno altri cinque appartenenti alla stessa provincia in riferimento ad almeno uno dei tre temi (prestazioni sociali, alloggio pubblico, pratica religiosa in contesti di pluralismo religioso).
- <u>informazione e sensibilizzazione sui territori</u>: ogni Comune partner di progetto ha realizzato attività di informazione/formazione rivolti ad operatori pubblici/privati sul contrasto alle discriminazione; attività di informazione e sensibilizzazione rivolte ai Cittadini di paesi terzi al fine di

- <u>rafforzamento della rete regionale antidiscriminazione</u>: attraverso l'elaborazione di nuove linee guida del Centro e della rete regionale e la sottoscrizione di un accordo operativo con UNAR.

Il presente report intende presentare i risultati delle attività di monitoraggio delle procedure analizzate e fornire linee/guida al fine di prevenire eventuali profili di discriminazione istituzionali nei confronti dei Cittadini di Paesi Terzi.

Prefazione teorica

Al di là dei problemi teorici che sussistono per la definizione di qualsiasi categoria, la discriminazione presenta specificità molto concrete.

Le cose non si semplificano affatto quando si restringa il fuoco di attenzione a quel particolare ambito che è l'universo giuridico¹ posto in essere, come un orizzonte di fatti istituzionali, dalle credenze condivise che soggiacciono, o vengono evocate da, determinate disposizioni normative².

Non si può stabilire in anticipo la lista delle categorie discriminate, o a rischio di discriminazione: i gruppi discriminati non si presentano come un insieme chiuso predato, come i segni zodiacali.

Negli Stati Uniti, la *Equal Protection Law* affonda le sue radici in una nota a piè di pagina, spesso definita *a seminal footnote*, del giudice Stone, nel caso *United States* v. *Carolene Products Co.* (1938). Ivi la Corte Suprema scrisse che "il pregiudizio verso minoranze specifiche e definite (*discrete and insular*) può costituire una speciale condizione, che tende a seriamente impedire il funzionamento di quei processi politici ai quali normalmente ci si affida per proteggere le minoranze e [...] che può esigere una indagine giudiziaria corrispondentemente più accurata"³.

L'analisi della "eguale protezione" richiede dunque due passi: il primo per stabilire se il gruppo del quale si discute costituisce un gruppo "suspect" o "quasi suspect".

Non stupisce che la Corte Suprema abbia determinato che gli Afro-Americani (i *blacks*) costituiscono la classe sospetta paradigmatica, e che le donne costituiscono la classe "quasi sospetta".

12

¹ Sulle sue recenti trasformazioni si può vedere S. Rodotà, *La narrazione dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

² Per queste assunzioni di sfondo si veda Gf. Zanetti, *Introduzione al pensiero normativo*, Diabasis, Reggio Emilia, 2004.

³ United States v. Carolene Products Co. (1938), XV, 14-15, 22.

È evidente che minoranza discriminata non ha nulla a che vedere con i numeri: da un punto di vista numerico, le donne non costituiscono sempre una minoranza. Ma è anche evidente che l'idea centrale della giurisprudenza di *Equal Protection* è che poiché alcuni gruppi sono svantaggiati nel proteggere i propri interessi attraverso il processo politico e istituzionale, c'è una corrispondente maggior responsabilità giuridica nell'esaminare norme che potrebbero discriminare quei gruppi.

Caratteristico di tale approccio è l'elemento *bottom-up* e proprio per questo motivo lo si è adottato per svolgere e realizzare il progetto di cui queste pagine danno conto.

L'impianto teorico che si genera su questi presupposti implica una paziente attenzione ai casi concreti, alle loro specificità. Una solida capacità di ascolto, e una volontà di farsi guidare dai dati empirici anziché dal pregiudizio, quando non da motivazioni irrazionali.

Jeremy Waldron ha offerto, in forma cursoria, una distinzione fra "eguaglianza di base" (basic equality), ed "eguaglianza normativa" (una traduzione invero molto libera di: equality as a goal)⁴. Se gli uomini e le donne sono fra loro eguali, eguali da un punto di vista importante e decisivo, allora vanno imperativamente trattati "egualmente", o

_

⁴ Jeremy Waldron, *God, Locke, and Equality. Christian Foundations in Locke's Political Thought*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2002. Da un lato, si può sostenere che gli esseri umani sono, in qualche modo decisivo (*in some fundamental and compelling sense*), eguali fra loro. D'altra parte, si può avere riguardo al valore dell'eguaglianza, che diventa interpretabile soprattutto come fine al quale tendere (*as a policy goal*). Nel testo di Waldron dedicato a Locke viene sottolineato come, nella discussione specialistica odierna, l'eguaglianza sia certamente un argomento centrale, ma solo per quel che riguarda l'eguaglianza *as a goal:* l'eguaglianza di base rimane un tema sostanzialmente trascurato. Su questi aspetti: Gf. Zanetti, *I diritti degli eguali. Riconoscimento delle identità e rimozione delle disuguaglianze*, in C. Altini (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 253-269 (saggio pubblicato anche col titolo *Aspetti dell'eguaglianza*, in: I. Belloni e R. Forlenza (a cura di), *Questioni civiche. Forme, simboli e confini della cittadinanza*, Diabasis, Reggio Emilia, 2010.

almeno "da eguali": l'eguaglianza basic sembra costituire un punto di partenza ideale per un argomento ostile sia ai privilegi sia alle discriminazioni.

Che l'eguaglianza normativa segua l'eguaglianza di base è non solo in accordo con le nostre credenze intuitive, ma configura anche una posizione argomentativamente solida.

Vale la pena, tuttavia, controllare se il discorso sull'eguaglianza, quando sia organizzato intorno alle categorie dell'eguaglianza "di base" e "normativa", non possa risultare più complesso, e magari meno rassicurante.

Ora, l'asserzione di una fondamentale *basic equality* fra uomini diversi per origine e provenienza, può sostenere argomenti di eguaglianza normativa, di *equality as a goal*⁵, in quanto tale ostile alle discriminazioni.

Se però si indebolisce il presupposto dell'eguaglianza di base, si indebolisce anche l'argomento che chiede di implementare l'eguaglianza as a goal.

Si supponga che esistano test per misurare il cosiddetto quoziente di intelligenza. Si supponga, altresì, che emerga quale risultato costante di questi test che i membri di un determinato gruppo, per esempio le persone non autoctone, risultino costantemente e uniformemente inferiori. Il discorso normativo sull'eguaglianza potrebbe entrare in crisi; un'integrazione su base di eguaglianza apparirebbe in un quadro di questo genere pressoché impossibile, e dunque sconsigliabile⁶. Non c'è "ingiusta discriminazione" se la differenza è reale.

I membri di un determinato *encompassing group*, per esempio i membri di un gruppo concettualizzato come "stranieri" in virtù della provenienza, possono dunque voler accedere a determinati beni e servizi, quali appunto alloggi dignitosi, servizi sociali, ecc.

-

⁵ In suo nome si possono esigere, per esempio, previsioni normative volte ad assicurare a chi non è bianco l'accesso a buone scuole, con adeguati sussidi didattici, personale docente qualificato, e così via.

⁶ Cfr. il *notorious* testo di R.J. Herrnstein, Ch. Murray, *The Bell Curve. Intelligence and Class Structure in American Life*, Free Press, New York, NY, 1994.

Questi beni hanno però una ricaduta nelle generazioni successive, perché condizioni dignitose rispetto alla risposta a bisogni fondamentali possono rappresentare una chiave di accesso a professioni remunerative, a una qualche forma di sicurezza economica, e a un certo prestigio sociale.

Poter garantire alla propria famiglia una certa sicurezza significa fra l'altro anche poter garantire ai propri figli un ambiente appropriato negli anni decisivi dell'infanzia e dell'adolescenza: sicurezza affettiva e sociale, un'adolescenza serena (senza i traumi e la pressione angosciosa che sempre sono l'esito della precarietà economica), giocattoli intelligenti, possibilità di una supervisione da parte di adulti responsabili, accesso a istituzioni che rinforzano le social skills e la capacità di apprendimento, e così via.

Si tratta, naturalmente, di una lista incompleta e approssimativa: ma è evidente che si tratta di quegli stessi fattori che influiscono sul risultato dei test, e che di fatto determinano la riuscita a quel tipo di prova⁷, come, in ipotesi, dimostrerebbero fra l'altro gli esiti dei test che misurano il quoziente intellettuale sui bambini appartenenti a dette minoranze che vengono adottati.

Si tenga presente che il test era esattamente lo strumento diagnostico che, sempre in ipotesi, sembrava al contrario dimostrare l'assenza di *basic equality*, e che di fatto sembrava validare la "ragionevolezza" di una discriminazione.

L'effetto sociale delle pratiche di eguaglianza si espande ulteriormente: perché la posizione sociale conseguita può rendere *role models*; perché ci saranno figure, appartenenti a gruppi comprensivi svantaggiati e discriminati, che assumeranno una

⁷ Cfr. R.E. Nisbett, *Intelligence and How to Get It. Why Schools and Culture Count*, Norton & Company, New York NY, 2009, per una confutazione della *hereditarian view* sull'intelligenza. Per Nisbett i test misurano qualcosa di esistente; il ruolo giocato dall'ereditarietà genetica non è tuttavia molo significativo. "If I.Q. differences are indeed largely environmental, what might help eliminate group disparities? The most dramatic results come from adoption. When poor children are adopted by upper-middle-class families, they show an I.Q. gain of 12 to 16 points. [...] The challenge is to find educational programs that are as effective as adoption in raising I.Q." Jim Holt, *Get Smart*. "The New York Times Book Review", Sunday, March 29, 2009.

funzione di *leadership* morale, capace fra l'altro di motivare e di ispirare altri membri di quel gruppo, desiderosi di affermarsi. Queste figure, nelle varie comunità entro il dato *ecompassing group*, godono da un lato della fiducia dei membri del gruppo in generale, e conoscono d'altra parte il funzionamento dei meccanismi istituzionali, ufficiali e non, che presiedono alla fruizione delle opportunità sociali effettivamente disponibili. Il risultato è che il numero dei membri di quel gruppo svantaggiato disposti e motivati a fruire di quelle opportunità cresce significativamente, idealmente fino al riequilibrio della proporzione nell'accesso a beni e servizi.

L'eguaglianza di base come punto di arrivo è rilevante. I corpi, le membra e i cervelli, le menti di questi bambini appartenenti in ipotesi a una minoranza svantaggiata sono ora *più eguali*. Il cervello è un organo straordinariamente plastico: esso risente, automodificandosi, degli stimoli esterni. Ma i corpi stessi si modificano da punti di vista non secondari: la fondamentale aspettativa di vita, la performance sportiva e atletica, il sistema immunitario.

Questo è appunto un percorso che parte dall'eguaglianza normativa e si conclude nell'eguaglianza di base. I membri di quel dato gruppo comprensivo *diventano* "eguali" come esito di una pratica conflittuale: quando in altre parole si combatte e si argomenta per la (loro) eguaglianza. La discriminazione dei gruppi svantaggiati ha radici profonde.

La diversità insomma, esiste: ma molto spesso viene costruita dalla discriminazione⁸.

Si tratta dunque di partire dai casi concreti per costruire efficaci pratiche antidiscriminatorie – che per quanto si è detto non potranno essere solo pratiche di astinenza, raccomandazione di non discriminazione, divieto di oppressione: ma azione affermativa della pratica antidiscriminatoria.

Un esempio interessante di questo approccio al problema delle discriminazioni è quello relativo alle pratiche tradizionali di alcune minoranze etniche, migranti in paesi più ricchi di opportunità rispetto a quelli di origine.

_

⁸ Sul nesso diversità-discriminazione si vedano, a titolo esemplificativo, i saggi contenuti nel fascicolo n. 36 di "Ragion pratica" dedicato a *Diversità e diritti umani*.

I migranti vengono spesso percepiti come "diversi", e non c'è dubbio che, per molti rispetti, lo siano, così come anche gli italiani possono essere molto diversi fra loro.

La diseguaglianza di base viene talora enfatizzata mettendo a tema alcune pratiche tradizionali: matrimoni poligamici, il velo, le mutilazioni genitali femminili. La reazione standard di fronte alle pratiche tradizionali è il divieto. Poiché le popolazioni migranti "sono" diverse (come provano le pratiche tradizionali) vanno trattate diversamente (vietando quelle pratiche). In realtà, nonostante alcune pratiche tradizionali siano assai difficili da estirpare, è praticamente certo che esse tendono a diminuire drasticamente in concomitanza di una situazione economica che garantisca un certo agio, di opportunità di avanzamento professionale per i membri delle famiglie, e di istruzione di buon livello.

Facilitare la riuscita economico-sociale dei migranti, consentire un adeguato accesso all'alloggio e ai servizi sociali significa anche porre le basi per una futura integrazione nel tessuto culturale delle comunità di destinazione.

Anche in questo caso, si *diventa* eguali a partire da pratiche concrete di eguaglianza. Naturalmente queste operazioni non sono prive di costi e richiedono precise scelte sul piano istituzionale.

Affiancare al tradizionale percorso dall'eguaglianza di base all'eguaglianza normativa il percorso argomentativo alternativo (e controintuitivo) dall'eguaglianza normativa all'eguaglianza di base può dunque rappresentare un modo interessante per problematizzare lo status delle categorie a qualche livello *suspect*, potenziali oggetti di discriminazione⁹.

contesti un ruolo importante, che non è possibile mettere a fuoco criticamente in questa sede.

17

⁹ Come si è accennato in apertura, l'orizzonte dei fatti istituzionali, delle credenze condivise che soggiacciono, o vengono evocate da, determinate disposizioni normative, gioca in questi

Le discriminazioni istituzionali: profili d'indagine

II.1 Discriminazioni e discriminazioni istituzionali

Logica e società: due nozioni di discriminazione

'Discriminare' significa operare una distinzione e (tendenzialmente) agire di

conseguenza. Ogni individuo da una parte classifica gli altri individui – ossia li intende

come simili o dissimili tra loro (nonché rispetto a se stesso), accomunandoli o

separandoli – in ragione del fatto che essi (non) possiedono o (non) esibiscono un certo

numero di tratti o comportamenti, giudicati sufficientemente salienti da farne un

criterio di raggruppamento/differenziazione; dall'altra parte, in base agli esiti di tale

categorizzazione egli orienta la propria attività relazionale, riservando a ogni membro

della collettività lo specifico trattamento che deriva dalla sua appartenenza a un

determinato gruppo¹⁰.

Nel discorso giuridico, tuttavia (così come peraltro in quello politologico, sociologico,

politico, ordinario), la nozione di discriminazione perde l'accezione intimamente neutra

propria della definizione sopra riportata, e designa invece il trattamento ingiusto

riservato a un individuo (o a una pluralità di individui) in ragione della sua (loro)

appartenenza a un determinato gruppo. In questa prospettiva, una donna non laureata

che si veda respingere da un'azienda la propria domanda di assunzione dovrà esser

considerata vittima di discriminazione se l'azienda l'ha scartata in quanto donna, ma

non se essa l'ha esclusa in quanto non laureata: ingiusto è cioè il trattamento che

¹⁰ Per ovvie ragioni si è dovuto ricorrere a una definizione il più possibile astratta e sintetica:

la sua formulazione semplificata non rende dunque conto delle abissali aporie logiche che

segnano da millenni la riflessione filosofica attorno all'identità, sulla quale sarebbe

naturalmente inopportuno soffermarsi in questa sede.

19

degrada una persona (o una pluralità di persone) disconoscendo il principio dell'eguale dignità degli individui (di converso, le sole differenziazioni di trattamento ammissibili sono quelle che rispettano tale principio)¹¹.

Da una diversa angolazione, discriminatoria è un'azione che presuppone o istituisce una disparità di trattamento tra individui laddove l'ordinamento giuridico prescrive parità di trattamento.

La discriminazione sistemica

Perché occorra trattamento discriminatorio (in quanto ingiusto ¹²) deve esservi un soggetto che lo metta coscientemente in atto? Di più: perché occorra trattamento discriminatorio deve esservi un *determinato* soggetto che lo metta in atto?

È evidente che la fenomenologia della discriminazione intenzionale non esaurisce affatto la tipologia delle cause, condizioni e circostanze di svantaggio cui taluni individui vanno incontro in ragione della loro appartenenza a un determinato gruppo.

_

¹¹ D. Hellman, *When Is Discrimination Wrong*?, Cambridge (MA) 2008, p. 178. Naturalmente comprendere in concreto *quale* trattamento vada considerato lesivo della dignità di un individuo o di una pluralità di individui (in quanto ingiustamente riservatogli, o loro riservato, in ragione della sua o loro appartenenza a un determinato gruppo) – nell'espressione di Hellman, il *discrimination puzzle* [*ibidem*] – è una questione aperta, in quanto squisitamente empirica e contestodipendente: indossare calzoni corti anziché lunghi sotto il sole cocente può apparire un utile privilegio, ma se tale trattamento è riservato ai soli detenuti neri di un carcere di massima sicurezza allo scopo di degradarli ribadendone l'infantilizzazione – come raccontato da Nelson Mandela nella sua Autobiografia, nelle pagine in cui egli rammenta la propria detenzione nella prigione di Robben Island – si tratta di una discriminazione.

¹² Di qui in poi eviteremo questa precisazione, in quanto – nella prospettiva adottata – già segnalata come pleonastica.

Quando i terroristi bianchi lanciano una bomba in una chiesa nera uccidendo cinque bambine commettono un atto di razzismo individuale, largamente deplorato da una grandissima parte della società. Ma quando in quella stessa città, Birmingham nell'Alabama, non cinque ma cinquecento bambini neri muoiono ogni anno per mancanza di cibo adeguato, di un tetto e di assistenza medica, mentre migliaia di altri sono maltrattati e distrutti sul piano psichico, emotivo e intellettuale a causa di condizioni di miseria e discriminazione in cui la comunità nera è costretta a vivere, allora si può parlare di razzismo istituzionalizzato. Quando una famiglia nera si trasferisce in una zona abitata da bianchi e viene presa a sassate, scacciata, oppure la sua casa viene data alle fiamme, essa è vittima di un atto individuale di razzismo che molta gente, almeno a parole, condanna; ma la forza che tiene i neri prigionieri degli edifici cadenti degli slums, vittime dello sfruttamento di esosi padroni di casa, negozianti usurai e mediatori di proprietà immobiliari, è il razzismo istituzionalizzato¹³.

L'espressione *institutional racism*, proficua quanto suggestiva, rappresentò uno degli elementi cruciali dell'opera di Carmichael e Hamilton, che sarebbe passata alla storia come il manifesto del Black Power. Con una lucidità analitica senza precedenti, gli autori mirarono a sottolineare la profondità e la pervasività del razzismo *non intenzionale*, che doveva la propria potenza alla propria inafferrabilità.

È però necessario notare che essi utilizzavano il termine *istituzione* nella sua accezione più ampia, tale cioè da ricomprendere tanto le pratiche sociali, quanto le entità organizzative in forma fluida o solida, quanto infine le entità organizzative esercitanti forza legittima.¹⁴ Essi alludevano in realtà a quello che qualche lustro più tardi sarebbe

_

¹³ S. Carmichael [poi K. Ture Kwame], C.V. Hamilton, *Strategia del potere negro*, Bari 1968 [1967], pp. 38-39.

 ¹⁴ Si riprende qui la tassonomia delineata da M. Croce, *Che cos'è un'istituzione*, Roma 2010,
 p. 17: *a)* Istituzioni come *pratiche sociali* governate da regole informali e ariflessive (per

stato ribattezzato *razzismo sistemico*, il cui referente dunque eccede quello associato alla definizione di *razzismo istituzionale* come oggi viene perlopiù intesa al di fuori dei contesti anglofoni (dove invece le due definizioni seguitano a sovrapporsi e confondersi)¹⁵ in virtù di una distinzione lessicale fondata e produttiva.

.

esempio, le relazioni di amicizia o di coppia); b) Istituzioni come organizzazioni allo stato fluido, contesto di definizione di ruoli e assegnazione di funzioni, caratterizzate da regola formalizzate non coattive, l'infrazione delle quali comporta la fuoriuscita dalla pratica (il linguaggio e i giochi); c) Istituzioni come organizzazioni allo stato solido, contesto di definizione di ruoli e di assegnazione di funzioni, caratterizzate da regole formalizzate e vincolanti, l'infrazione delle quali prevede sanzioni relative al solo ambito della pratica e la cui gestione (promulgazione, implementazione, mutamento) è affidata a organismi specifici (università, associazioni sindacali, etc.); d) Istituzioni come organizzazioni allo stato solido esercitanti forza legittima, contesto di definizione di ruoli e di assegnazione di funzioni, caratterizzate da regole formalizzate e vincolanti, l'infrazione delle quali prevede sanzioni esterne alla pratica e la cui gestione (promulgazione, implementazione, mutamento) è affidata a organismi specifici, legittimati all'uso della forza [organi statuali].

¹⁵ Per una trattazione sistematica del concetto di razzismo sistemico, cfr. J.R. Feagin, *Systemic Racism*, Routledge, New York-London 2006. L'autore afferma che "il razzismo sistemico comprende un vasto spettro di dimensioni razzializzate all'interno della società: il *framing* razzista, l'ideologia razzista, gli atteggiamenti stereotipati, le emozioni razziste, le consuetudini e le azioni discriminatorie, e le vaste istituzioni razziste sviluppate dai bianchi nei secoli" [p. xii]. Per *framing* si intende l'attività di *inquadramento* selettivo dell'esperienza secondo differenti modalità (singoli *frames*) di strutturazione del significato [cfr. E. Goffman, *Frame Analysis: l'organizzazione dell'esperienza*, Roma 2001 (1974); G. Lakoff, *Pensiero politico e scienza della mente*, Milano 2009 (2008)]. Propria del razzismo sistemico è dunque "la capacità discriminatoria che inerisce alla struttura (agli effetti di cumulazione e di rinforzo che discendono dall'azione di una pluralità di fattori dotati di identico segno: un reddito basso o saltuario, un'abitazione fatiscente in un quartiere privo di opportunità, una istruzione poco qualificata, una salute incerta, relazioni affettive precarie sono elementi che si tengono e si corroborano reciprocamente) anziché ai suoi agenti, che è *proprietà* dei modi di interazione

La discriminazione istituzionale

La discriminazione istituzionale si configura dunque ogni qual volta "un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi"¹⁶.

Tale definizione, in virtù della struttura concisa e della fonte sufficientemente autorevole, costituisce nel suo insieme un essenziale punto di partenza per una più solida e articolata rappresentazione descrittiva. Si osservi tuttavia che, ove si conduca un tentativo di chiarificazione concettuale, essa appare accettabile alla sola condizione di assumere l'espressione "qualsiasi altra istituzione" come riferita esclusivamente al tipo di istituzione tratteggiato al punto d) della tassonomia sopra riportata (Istituzioni come organizzazioni allo stato solido esercitanti forza legittima; contestualmente, l'"ente pubblico" parrebbe il campione esemplare della categoria c), Istituzioni come organizzazioni allo stato solido)¹⁷.

istituzionalizzati in una comunità anziché degli individui che la compongono" [M. Gelardi, *La discriminazione istituzionale negli Stati Uniti: sintomi, origini, fondamenti,* Riv. Trim. Sc. Amm., 53, 2007 (fascicolo monografico "«Razza», discriminazioni, istituzioni", a cura di Th. Casadei), pp. 89-90].

¹⁶ Glossario UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, organismo istituito nel 2003 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, allo scopo di promuovere la parità di trattamento e rimuovere le discriminazioni basate sulla "razza" o l'origine etnica).

¹⁷ Tale indulgenza interpretativa trova la sua giustificazione nel fatto che l'identico glossario contempla anche la voce *Discriminazione sistemica*: "Con quest'espressione si intende una forma complessa e articolata di discriminazione che opera sia a livello micro (interpersonale) sia

Ad accrescere portata e sottigliezza di tale formulazione è fruttuoso allora invocare un recente e prezioso inventario esplicativo, consistente in un elenco di "Dieci fattispecie di razzismo istituzionale italiano", le quali vanno da quelle più vicine al razzismo individuale, in cui è presente un'esplicita intenzione discriminatoria, a quelle di carattere più sistemico, i cui effetti discriminatori possono prodursi anche senza un'intenzione consapevolmente perseguita, bensì per omissione, negligenza, miopia progettuale o come effetto collaterale di una norma o di una policy aventi altro fine. È opportuno ricordare che "la gravità del razzismo istituzionale non va misurata guardando alle *intenzioni di chi lo ha prodotto*, ma giudicando *l'entità dei danni che determina*" ¹⁸:

1. Azioni e dichiarazioni razziste o lesive dell'immagine dei migranti da parte di autorità e uomini delle istituzioni (esternazioni razziste e xenofobe da parte di leader politici o uomini delle istituzioni sono da considerarsi forme di razzismo istituzionale e non meri casi di razzismo individuale perché il comportamento delle autorità produce emulazione e legittima tolleranza e violenza).

a livello macro (istituzionale, politico, legislativo) originando una situazione nella quale le persone sono trattate in modo discriminatorio in modo sistematico e vivono una situazione di oggettivo svantaggio in molti ambiti del vivere sociale. Il caso più citato in merito alle forme di discriminazione sistemica riguarda le comunità di origine Rom"; ciò rende peraltro ancor più sorprendente la vaghezza e l'approssimazione della definizione di Discriminazione istituzionale.

¹⁸ C. Bartoli, *Razzisti per legge*, Roma-Bari 2012, pp. 13-14. Si noti di passaggio che l'autrice abbraccia esplicitamente la conflazione terminologica sopra rilevata, prima mettendo insieme gli effetti dei provvedimenti normativi, della diseguaglianza economica e del divario culturale, poi enfatizzando i vantaggi di un "approccio sistemico-istituzionale" alla questione della discriminazione (e ignorando la conseguente diminuzione di raffinatezza teorica). Le dieci fattispecie di seguito riportate rientrano tuttavia a pieno titolo nella categoria di discriminazione istituzionale (non sistemica).

- 2. Atteggiamenti pregiudiziali, discriminatori e razzisti di funzionari e agenti garanti di diritti o erogatori di pubblici servizi (il comportamento pregiudiziale o discriminatorio di agenti e funzionari è considerato una forma di razzismo istituzionale, oltre che individuale, poiché si tratta di persone che garantiscono un diritto sancito o un pubblico servizio).
- 3. Regolamenti, ordinanze e provvedimenti di amministratori locali esplicitamente o velatamente xenofobi (molte di queste disposizioni vengono rapidamente bocciate dai tribunali competenti, dal momento che contrastano con il principio di uguaglianza e con le leggi contro le discriminazioni razziali e xenofobe; nondimeno tali provvedimenti vezzeggiano il complesso di superiorità degli autoctoni, legittimando la rivendicazione di privilegi. Peraltro, viste le frequenti bocciature di provvedimenti platealmente discriminatori, alcuni amministratori hanno introdotto formule meno esposte al vaglio censorio dei tribunali; ad esempio, anziché escludere da determinati servizi e aiuti gli stranieri, si stabilisce che i beneficiari siano coloro che vantano una lunga residenza sul territorio, penalizzando non formalmente, ma nei fatti, la popolazione migrante. Tali formule producono effetti di iniquità, dunque devono essere sottoposte a controllo approfondito).
- 4. Produzione di leggi nazionali che comprimono i diritti della popolazione straniera residente, che diffondono un immotivato allarmismo e rinforzano un'immagine negativa e stereotipata del migrante.
- 5. Politica estera che inficia i diritti fondamentali dei migranti o che ingerisce negativamente sulla situazione di certi paesi inducendo la popolazione a migrare.
- 6. Cattiva qualità tecnica della normativa relativa all'immigrazione: norme presto dichiarate incostituzionali, produzione convulsa di leggi affette da un'elevata presenza di antinomie e lacune, eccessivo ricorso ai decreti, alle circolari e allo stato d'emergenza.

- 7. Ingerenza di una burocrazia lenta, cangiante e complicata nella vita degli extracomunitari residenti in Italia.
- 8. Forme di organizzazione istituzionale che producono sia tra gli utenti che tra gli operatori disfunzioni, conflitto e devianza (se un istituto penitenziario è sovraffollato e in pessime condizioni è prevedibile che vi saranno episodi di abuso da parte degli agenti di custodia o di bullismo tra detenuti ai danni dei soggetti più deboli, spesso immigrati o tossicodipendenti. Se i richiedenti asilo, che non di rado hanno subito traumi devastanti e torture, vengono relegati in centri asettici e periferici, dove, negata loro la possibilità di lavorare, devono attendere per mesi nell'ansia e nella noia il verdetto della commissione circa la possibilità di restare in Italia, non bisogna sorprendersi se si diffonde l'alcolismo e si verificano numerosi tentativi di suicidio).
- 9. Politiche scolastiche, abitative, lavorative, etc., che indirettamente hanno effetti sulla popolazione migrante (scelte politiche che non hanno come oggetto la popolazione di origine straniera possono comunque avere importanti conseguenze sugli immigrati e sui loro figli, tanto sul piano materiale quanto simbolico. Ad esempio, politiche abitative e interventi urbanistici che tendono a perimetrare lo spazio, separando nettamente i contesti residenziali dalle aree popolari dove si concentra il disagio, hanno spesso l'effetto di far germinare depressione e violenza in chi è relegato nella periferia, di stigmatizzare chi vi abita, di fomentare i conflitti tra fazioni diverse di marginali, ad esempio tra il ceto povero autoctono e quello immigrato o tra bande di ragazzi di diversa provenienza; il ricatto imposto dalla condizione di irregolarità, unitamente a policy del lavoro poco lungimiranti, carenza di controlli, relazioni di corruzione e compiacenza tra una politica affaristica e imprenditori spregiudicati, alimentano in Italia il lavoro schiavistico, come quello che migliaia di migranti svolgono nelle campagne, nei cantieri, nei capannoni industriali e pure presso alcune famiglie).

10. Carenza e precarietà degli interventi sociali di cui usufruisce la popolazione migrante.19

Com'è evidente, ad essere qui in questione è dunque il principio di uguaglianza, e più precisamente la modalità della sua intersezione con la nozione di cittadinanza o di nazionalità.

Il discorso sulla discriminazione significa infatti "in primo luogo stabilire entro quali limiti lo status civitatis può operare come spada che divide «ospiti» e «padroni di casa», cioè come requisito per attribuire diritti negati ad altri, come criterio di esclusione da beni o prestazioni". 20 Va allora rilevato che "l'ordinamento conosce ormai una vera e propria nozione di «seconda cittadinanza» (intesa come 'partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto' secondo la nozione costruita da Cass. Sez. Unite 20661/14 in tema di accesso degli stranieri al servizio civile) che raggruppa tutti coloro che, condividendo le sorti di un territorio per il solo fatto di viverci, sono tra loro legati da vincoli di diritti e doveri, ivi compreso quindi il dovere di solidarietà ex art. 2 Cost. e il diritto di essere aiutati nel bisogno ex art. 38 Cost"21.

L'affermazione di tale nozione è tuttavia faticosa e problematica. E quella finestra di opportunità – incontro imprevedibile e fortuito di almeno due dei tre flussi paralleli (problemi, politica, soluzioni ossia politiche pubbliche) attorno ai quali assume forma il processo di policy-making – dentro la quale si infilano gli "imprenditori di policy" (in vigile attesa come "surfisti in attesa della grande onda") allo scopo di inserire

¹⁹ *Eadem*, cit., pp. 13-23.

²⁰ A- Guariso, "Immigrazione e discriminazione istituzionale: orientamenti giurisprudenziali", in Centro Studi e Ricerche IDOS/Immigrazione Dossier Statistico (a cura di), Immigrazione: Dossier Statistico 2013, p. 183.

²¹ Idem, "Cittadini extra UE e accesso alle prestazioni di sicurezza sociale", www.asgi.it, Le schede, p. 2.

nell'agenda delle politiche pubbliche temi che prima erano esclusi, o di condizionarne l'impostazione e la discussione,²² appare al momento saldamente presidiata da soggetti desiderosi e capaci di allestire secondo schemi al contempo consolidati e flessibili un concetto di cittadinanza esigente nei requisiti e circoscritto nei connotati.

²² J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston (MA) 1984, p. 184; *passim*: l'autore esamina le dinamiche delle politiche pubbliche sulla base dell'elaborazione del modello dei flussi multipli (*multiple streams*), ispirato alla critica delle classiche e correlate nozioni di decisione razionale e politica quale attività razionale e lineare. Cfr. anche D.A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview (IL) 1992; A. Donà, *Introduzione alle politiche pubbliche*, Roma-Bari 2010; B. Dente, *Le decisioni di policy*, Bologna 2011.

II.2 Le discriminazioni istituzionali nell'accesso alle prestazioni sociali, con particolare riferimento alle misure di contrasto alla povertà

Le prestazioni sociali sono servizi a carattere sociale, erogati in funzione della situazione economica, sanitaria, di età dell'utente, e finalizzati a sostenere tutti i membri della collettività in condizioni di bisogno.

Il finanziamento di tali prestazioni avviene prevalentemente attraverso il ricorso alla fiscalità generale e la loro erogazione è indipendente dall'eventuale contribuzione pregressa da parte del beneficiario.

In base alla loro funzione le prestazioni sociali possono essere suddivise in due macrocategorie tipologiche:

Servizi socio-sanitari

- Area materno-infantile
- Anziani e persone non autosufficienti
- Disabilità
- Patologie psichiatriche
- Dipendenze

Agevolazioni economiche

- Accesso agevolato alle locazioni
- Servizi pubblica utilità (trasporti)
- Accesso agevolato agli acquisti

In ragione della loro natura le prestazioni sociali possono essere altresì distinte in:

- Prestazioni essenziali, volte a rispondere ai bisogni primari della persona e perciò di carattere universalistico (dirette a tutti i soggetti): sulle modalità della loro erogazione non è dunque consentito applicare il criterio della cittadinanza o della durata della residenza.
- Prestazioni *che eccedono l'essenziale*, non rispondenti ai bisogni primari della persona e perciò di carattere non universalistico (*non* dirette a *tutti* i soggetti): la loro erogazione avviene dunque secondo modalità differenziali, le quali tuttavia devono, da una parte, rispettare il principio generale della ragionevolezza (concetto peraltro bisognoso di più univoca e omogenea individuazione) e, dall'altra, escludere tanto il criterio del radicamento territoriale (salvo ove appunto contenuto entro limiti ragionevoli), quanto quello della corrispettività tra contribuzione pregressa e prestazione.

In termini generali, è la legislazione a prevedere i requisiti di accesso relativi a ciascuna norma relativa alle diverse prestazioni di welfare. La chiave di lettura è che si è creata una "stratificazione civica" di tipo discriminatorio, per cui a diversi status giuridici e diversi tipi di permessi di soggiorno, corrispondono prestazioni diverse e più o meno ampie. Si tratta spesso di limitazioni non giustificate, dunque discriminatorie.

Il livello regionale è stato un ulteriore elemento di stratificazione che ha introdotto ulteriori possibili profili discriminatori anche a livello istituzionale²³.

_

²³ Su questi profili, cfr. il manuale dell'ASGI che contiene una preziosa rassegna delle sentenze della Consulta su questi temi dal 2005 a oggi: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/03/Manuale-Corte-Costituzionale-e-prestazioni-sociali-agli-

Prestazioni sociali di sostegno alla famiglia e alla natalità

Queste prestazioni si sono moltiplicate in modo disordinato in questi ultimi anni con previsione, per quanto riguarda gli stranieri, di requisiti diversi e disomogenei, ma comunque discriminatori verso alcune categorie:

- dall'assegno di maternità di base ai sensi dell'art. 74 D. Lgs. n. 151/200 sono attualmente esclusi i titolari di permesso unico lavoro e i titolari di carta blu.
- dall'assegno di maternità per le lavoratrici atipiche ex art. 75 D. Lgs. n. 151/2001sono esclusi tutti i cittadini non EU tranne i lungo-soggiornanti.
- dall'assegno per il nucleo familiare numeroso (art. 65 L. 488/98 e art. 1, comma 130, L. 23.12.2014 n. 190) sono attualmente esclusi tutti i cittadini di Stati terzi non membri UE, tranne i rifugiati politici.
- dall'all'assegno maternità di base (art. 74 d.lgs. n. 151/01) possono attualmente beneficiare le sole cittadine di Stati terzi non membri UE titolari del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti e le rifugiate politiche (per tale esclusione l'Italia è stata condannata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sent. 8 aprile 2014, Dhahbi c. Italia, 8.4.2014, C- 17120/09).
- dall'assegno di natalità (art. 1, comma 125 L. 190/14) per la nascita o l'adozione di un figlio avvenute dal 2015 al 2017, sono escluse le cittadine non UE tranne quelle lungo-soggiornanti: tale limitazione viola la parità di trattamento tra

stranieri.pdf. Si veda, sempre sui medesimi aspetti, anche un'altra interessante e commentata rassegna di sentenze della Consulta: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_298_Prestazioni_socia li cittadinanza.pdf.

cittadini italiani e stranieri prevista nell'art. 12 della direttiva 2011/98 per tutti gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno che consente di lavorare, nell'art. 24, par. 1 direttiva 2004/38/CE del 29.4.2004 per i familiari non comunitari di cittadini italiani o di altri Stati UE residenti nel territorio dello Stato, nell'art. 29 della direttiva 2011/95/UE del 13.12.2011 per gli stranieri o apolidi regolarmente soggiornanti in Italia a cui sia stata riconosciuto lo status di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria) e nell'art. 14, par. 1, lett. e) della direttiva 2009/50/CE del 25.5.2009 per i titolari di "carta blu UE".

Tutte le prestazioni di cui sopra dovrebbero essere estese, con parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani, a tutti gli stranieri per i quali direttive comunitarie prevedono la parità di trattamento e pertanto agli stranieri titolari di permesso unico lavoro (art. 12 Direttiva 2011/98/UE), ai familiari non UE di cittadini UE (art. 24 Direttiva n. 2004/38/CE), ai titolari di protezione internazionale (art. 29 Direttiva 2011/95/UE) ai titolari di carta blu (art. 14 Direttiva).

Inoltre occorre prevedere che l'assegno nucleo familiare "ordinario" (per lavoratori, disoccupati e pensionati) ai sensi dell'art. 2 legge n. 153/1988 sia erogato a parità di condizioni per italiani e stranieri, tenendo conto dei familiari a carico residenti all'estero, come già previsto per i cittadini italiani e comunitari.

Prestazioni sociali di contrasto alla povertà

Il Sostegno all'inclusione attiva (DM 26.5.16) limita i destinatari della prestazione ai titolari di permesso di lungo periodo ai familiari di comunitari e ai titolari di protezione internazionale, con esclusione quindi proprio di quelle categorie che si trovano presumibilmente in condizioni di maggiore povertà non avendo potuto accedere al reddito minimo necessario per ottenere il permesso di lungo periodo.

Indipendentemente dalla possibilità di ricondurre anche tale prestazione nell'ambito della Direttiva 2011/98, si potrebbe porre rimedio a tale scelta, estendendo questa prestazione, come pure quella della Carta acquisti ordinaria (art. 81, comma 32 D.L. n-112/2008 conv. in L. n. 133/2008) a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti che si trovino nella situazione di bisogno prevista per queste prestazioni.

La situazione di bisogno dovrebbe essere il criterio, più che lo status giuridico/tipo di permesso di soggiorno.

Sussistono limitazioni, ai soli cittadini italiani o cittadini comunitari o familiari di comunitari o extraUE lungo-soggiornanti, per l'accesso al beneficio sociale della "carta acquisti" (social card) riservata agli anziani over 65 e bambini under 3 in condizioni di bisogno economico, previsto dall'art. 81, comma 32, d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 (c. 32), come modificato dall'art. 1, comma 216, legge n. 147/2013.

Altra limitazione all'accesso riguarda la "nuova carta acquisti" di cui all'art. 60 D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 convertito nella Legge 4 aprile 2012, n 35, prevista per i soli cittadini italiani e di altri Stati membri UE, nonché per i lungo soggiornanti e dalla quale continuano ad essere esclusi anche i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria.

Per *l'assegno sociale*, è in vigore il requisito di residenza decennale in Italia, previsto a partire dal 1 gennaio 2009 sulla base dell'art. 20 c. 10 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, che costituisce una chiara discriminazione indiretta o dissimulata fondata sulla residenza, come tale vietata dal diritto dell'Unione europea.

In contrasto con le previsioni della Direttiva 2011/98/UE, esiste anche per l'assegno sociale il requisito del permesso di lungo periodo qualora il soggetto ultrasessantacinquenne sia in possesso di un permesso che consente di lavorare.

Prestazioni di invalidità

Benché la questione sia stata risolta dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale che, con riferimento alle prestazioni di invalidità, hanno dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 80 comma 19 della legge n. 388/2000 nella parte in cui prevede il requisito del permesso di lungo periodo per l'accesso a dette prestazioni, la norma censurata è ancora applicata e induce in errore utenti e amministrazioni incaricate di curare l'informazione sul punto.

Occorrerebbe quindi abrogare esplicitamente detta norma e prevedere espressamente che le prestazioni in materia di disabilità (indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, assegno di invalidità, pensione di invalidità) siano garantite a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, senza alcuna distinzione derivante dal titolo di soggiorno, così recependo integralmente il contenuto delle decisioni della Corte Costituzionale (nn. 306/2008, 11/2009, 285/2009, 187/2010, 329/2011, 40/2013), e alla luce del principio di non discriminazione contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (adottata il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con legge n. 18/2009).

Prestazioni legate al diritto all'abitare

Con riferimento a questo settore esistono diverse previsioni.

Schematicamente.

Previsione, vigente per i soli cittadini di Paesi non UE, della residenza decennale nello Stato o quinquennale nella Regione, al fine dell'accesso al fondo nazionale per il sostegno alle locazioni (legge n. 431/1998, così come modificata dal comma 13 dell'art. 11 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008).

Previsione, contenuta nelle legislazioni regionali, relativa ai requisiti di lungo residenza per l'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica: tali requisiti, benché previsti normalmente sia per italiani che per stranieri, determinano una discriminazione

indiretta in danno di questi ultimi che hanno una mobilità più elevata da Regione a Regione e impediscono una auspicabile libertà di movimento sul territorio nazionale alla ricerca di migliori condizioni di vita. Se introdotti, devono pertanto essere contenuti in limiti molto ridotti.

Requisito della carta di soggiorno e del permesso di soggiorno almeno biennale, più esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in condizione di parità con gli italiani (Testo Unico dell'Immigrazione, comma 6 dell'art. 40, così come modificato nel 2002).

Procedure di accesso alle prestazioni sociali

L'art. 3 DPR 445/00 limita la possibilità dello straniero di accedere alla autocertificazione. Tale norma, benché in parte superata dalle norme in materia di ISEE (che prevedono anche per lo straniero la possibilità di autocertificare beni e redditi posseduti all'estero) continua a creare rilevanti ostacoli per l'accesso all'assegno sociale, agli alloggi ERP e ad altre prestazioni.

Sarebbe importante, d'altro canto, dare piena attuazione all'art. 2 comma 5 d. lgs. n. 286/1998 che prevede la parità di trattamento tra italiani e stranieri nel rapporto con la Pubblica Amministrazione e pertanto parificare la possibilità di autocertificazione fermo restando l'obbligo dell'amministrazione di provvedere a tutte le necessarie verifiche.

II.3 Le discriminazioni istituzionali nell'accesso all'edilizia pubblica

L'accesso all'alloggio costituisce una premessa fondamentale per garantire ed integrare processi di inclusione e inserimento di categorie individuate spesso a rischio di marginalità sociale²⁴.

Si rileva in particolare che un numero sempre maggiore di Amministrazioni comunali in Italia sta progressivamente introducendo il requisito dell'anzianità anagrafica tra i requisiti generali (o innalzando il punteggio collegato all'anzianità di residenza) al fine di ottenere l'erogazione di prestazioni sociali tra cui l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (utilizzando spesso come "criterio ragionevole" la volontà di garantire una priorità di accesso ai servizi a quelle persone che hanno una maggiore anzianità contributiva a livello comunale).

Si segnala però come dette restrizioni (provvedimenti), comuni in altre regioni, siano state oggetto di ricorso da parte di potenziali beneficiari esclusi e dichiarate illegittime perché indirettamente discriminatorie nell'introduzione di requisiti temporali.

In particolare, introdurre tra i requisiti di accesso l'anzianità di residenza si pone in contrasto anche con la funzione e la ratio stessa dell'ERP: se la finalità del beneficio è proprio quella di facilitare l'accesso all'alloggio in locazione delle persone in situazioni di disagio economico, non si vede perché detta possibilità debba essere

²⁴ La regolamentazione utile all'assegnazione di alloggi di residenza pubblica si muove su

parametri di legge nazionali e regionali che vengono integrati nel loro specifico dalle singole

Amministrazioni comunali le quali individuano i criteri alla base della costituzione delle

condizioni di punteggio e la quantificazione delle stesse.

Modalità potenzialmente discriminatorie (direttamente o indirettamente escludenti) possono concretizzarsi in forme diverse: mediante la formulazione di requisiti generali per l'assegnazione; attraverso l'elaborazione dei parametri per l'attribuzione di punteggio; tramite la previsione di quantità squilibrate di punteggio assegnate alle diverse condizioni soggettive/oggettive; nonché mediante le circostanze di cumulabilità dei punteggi stessi.

ragionevolmente circoscritta proprio a danno dei cittadini stranieri o recentemente immigrati da altre parti d'Italia, i quali generalmente si trovano nelle fasce di reddito più basse e conoscono anche maggiori ostacoli discriminatori nel mercato immobiliare rispetto alla comunità autoctona.

"Nati qui e nati altrove": problematicità e possibili discriminazioni nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica

Qualsiasi approfondimento del tema delle discriminazioni, e quindi anche per quelle riguardanti l'accesso agli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, deve partire da una lettura del fenomeno considerato, legandola alla "pari dignità sociale" dei cittadini e del loro essere, su questa base, "eguali davanti alla legge" senza differenze di ..." che dà contenuto al principio di uguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. nelle politiche sociali²⁵.

Dimensione ed eterogeneità del fenomeno migratorio mettono in evidenza che, alla base delle discriminazioni, di tutte le possibili discriminazioni dell'art. 3 Cost., si pone spesso l'avere trascurato l'enorme ventaglio di disuguaglianze che si annida in ogni specifica condizione sociale, che si concretizza nella specie nel fenomeno rappresentato dalla *condizione dei migranti*, rispetto agli autoctoni.

Quest'ultima espressione valorizza un requisito di cittadinanza che, "legando" legalmente la persona o il nucleo familiare al territorio, ha un ritorno di contrapposizione a "tutti gli altri", con le più svariate sottolineature: "è italiano", "è nato qui"; "è residente qui" da più o meno tempo; "i suoi genitori sono nati qui"; "è cittadino"; "è cittadino dell'Unione europea", ecc.

Tenere conto oppure non tenere conto di questo elemento legale, oppure fare l'una o l'altra cosa in modo sbagliato, approssimativo, casuale, ecc. significa, per ciò stesso,

.

²⁵ Cfr., da ultimo, M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: Art. 3*, Roma, Carocci, 2017.

"fare parti uguali fra disuguali"²⁶ o, viceversa discriminare. Qualsiasi politica contro le discriminazioni impone di rinnovare continuamente la stessa conoscenza approfondita cioè non sommaria, delle caratteristiche peculiari dei fenomeni e la capacità di liberarli da incrostazioni ideologiche e da pregiudizi.

Dobbiamo partire dalla considerazione che, molto spesso, la discriminazione dei migranti può essere non voluta e fondarsi su scelte di chi, con le migliori intenzioni, formula i criteri per l'accesso a un servizio o a un'opportunità, dà significato non bene meditato ai dati dei quali dispone sul piano empirico, non comprende pienamente ovvero fraintende un indicatore che può avere implicazioni diverse nelle varie culture, non conosce adeguatamente le caratteristiche delle relazioni, delle dinamiche familiari, delle differenze di genere che non sono sovrapponibili a quelle della realtà in cui i diversi fenomeni migratori vanno a insediarsi, affronta il rapporto regola/eccezione senza conoscere l'entità – importante o irrisoria –delle ricadute.

Anche per l'accesso alla casa il nodo è "non fare parti uguali tra disuguali"

Con riferimento al nodo problematico generale dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica nel quadro della risposta ai bisogni sociali dobbiamo dare rilievo all'evidenza: dare soluzione al problema "casa" significa affrontare un fenomeno strutturale che coinvolge largamente le fasce più deboli della società e che, soprattutto, quando è soddisfatto, cambia radicalmente il budget disponibile per la famiglia, in senso migliorativo, per potere fare fronte ad altre esigenze. Spesso è elemento che favorisce enormemente il c.d. "ascensore sociale" e cioè il programmare condizioni di vita per i figli migliori rispetto a quelle dei genitori.

Immediatamente tutto questo pone un problema legato ai flussi migratori. La condizione del richiedente un alloggio di edilizia residenziale pubblica, quando

²⁶ Il monito di Don Lorenzo Milani è stato rielaborato, con riferimento alla povertà e alle disparità economiche, da Ermanno Gorrieri: *Parti uguali fra disuguali: povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di ogg*i, Bologna, Il Mulino, 2002.

coinvolge, assieme, autoctoni e stranieri, si diversifica notevolmente in conseguenza del grado e della durata del processo d'integrazione che lo straniero ha realizzato. Lo straniero appena giunto è in condizione di adattarsi temporaneamente a condizioni di alloggio motto disagiate, sovraffollate. In caso di ricongiungimento il problema si caratterizza come adattamento e miglioramento delle condizioni abitative. E così via.

Va rilevato, come dato d'esperienza consolidato che, anche se la maggior parte degli immigrati non è senza casa, il loro insediamento nel mercato abitativo è qualitativamente, di gran lunga, inferiore rispetto a quello usuale fra i residenti, tende a rivolgersi ad abitazioni al di sotto dello standard usuale. Le condizioni per accedere all'edilizia residenziale pubblica sono dunque spesso, oggettivamente, molto marcate.

I costi proibitivi delle locazioni nei grandi centri urbani, li spingono a cercare alloggio nelle aree semicentrali e periferiche. La vulnerabilità sociale degli immigrati riceve un vero e proprio aggravamento dalle loro condizioni abitative: case più piccole, con un numero minore di stanze, una superficie inferiore, presenze più affollate, edifici più vetusti, con dotazione peggiore di servizi.

In queste condizioni occorre che la pressione delle famiglie migranti possa presentarsi alle richieste di soddisfacimento del diritto alla casa offerte dall'edilizia residenziale pubblica in condizioni di non discriminazione, evitando che le peculiarità della particolare condizione oggettiva che presentano, con particolare riguardo alla durata della permanenza e all'assenza di caratteristiche del nucleo familiare, delle quali non sono portatori, diventi un fattore discriminatorio.

Occorre dunque una legislazione che, assieme alla regolamentazione e all'attività amministrativa di selezione dei criteri e di formazione dei bandi, faccia veramente parti uguali fra uguali e non fra disuguali, quando richiede condizioni che non pretende dai cittadini europei, trascurando completamente le profonde differenze che ci sono, a seconda della specifica situazione del migrante dal punto di vista dell'integrazione sociale e della risposta alle esigenze fondamentali come quella della casa.

Non possiamo trascurare un problema nel problema. Talvolta il migrante che non trova risposta nell'edilizia residenziale pubblica trova come unica modalità per dare risposta alle proprie esigenze abitative quella di acquistare la casa, spesso affrontando

un impegno finanziario sproporzionato rispetto al valore del bene e alle sue capacità di reddito in termini di mutuo che va ad accendere.

Il radicamento che è implicito nell'acquisto di un appartamento è un segnale positivo che viene lasciato scivolare verso risposte sbagliate. Quando si accompagna a stabilità lavorativa e reddituale e, indica radicamento sul territorio, deve comportare allontanamento dalle zone di più alta presenza straniera, deve evitare la ghettizzazione, che sono invece favorite nel caso in cui il migrante sia sostanzialmente "obbligato" ad acquistare in zone spesso socialmente difficili, nella speranza di rientrare nell'investimento quando potrà permettersi di meglio

La decisione di comperare casa è dunque favorita, se non obbligata, quando l'offerta di residenza pubblica è carente e maturano forti diffidenze per l'accesso ad essa per i migranti, quando gli autoctoni sono restii ad affittare ad immigrati, quando i canoni sono elevati, talvolta su base discriminatoria, quando le banche "largheggiano" in modo controproducente nell'accendere mutui ipotecari rispetto ai quali, in presenza di soggetti non fallibili quali sono i privati, non rischiano praticamente nulla.

Il mutuo, infatti, si rivela ben presto un fattore discriminatorio per il peso eccessivo per le casse familiari. I tagli su tutto il resto finiscono per ostacolare il processo di integrazione che l'acquisto della casa dovrebbe invece rafforzare.

Il paradosso è evidente: gli immigrati vivono un processo che penalizza la loro integrazione se il funzionamento delle politiche abitative e residenziali pubbliche non è adeguato alle reali condizioni ed esigenze degli immigrati e discrimina col solo obiettivo di attenuare e governare il risentimento degli autoctoni nei loro confronti. Tutto questo avviene se le norme sono discriminatorie e fanno parti uguali tra disuguali e se non intervengono minimamente per correggere le palesi contraddizioni che sono state evidenziate nei questionari.

Per soddisfare il diritto alla casa rilevano fattori contingenti, come la scarsa disponibilità di alloggi e i canoni di locazione troppo alti e fattori culturali in termini di diffidenza e talvolta di pregiudizio nei confronti dei migranti che rappresentano oramai un nodo importante della questione abitativa, evidenziato spesso con forza da indagini sul comportamento degli autoctoni in queste circostanze: comportamenti discriminatori

da parte dei proprietari delle case che spesso pretendono una parte del canone in nero, tendono ad accollare al conduttore spese del proprietario e a non fare manutenzioni per ovviare all'usura e alla vetustà degli immobili, ecc.

Negli studi della Regione Emilia-Romagna sulle discriminazioni nel diritto alla casa nel suo territorio si rileva che, dall'analisi dei casi seguiti dagli sportelli territoriali, emerge come il tema della casa, assieme alle difficoltà ad accedere e a permanere in una abitazione, in particolare per le persone immigrate, risulti, dopo il problema della mancanza o inadeguatezza del lavoro, il più problematico. Un segnale che, nella fase di crisi economica e del lavoro, appariva particolarmente significativo.

In particolare le difficoltà riscontrate dai racconti delle persone che si sono rivolte ai Centri d'intervento sociale della regione per fronteggiare le discriminazioni si concretizzano sia sull'accesso alla risorsa casa (problemi con le agenzie immobiliari, con i proprietari), sia sulla permanenza quotidiana nel contesto abitativo (rapporti con i vicini, regole condominiali, ecc.).

Non meraviglia che molte tensioni sociali e luoghi comuni contro i migranti si scatenino attorno alla casa che, di volta in volta, è sinonimo di proprietà, di spazio privato per definizione, di luogo simbolico di identità e intimità. La casa, quando è pubblica, è una risorsa scarsa per eccellenza, su cui si addensano le tensioni e, talvolta, le strumentalizzazioni politiche. Nella casa si investono aspettative, sogni e anche risorse: l'80% degli italiani è proprietario immobiliare, il 50% del bilancio familiare viene investito nella gestione dell'abitazione, il mercato delle costruzioni e delle compravendite influisce pesantemente sull'andamento dell'attività produttiva e sulla stabilità finanziaria del nostro Paese.

Appare dunque agevole cogliere perché l'accesso ad una risorsa che è di primaria importanza come l'alloggio, dal punto di vista materiale e nel vissuto delle persone, con particolare riguardo ai migranti e ai soggetti più vulnerabili, si traduca in tante tensioni e difficoltà.

L'avvio di un lavoro di monitoraggio delle eventuali discriminazioni nel campo dell'alloggio deve tradursi in fattore di prevenzione anche verso l'insieme del fenomeno che emerge con particolare forza quando coinvolge i migranti.

I due fronti dell'emergenza abitativa e del sostegno, coordinamento e intermediazione nel mercato della casa hanno visto un grande impegno della Regione Emilia-Romagna e dei Comuni, con particolare riguardo ai migranti, attraverso la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento e di accompagnamento alla soluzione abitativa.

Questa scelta politica ha favorito, nel contempo, l'utilizzo e il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali e con la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia.

L'accesso all'edilizia residenziale pubblica

L'accesso agli appartamenti dell'edilizia residenziale pubblica a quelle che tutti, con profondo rispetto per una politica sociale che dura da oltre un secolo, chiamiamo ancora "case popolari", avviene attraverso la selezione delle domande di partecipazione ai bandi di concorso.

Quali sono, a questo riguardo, i profili più emblematici di discriminazione che possiamo incontrare e che si sono concretizzati nei difficili e problematici equilibri, che sono stati evidenziati dai rilevamenti effettuati e sopra illustrati, guardando con attenzione i bandi, per individuare dove potrebbero aprirsi, al di là della volontà dei Comuni, a possibili discriminazioni?

Per meglio comprendere il fenomeno oggetto di studio è opportuno specificare che gli atteggiamenti e i comportamenti individuali dipendono fortemente dal modo in cui essi vengono collettivamente definiti ed interpretati. Nel contesto dell'accesso alla casa in affitto, un ruolo rilevante nell'elaborazione di tali quadri interpretativi è svolto dal

"passa parola" tra i proprietari o i professionisti del settore sulla base delle esperienze maturate.

«La figura sociale dell'immigrato non nasce da una distinzione tra italiani e "stranieri" – dalla scoperta dell'altro, per così dire – quanto dal progressivo codificarsi di una distinzione tra diversi tipi di stranieri presenti nel Paese, dal progressivo istituzionalizzarsi di una distinzione tra "stranieri" e "immigrati" e dall'intreccio di relazioni sistematiche tra queste opposizioni concettuali e la struttura di distinzione applicabile alla popolazione italiana»²⁷.

Nel mercato privato è emerso che esiste una forte criticità di aspettative nei confronti degli immigrati. Le categorie di affittuari maggiormente gradite dai proprietari sono quelle in grado di offrire (di fatto o apparentemente) maggiori garanzie di tipo economico e sono ben viste, soprattutto, le giovani coppie con entrambi lavoratori o professionisti con un buon reddito. In molti casi, comunque, si ritiene che tutto vada meglio se l'inquilino è italiano. Lo straniero viene sempre sentito come qualcosa su cui ripiegare in mancanza di meglio

Le persone più gradite sono quelle che si presentano come coppie giovani in cui lavorano entrambi, o come famiglie con un buon reddito, soprattutto per gli appartamenti non arredati. I luoghi comuni più ricorrenti sottolineano che, sicuramente, gli stranieri creerebbero problemi in più rispetto agli italiani nei rapporti con proprietario della casa. Non mancano i parallelismi, tra i luoghi comuni, fra gli anni in cui il problema era la provenienza dal meridione, rispetto a oggi. L'attenzione si sposta sugli stranieri.

Il monitoraggio dei bandi sull'edilizia residenziale pubblica fornisce un quadro significativo delle condizioni per accedere e ne mette in luce i profili particolari anche e soprattutto in termini antidiscriminatori.

L'accesso all'alloggio costituisce una premessa fondamentale per garantire ed integrare processi di inclusione e inserimento di categorie individuate spesso a rischio di marginalità sociale. La regolamentazione utile all'assegnazione di alloggi di residenza

_

²⁷ Cfr. A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

pubblica si muove su parametri di legge nazionali e regionali che vengono integrati nel loro specifico dalle singole Amministrazioni comunali che individuano i criteri, che sono poi posti alla base della costituzione delle condizioni di punteggio e della quantificazione delle stesse. Le modifiche che vengono apportate ai Regolamenti dovrebbero quindi dare ampio spazio agli studi che sviluppano le peculiarità territoriali, allo scopo di poter disporre di un quadro sociale il più attendibile, oggettivo ed aggiornato possibile, su cui definire le condizioni di punteggio stesse e il loro peso relativo all'interno del conteggio finale per l'inserimento in graduatoria.

Le disuguaglianze più pervasive e sistematiche tra la popolazione straniera e quella italiana coinvolgono una pluralità di settori, e non solo quello della casa. Esse tendono a essere presenti in tutti i settori nel reddito da lavoro, nella collocazione nel mercato del lavoro, nell'esposizione al rischio di povertà, nella formazione scolastica, nella prevenzione nella salute.

Il superamento dei profili discriminatori può essere decisivo nel processo di stabilizzazione della popolazione straniera in Italia. Basti rilevare che nel 2001 uno straniero su dieci condivideva la casa con altri immigrati o parenti e una percentuale analoga dormiva in strutture di accoglienza, in case occupate abusivamente, baracche, alloggi temporanei o in altre sistemazioni precarie, mentre un terzo degli immigrati viveva presso il proprio datore di lavoro

Dopo dieci anni oltre un quinto degli intervistati abitava in una casa di proprietà, più della metà viveva in affitto e condivideva l'alloggio solo con i propri familiari.

In un Paese in cui, secondo stime autorevoli, il 71% dei cittadini possiede una casa di proprietà o vive in una famiglia in cui la casa è proprietà di uno dei componenti, tutto questo significa che, nel giro di un decennio la popolazione straniera è diventata un segmento stabile del mercato delle abitazioni con effetti rilevanti sulle compravendite di case e alloggi.

A questa imposizione del mercato tuttavia non coincide un'offerta qualitativamente accettabile, come quella che, invece, viene riservata alle famiglie italiane, così che la concorrenza con gli autoctoni nell'edilizia residenziale pubblica lascia passare e tollera

una miriade di "freni" che, non senza profili di "falsa coscienza", sono stati individuati nei bandi e nei regolamenti delle istituzioni.

Diritto alla residenza come presupposto per esercitare altri diritti

La residenza costituisce un diritto della persona, che si esercita mediante l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un determinato Comune, la cui tenuta è affidata al Sindaco nella sua veste di Ufficiale di Governo. Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante si effettuano alle medesime condizioni degli italiani (art. 6, co. 7, D. Lgs. 286/98).

L'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'esercizio di importanti diritti sociali fondamentali ai fini dell'integrazione sociale degli stranieri, compresi i beneficiari di protezione internazionale e i richiedenti asilo. Tali diritti includono; l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dai comuni o dalla pubblica amministrazione; la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, dei sussidi per i canoni di locazione o per l'acquisto della prima casa; l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri regolarmente soggiornanti.

Come rilevato da alcuni recenti rapporti sui diritti umani, i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale vivono in Italia numerose difficoltà nell'iscrizione anagrafica. Nella prassi di alcuni comuni, ad esempio, tale iscrizione è subordinata alla presentazione del passaporto rilasciato dal paese di origine. Tale prassi è errata: tale documento, pur richiesto in generale per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, non può essere prodotto dai richiedenti asilo e rifugiati a causa dell'impossibilità per essi di richiederne il rilascio alle autorità del proprio paese.

La permanenza superiore a 3 mesi in un centro d'accoglienza costituisce dimora abituale e pertanto legittima la richiesta di iscrizione anagrafica (art. 6 c. 7 D. Lgs 286/98) In ogni caso anche prima del decorrere dei tre mesi è possibile procedere all'iscrizione anagrafica. In particolare con l'ingresso in una struttura di accoglienza SPRAR, si

realizzano i presupposti di legge dell'abitualità della dimora anche prima che siano trascorsi i tre mesi richiesti dall'art. 6, comma 7 D. Lgs. 286/98

Per queste ragioni, occorre adoperarsi affinché:

- gli ufficiali dell'anagrafe applichino il principio in base al quale "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio" (art. 2, co. 3 della legge anagrafica n. 1228/54, modificato dalla legge 94/2009) e dunque procedano senza indugi all'iscrizione anagrafica indicando come domicilio l'indirizzo di una associazione, indicando una via territorialmente non esistente o il centro di accoglienza presso il quale lo straniero ha avviato il procedimento per la richiesta di protezione internazionale;
- l'ospitalità nei centri collettivi d'accoglienza per richiedenti asilo venga considerata tra le "convivenze anagrafiche" previste dall'art. 5 Regolamenti anagrafico (d.p.r. 223/89), in quanto tali centri ospitano persone coabitanti per motivi di assistenza, individuando in chi dirige la struttura il responsabile delle dichiarazioni anagrafiche degli ospiti, autorizzato a dichiararne all'anagrafe la dimora abituale;
- non essendo escluso dalla legge, anche l'ospite stesso possa chiedere la residenza, fermo restando la facoltà dell'Ufficiale d'anagrafe, in sede di accertamento, di interpellare il responsabile della struttura per verificare l'effettiva abitualità della dimora presso il centro, che però non ha il potere di opporsi all'iscrizione;
- l'assenza di iscrizione anagrafica non rilevi ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo o protezione internazionale.

II.4 Le discriminazioni istituzionali nella pratica della libertà di culto in un contesto pluralistico

Per luogo di culto si intende uno spazio sacro nel quale il fedele può praticare esteriormente la propria religione, in modo individuale o comunitario. La sacralità dello spazio è definita da ogni specifica confessione, attraverso la destinazione dello stesso a determinate attività rituali o liturgiche.

La libertà di religione garantita dalla Costituzione (art. 8, comma 1) postula il diritto fondamentale al libero esercizio del culto, la cui concretizzazione è strettamente legata al riconoscimento del diritto di scegliere liberamente lo spazio in cui professare la propria fede. L'ordinamento giuridico deve dunque contemperare le esigenze sociali della libertà di culto con l'interesse pubblico al rispetto delle disposizioni sul governo e sfruttamento del territorio.

Il settore «cimiteri e sepolture» non è mai stato inserito nel novero delle materie offerto dalla Costituzione, pertanto la sua disciplina non è oggetto di specifica riserva legislativa. Il complesso degli interventi normativi ha sempre attecchito ambiti di varia competenza legislativa come: la tutela della salute, l'ordine pubblico e le esigenze di giustizia.

In armonia con le disposizioni adottate a livello centrale dallo Stato nelle materie di sue competenza, i Comuni hanno emanato Regolamenti che dettano norme in materia di Polizia mortuaria, vale a dire di tutto il complesso di funzioni in ambito necroscopico, cimiteriali, di attività funebre e, appunto, polizia mortuaria.

Il primo termometro di discriminazione è costituito dai regolamenti comunali. Qui, prima di tutto, si possono rinvenire eventuali disposizioni limitative della libertà religiosa in ambito cimiteriale e riti funebri, relativamente a:

- la effettiva previsione di aree speciali riservate alla sepoltura di persone fedeli a culti diversi da quello cattolico;
- 2) la previsione di pagamento ulteriore e maggiorato in caso di richiesta di trattamento della salma o del feretro diverso da quello previsto in via ordinaria;
- 3) la effettiva previsione di procedure di concessione di spazi per la costruzione di edifici o strutture funebri privati;
- 4) il problema del divieto di esumazione ed estumulazione delle salme per i fedeli di religione islamica;
- 5) la possibilità di cremazione e dispersione delle ceneri.

Libertà di pratica religiosa in contesto pluralistico

Il diritto di praticare liberamente la propria religione è una delle facoltà promananti da quel diritto soggettivo complesso e fondamentale rappresentato dalla libertà di religione garantita dall'art. 19 Cost.

In quanto diritto facoltativo costituzionalmente garantito, la libertà di pratica religiosa deve essere assicurata dai pubblici poteri a tutti i consociati, indipendentemente dalla loro cittadinanza, in primo luogo attraverso l'astensione da ogni tipo di interferenza che possa ostacolare o comprimere il libero esercizio di quel complesso di azioni che consentono di attuare o realizzare concretamente il tributo di onore che i miti ed i riti di una certa credenza di religione ritengono debba essere rivolto al Mistero. Nessun potere pubblico può dunque emanare leggi, atti amministrativi, pronunce giurisdizionali aventi lo scopo o l'effetto di impedire o rendere difficile il libero esercizio del culto, a meno che tali provvedimenti discendano direttamente dalla necessità di salvaguardare un bene/valore costituzionalmente garantito, che debba essere ritenuto assiologicamente superiore rispetto alle libertà promananti dall'art. 19

Cost., e che tali provvedimenti siano necessari, in una società democratica, per rendere effettiva la tutela del bene/valore assiologicamente preminente.

Ovviamente, questo concetto di "necessarietà" in una società democratica deve essere letto direttamente e principalmente in connessione con il contesto pluralistico entro il quale viviamo.

Si è già notato come, nonostante la presenza storica di alcune minoranze religiose tradizionali, per molti decenni la società italiana è stata per anni "immaginata" come una comunità caratterizzata da una profonda omogeneità confessionale. Oggi a nessuno sfugge il vero volto della pluralità religiosa che contraddistingue il nostro Paese: pluralità che si declina nel numero di cittadini italiani che appartiene a religioni diverse dalla cattolica (quasi due milioni), nel milione e seicentomila musulmani non cittadini che risiedono nella Repubblica, nelle oltre 600 realtà confessionali presenti in Italia. Realtà confessionali che – se in contesti ordinari svolgono il ruolo di agenzie spirituali e sociali – nei casi di sradicamento e di spaesamento culturale dovuti a processi migratori finiscono per avere anche compiti di protezione e di sostegno materiale e morale per chi, immigrato, si trova senza punti di riferimento in terra straniera: esse forniscono aiuto e possibilità di costruire relazioni e scambi sociali.

Di fronte a questo quadro, l'art. 8, primo comma della Costituzione garantisce l'uguale libertà delle confessioni religiose, impedendo non solo ogni forma di confessionismo camuffato, ma garantendo di fatto l'uguale godimento dei diritti di libertà a prescindere dalla religione cui si appartenga o non si appartenga.

Tale uguaglianza nella libertà comporta che i pubblici poteri debbano astenersi dal favorire, propagandare o biasimare i valori di una determinata dottrina confessionale e inibisce ad essi "di prendere parte in qualsiasi modo e per qualsiasi fine alla "competizione" tra le credenze e le confessioni" 28, e deve essere letta in un rapporto di correlazione diretta con il primo comma dell'art. 3 Cost. ("Tutti i cittadini hanno pari

49

²⁸ Così G. Casuscelli, *Uguaglianza e fattore religioso*, in S. Berlingò, G. Casuscelli, S. Domianello, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino 2000, pp. 66 ss. (spec. Pp. 77 ss.)

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"). La norma enuncia il principio di eguaglianza formale, ai sensi del quale il legislatore è vincolato a trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse.

Pertanto il principio di eguaglianza implica «una completa parità dei cittadini qualunque sia la fede professata» delineando un divieto di discriminazione basato sul credo «per quel che riguarda il godimento e l'esercizio dei diritti generali»²⁹. Divieto di discriminazione che – per ciò che riguarda gli enti – è stato specificato dall'art. 20 Cost.

Da ciò derivano alcune conseguenze.

In primo luogo la politica ecclesiastica – sia statale sia regionale – deve avere come compito quello di mantenere salde le matrici culturali del nostro ordinamento secondo le costanti che si ritrovano nel dettato costituzionale e nella tradizione di rispetto dei diritti umani che emerge dall'iter giuridico e politico dell'Italia democratica. La "metafora del porto", diretta a descrivere la situazione dinamica di uno Stato che rinuncia a proporre una propria cultura (civica, politica, giuridica, istituzionale) a tutti i residenti, ma preferisce ridefinire i propri valori di riferimento secondo una relativizzazione della propria tradizione assiologica, in ragione delle rivendicazioni degli stranieri nella dimensione pubblica pare oggi difficilmente compatibile non solo con la prospettiva della valorizzazione delle differenze culturali incardinate sui legami tradizionali che le piccole comunità – a livello locale – cercano gelosamente di difendere dalla globalizzazione, ma anche con le coordinate di assoluta indisponibilità, inalienabilità e irrinunciabilità che devono essere riconosciute ai diritti fondamentali e alla dignità umana.

Solo così possono essere correttamente intese le disposizioni contenute nel Preambolo allo Statuto della Regione Emilia-Romagna, in forza del quale la Regione "si basa sui principi e i diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea;

²⁹ A. Cerri, voce *Uguaglianza* (principio costituzionale di), in *Enc. giur.*, Roma, 1994, p. 5.

consapevole del proprio patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso e dei principi di pluralismo e laicità delle istituzioni"³⁰.

Per fare degli esempi, non sembra possibile —in nome del desiderio di alcune minoranze di vivere integralmente la propria fede — consentire il ripudio unilaterale della sposa, la poligamia o forme (anche lievi) di lesioni motivate da esigenze rituali: un atto che rendesse leciti tali comportamenti costituirebbe una ridefinizione delle coordinate culturali, etiche e religiose che definiscono il matrimonio o gli atti di disposizione del proprio corpo, e nello stesso tempo comporterebbe il tradimento di alcuni diritti fondamentali proclamati dalla Costituzione, la quale rappresenta la cristallizzazione dell'identità collettiva in un determinato momento storico. Nello stesso tempo, pare anche impossibile ammettere la liceità di sermoni che incitino alla violenza, all'odio, alla discriminazione fondata sull'etnia e/o sulla religione: la propaganda confessionale non può spingersi sino alla negazione della dignità dell'altro-da-sé, poiché proprio tale dignità è il presupposto (ed il limite) di tutte le libertà fondamentali, come esplicitamente sancito dall'art. 2, comma l, lettera d) dello Statuto regionale.

Al di fuori di tali eccezioni, la libertà di pratica religiosa consente ad ogni consociato – cittadino o straniero – di celebrare o prendere parte ad atti di culto di carattere rituale o non rituale, tanto in privato quanto in pubblico: questa libertà è peraltro implicitamente contenuta nell' art. 2 dello Statuto della Regione Emilia – Romagna, laddove si afferma che "la Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: a) l'attuazione del principio di uguaglianza, di pari dignità delle persone e il superamento degli ostacoli di ordine economico, sociale e territoriale che ne impediscono l'effettiva realizzazione, attuando efficaci politiche di giustizia sociale, distributiva, fiscale e di programmazione territoriale; (...) c) il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali e delle tradizioni storiche che caratterizzano le comunità residenti nel proprio territorio; (...) e) il rispetto delle diverse culture, etnie e religioni; f) il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati

-

³⁰ http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/normative/normativa-reg-eu/pdf/statuto-della-regione-emilia-romagna.

ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti"³¹.

Gli assembramenti diretti ad esercitare pubblicamente il culto – se si svolgono in luogo privato ovvero in luogo aperto al pubblico – non necessitano di preavviso alcuno e non possono essere oggetto di divieto preventivo.

È altresì costituzionalmente garantita la libertà di culto in luogo pubblico: in tal caso, in virtù delle sentenze della Corte costituzionale nn. 45/1957 e 27/1958, quando l'esercizio pubblico del culto comporti l'adunanza di più persone in luogo pubblico, è necessario dare previo avviso alle autorità, le quali possono vietare il gremio solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

In un secondo momento, la garanzia della libertà di pratica religiosa passa attraverso l'edificazione ovvero la creazione – attraverso mutamenti di destinazione d'uso – di luoghi o spazi deputati in via principale o accessoria al libero esercizio del culto.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 59/1958 non è più configurabile alcuna autorizzazione governativa all'apertura di templi o oratori delle confessioni religiose diverse dalla cattolica: tuttavia, il concreto esercizio di attività di creazione ovvero edificazione di spazi e luoghi di culto non è totalmente libero, trovando precisa regolamentazione nei provvedimenti regionali e comunali diretti alla pianificazione del territorio, alla gestione della polizia mortuaria, ai cambi di destinazione d'uso degli immobili e alla concessione dei contributi pubblici per le opere di urbanizzazione secondaria. Vale la pena approfondire i suddetti aspetti.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'edilizia di culto rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art.117 Cost., comma III. Trattandosi di materia concorrente, allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali che regolano il governo del territorio, i quali devono essere stabiliti tenendo conto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

³¹ lvi.

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, comma II, lett.m).

Tuttavia, in mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, la potestà di attuare concretamente sul piano degli edifici e dell'edilizia di culto i principi costituzionali relativi alla libertà di pratica religiosa spetta alle Regioni, le quali possono fissare oneri e concessioni per la costruzione di luoghi di culto o la destinazione a finalità cultuali di edifici preesistenti. (Cfr. D.P.R. n.380/2001). Come chiaramente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 67/2017, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, la Regione è titolata a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto.

Va poi evidenziato il ruolo svolto dalle Regioni per ciò che riguarda il finanziamento dell'edilizia di culto: oltre alla devoluzione alle Confessioni religiose di una quota dei contributi riscossi dai Comuni per il permesso di costruire, occorre aggiungere "i finanziamenti posti direttamente a carico del bilancio delle Regioni: questi finanziamenti costituiscono un secondo canale di sostegno pubblico, distinto e cumulativo rispetto al primo, disciplinato da leggi regionali ma posto a carico dei Comuni"³². È del tutto evidente che, in mancanza di una legge statale che stabilisca i criteri e i principi di distribuzioni degli oneri di urbanizzazione secondaria nonché i destinatari di tali oneri, possano verificarsi – in tali opere di sostegno economico – irragionevoli disparità di trattamento.

La Corte costituzionale ha recentemente messo in luce (sentenze 63/2016 e 67/2017), l'illegittimità costituzionale di previsioni – contenute nella legislazione regionale – che condizionino la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre, ovvero l'introduzione di un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana nei luoghi di culto, del tutto eccentrico rispetto alla ragionevole

53

³² A. Roccella, *Gli edifici di culto nella legislazione regionale*, in "Jus", n. 2-3, 2008, pp. 505-560, p. 528.

regolamentazione della coesistenza dei diversi interessi che insistono sul territorio regionale.

Dal canto loro, i Comuni sono chiamati a governare ed ordinare il territorio, in base alle leggi regionali, con l'obiettivo di programmare razionalmente le diverse zone comunali – anche allo scopo di rispettare le esigenze religiose della popolazione – nel rispetto della disciplina edilizia ed urbanistica. Come ha ricordato recentemente il Consiglio di Stato, "il diritto di culto, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela. Esso deve quindi essere esercitato nel rispetto delle regole predisposte e non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio"³³.

In Emilia- Romagna, a norma della Legge Regionale sull'edilizia (L.R. n.15, 30 luglio 2013, come modificata dalla L.R. n. 12 del 23 giugno 2017) i Comuni sono gli Enti che "in forma singola ovvero in forma associata negli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 6 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), esercitano le funzioni di autorizzazione e di controllo dell'attività edilizia, e la funzione generale di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, assicurando la conformità degli interventi alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali ed alle ulteriori disposizioni operanti, ed il rispetto dei diritti inerenti i beni e gli usi pubblici."³⁴

La legislazione regionale emiliano-romagnola ricomprende i luoghi di culto nella categoria (cfr. Allegato alla Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio – L.R.

54

³³ Così Consiglio di Stato, 27 novembre 2010, n. 8298. Cfr. N. Marchei, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 178.

³⁴ Art.4, co. I, L.R. n.15/2013.

n.20/2000) 'attrezzature e spazi collettivi' (opere di urbanizzazione secondaria), ovvero "il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva" ³⁵.

Da ciò deriva che l'edificazione di luoghi di culto è soggetta a permesso di costruire ex art.17³⁶: tuttavia, in base all'art. 32, co. I, lett.h della L.R. n.15/2013³⁷, alla confessione che richiede tale edificazione non sarà richiesto il contributo di costruzione.

- a) l'istruzione;
- b) l'assistenza e i servizi sociali e igienico sanitari;
- c) la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;
- d) le attività culturali, associative e politiche;
- e) il culto;
- f) gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e le attività sportive;
- g) gli altri spazi aperti di libera fruizione per usi pubblici collettivi;
- h) i parcheggi pubblici diversi da quelli al diretto servizio dell'insediamento, di cui alla lettera f) del comma 2 dell'art. A-23 dell'Allegato".
- ³⁶ Art. 17 L.R. n.15/2013 come modificato dalla L.R. n. 12/2017:<< *Sono subordinati a permesso di costruire:*
- a) gli interventi di nuova costruzione con esclusione di quelli soggetti a SCIA, di cui all'articolo 13, lettera m);
 - b) ...

c) gli interventi di ristrutturazione urbanistica.

³⁷ L'art. 32, co. I, lett.h (L.R. n.15/2013) recita che «Non è dovuto il permesso di costruzione per: (lettera h) Per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti e dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione

³⁵ Art. A-24, co. I, L.R. n.20/2000, commi I e II:

[&]quot;1. Costituiscono attrezzature e spazi collettivi il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva.

^{2.} Le attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale riguardano in particolare:

Quando invece i fedeli di una confessione decidano di adibire un edificio preesistente a luogo di culto, verrà in considerazione l'art. 28 della L.R. n.15/2013, come modificato dalla L.R. n. 12/2017, il quale disciplina i mutamenti di destinazione d'uso. Tale articolo stabilisce che: "Costituisce mutamento d'uso rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio la sostituzione dell'uso in atto nell'immobile con altra destinazione d'uso definita ammissibile dagli strumenti urbanistici ai sensi del comma 2. -2. Gli strumenti di pianificazione urbanistica possono individuare nel centro storico e in altri ambiti determinati del territorio comunale le destinazioni d'uso ammissibili degli immobili, attenendosi alle definizioni uniformi stabilite dall'atto di coordinamento tecnico previsto dall'articolo 12, comma 4, lettera g), ove emanato. Fino all'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica a quanto disposto dal presente comma, continuano a trovare applicazione le previsioni dei piani vigenti, contenenti l'individuazione delle destinazioni d'uso ammissibili. -3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, il mutamento di destinazione d'uso comporta una modifica del carico urbanistico qualora preveda l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

a) residenziale; b) turistico ricettiva; c) produttiva; d) direzionale; e) commerciale; f) rurale.

La legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi possono individuare specifiche destinazioni d'uso che presentano un diverso carico urbanistico pur facendo parte della medesima categoria funzionale e che richiedono per questa ragione differenti criteri localizzativi e diverse dotazioni territoriali e pertinenziali. Continuano a trovare applicazione le disposizioni attualmente vigenti contenenti le previsioni di cui al presente comma."

di strumenti urbanistici, e i parcheggi pertinenziali nella quota obbligatoria richiesta dalla legge».

Ora, è del tutto evidente – alla luce del quadro costituzionale già evidenziato – che la discrezionalità amministrativa che deriva dal disposto degli artt. 17 e 28 della L.R. 15/2013 non può esercitarsi con finalità ed effetti discriminatori.

In primo luogo, apparirà senz'altro viziato un PGT in cui il Comune decida di non destinare alcuna area ad attrezzature per un culto presente in modo significativo sul territorio: né le autorità comunali potranno giustificare tale decisione sulla base del gradimento della mancata "tolleranza sociale" da parte della maggioranza della popolazione residente nei confronti delle suddette attrezzature. Il quadro costituzionale profilato implica infatti la facoltà di realizzare attrezzature religiose (cfr. Corte Costituzionale sent. n. 195 del 27 aprile 1993), e – come ricordato dalla giurisprudenza amministrativa – tale facoltà "riguarda tutti i soggetti, e quindi anche coloro che appartengono a minoranze; essa deve essere, perciò, assicurata anche se non vi è il gradimento della "maggioranza" della popolazione, la quale non può, con il proprio volere, comprimere le libertà fondamentali dell'individuo sancite dalla Costituzione (si realizzerebbe, in caso contrario, quel fenomeno che la dottrina definisce "tirannia della maggioranza" e che la Carta fondamentale intende invece scongiurare)"³⁸.

Quanto al mutamento di destinazione d'uso, pare cogliere nel segno la giurisprudenza amministrativa quando afferma che - laddove un immobile non risulti utilizzato in via esclusiva quale luogo di culto - in linea di principio non è possibile affermare la sussistenza di un'incompatibilità edilizio-urbanistica della destinazione d'uso dell'immobile medesimo, quando questo sia qualificato come centro culturale o – addirittura – come negozio³⁹. Va peraltro ricordato che il carico urbanistico, ai sensi della D.A.L. 279/2010, deve essere definito come il "fabbisogno di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità di un determinato immobile o insediamento in relazione alle destinazioni d'uso e all'entità dell'utenza" e quindi anche il fabbisogno di parcheggi pertinenziali.

-

³⁸ TAR Lombardia. Sez. II, sentenza 8 novembre 2013, n. 2485

³⁹ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 27 ottobre 2011, n. 5778

Quanto infine al finanziamento degli edifici e dell'edilizia di culto, la nuova Legge Regionale sull'Edilizia stabilisce che le somme derivanti dagli oneri di urbanizzazione sono "destinati alla realizzazione e alla manutenzione (...) degli spazi collettivi"⁴⁰ tra i quali, come si è visto, rientrano i luoghi di culto. Fino alla ridefinizione delle tabelle parametriche, nei termini previsti dall'articolo 10 della legge regionale 9 maggio 2016, n. 7 (Disposizioni collegate alla prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), continuano a trovare applicazione le deliberazioni del Consiglio regionale 4 marzo 1998, n. 849 (Aggiornamento delle indicazioni procedurali per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) e n. 850 (Aggiornamento delle tabelle parametriche di definizione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10).

1. Attualmente, si deve ritenere che pur costituendo gli oneri di urbanizzazione una prestazione patrimoniale imposta dalla legge con la finalità generale di garantire ai Comuni le risorse necessarie a realizzare le opere di urbanizzazione⁴¹, soltanto una quota di questi oneri (di urbanizzazione secondaria) introitati dai Comuni è vincolata nella destinazione e non più l'intera totalità, come prima era previsto dalla Delibera del Consiglio regionale n. 849/1998 che riproponeva il contenuto di precedenti delibere regionali⁴².

_

⁴⁰ Art. 30, co. IV, L.R. n.15/2013, come modificato dalla L.R. n. 12/2017

⁴¹ Come è stato affermato dal TAR Lombardia – Brescia – 03.12.2007 n. 1268 e dal TAR Toscana – Firenze – Sez. III, 11.08.2004 n. 3181: l'obbligazione del privato al pagamento degli oneri di urbanizzazione costituisce una obbligazione "causale", avente natura di corrispettivo di diritto pubblico di natura non tributaria, dovuto dal titolare della concessione edilizia per la partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione connessi all'edificazione.

⁴² Il Consiglio regionale approvò nel 1978: "Adempimenti della Regione Emilia-Romagna relativi alla legge 28 gennaio 1977, n. 10, riguardante le norme per la edificabilità dei suoli – Definizione delle tabelle parametriche ai fini dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione di cui agli artt. 5 e 10". I contenuti di questo atto furono più volte modificati e poi riprodotti, in forma di testo coordinato, con la deliberazione n. 849 del 04 marzo 1998 - "Indicazioni procedurali per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977,

Ogni Comune ha pertanto facoltà di deliberare il riconoscimento di un esonero del contributo di costruzione di luoghi di culto, e nello stesso tempo di utilizzare le somme raccolte a titolo di oneri di urbanizzazione secondaria, per realizzare e conservare "attrezzature e spazi collettivi di carattere comunale riguardanti il culto" purché sia garantito l'effettivo interesse generale delle opere e il loro accesso pubblico.

Tuttavia, affinché sia eliminata ogni possibile discriminazione, occorre che il contributo sia erogato nel rispetto delle condizioni di cui all'art 12 della legge 241/1990 e dei relativi obblighi di trasparenza, attraverso la preventiva approvazione da parte del Consiglio Comunale degli atti che predeterminino criteri e modalità di riparto fra i soggetti esponenti dei diversi orientamenti filosofici e/o confessionali ammesse dallo

n. 10" - la deliberazione n. 850 del 04.03.1998, con la quale si approvò l'ultimo "Aggiornamento delle tabelle parametriche di definizione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10".

Il punto 2 delle "Indicazioni procedurali per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione di cui agli articoli 5 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10", come risultanti dal testo coordinato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 849 del 4 marzo 1998, recita:

<<ADEMPIMENTI COMUNALI E LORO TERMINI: Entro il 31 marzo di ogni anno i Comuni approvano una relazione consuntiva sui proventi derivanti dalle concessioni e dalle sanzioni e formulano previsioni in ordine alla destinazione sui proventi stessi ai sensi dell'art. 12 della Legge 10/77. (...)</p>

Con la stessa previsione di impegno il Comune, d'intesa con gli enti religiosi istituzionalmente competenti, destina la quota percentuale indicata al punto 1.4 per chiese ed altri edifici per servizi religiosi, in primo luogo all'acquisizione di aree previste dagli strumenti urbanistici vigenti per chiese ed altri edifici per servizi religiosi, da cedere gratuitamente in proprietà all'ente religioso, ovvero al rimborso delle spese documentate per l'acquisizione di dette aree, ed inoltre ad interventi per la costruzione o il ripristino di attrezzature religiose, con particolare riferimento ai valori monumentali e storici.

Si intende per attrezzature religiose gli edifici per il culto e le opere parrocchiali, gli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini e anziani, le attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive.

Gli edifici di culto e le pertinenti opere parrocchiali costruiti con contributi regionali e comunali non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazione, se non sono decorsi venti anni dall'erogazione del contributo.

Il vincolo è trasferito nei registri immobiliari. Esso può essere estinto prima del compimento del termine, d'intesa tra autorità ecclesiastica e autorità civile erogante, previa restituzione delle somme percepite a titolo di contributo, in proporzione alla riduzione del termine, e con rivalutazione determinata con le modalità di cui all'art. 38 della Legge 20 maggio 1985, n. 222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi).>>

Stato, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno sottoscritto intese con lo stesso, tenendo conto della rappresentatività e dell'azione sociale svolta.

Il criterio di ripartizione non può che rispettare il principio stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 195/1993, la quale – partendo dal principio che i pubblici poteri hanno il dovere "di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia eccezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi" la cui realizzazione "... ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione" - ha evidenziato l'esistenza di un vero e proprio "diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o Confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale (...) perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa" e che "... la posizione delle Confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini". La diversità di trattamento tra le Confessioni religiose presenti sul territorio, è legittima solo se questa diversità "... è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra Confessione religiosa"; si tratta di questo caso di un criterio "del tutto logico e legittimo... in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato". Pertanto, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici di culto non può dipendere dall'aver stipulato accordi o intese con lo Stato, ma è collegata solo alla consistenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte di questa delle condizioni e ai vincoli di destinazione. Appare dunque necessario che i contributi siano assegnati mediante l'emanazione di un bando, coerente con la delibera di individuazione dei criteri di assegnazione, che risultino rispettosi del suddetto principio.

Se dalla disciplina dei luoghi di culto ci muoviamo ad analizzare le questioni giuridiche relative alla regolamentazione delle aree cimiteriali, i principi costituzionali si dipanano entro una regolamentazione apparentemente più lineare.

È, innanzitutto, da premettere che il settore dei servizi cimiteriali e pratiche funerarie costituisce quella che in termini costituzionalistici può definirsi una "materia trasversale", non essendo annoverato esplicitamente nel riparto di competenze tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., pur lambendo significativamente diversi ambiti disciplinari quali: la tutela della salute; l'ordine pubblico e il governo del territorio.

Invero, l'intera regolamentazione di cimiteri e sepolture è distribuita tra il Testo Unico delle leggi sanitarie n. 1265/1934 – le quali dispongono in merito alle pratiche di inumazione e tumulazione dei cadaveri, nonché alla sorveglianza delle aree cimiteriali – e il Regolamento di Polizia Mortuaria di cui al DPR 285/1990 che disciplina tutte le attività connesse alla morte di una persona, ivi da intendersi le pratiche funerarie successive all'evento morte, le regole per il trasporto funebre e l'accoglimento nei cimiteri.

Questo insieme di norme unisce profili strettamente amministrativi con profili di carattere igienico-sanitario, tanto è che vero che il Regolamento compie continui riferimenti e rimandi alle citate leggi sanitarie. Queste ultime dettano la necessaria disciplina di cornice in materia di servizi cimiteriali e tutela della salute indicando, pertanto, i principi fondamentali entro i quali potrà poi muoversi la normativa di dettaglio a livello locale.

Così, all'art. 337 R.D. n. 1265/1934 è previsto che ogni Comune della Repubblica sia provvisto di un Cimitero la cui gestione è di competenza del predisposto Ufficio comunale in cooperazione con la locale Azienda Sanitaria, che ha il dovere di sorvegliarne il rispetto dei parametri sanitari imposti. Di seguito, l'art. 338 del medesimo Decreto, indica la distanza minima di 200 metri dai centri abitati in cui è concesso di costruire cimiteri a tutela della salute dell'intera comunità di residenti. Parimenti, le regole sul trasporto dei feretri e sulle pratiche di inumazione, esumazione, tumulazione e stumulazione sono rese nel medesimo Atto.

Quanto al Regolamento nazionale di Polizia Mortuaria, DPR 285/1990, ivi sono disposte nel dettaglio tutte le attività inerenti alle pratiche necessarie al trattamento dei corpi e alla loro conservazione nelle aree cimiteriali con la esplicita indicazione delle competenze comunali in materia. A mero titolo di esempio, si enumerano l'art. 12 sull'obbligo dei Comuni di disporre di sale per l'osservazione dei corpi e di obitori; gli art. 19 – 27 sulla gestione del trasporto delle salme; gli art. 49 ss del Capo IX in materia di servizi cimiteriali in genere. Risulta, quindi, agevole scorgere il carattere multilivello di tale disciplina che viene elaborato in ambito nazionale per ciò che riguarda le linee generali e i principi fondamentali da rispettare, lasciando poi alla discrezionalità amministrativa, la regolamentazione di dettaglio delle singole realtà e aree locali.

In proposito, sovvengono le disposizioni di cui al citato Capo IX del DPR 285/1990 le quali rimettono ai Comuni la gestione dei cimiteri, mediante l'approvazione di Regolamenti comunali di Polizia Mortuaria, a norma dell'art. 54 ivi contenuto. Di tal che, in armonia con tale enunciazione programmatica, la disciplina effettiva dei servizi cimiteriali si sposta dal livello centrale a quello locale, cosicché le Regioni adottano propri e autonomi Regolamenti di Polizia Mortuaria dai quali promanano, di conseguenza, singoli Regolamenti comunali che, in ossequio dei dettami nazionali e regionali, emanano norme in materia di Polizia mortuaria, vale a dire di tutto il complesso di funzioni in ambito necroscopico, cimiteriale, di attività funebre e, appunto, polizia mortuaria.

Per quel che qui ci occupa, la garanzia della libertà costituzionale al culto e al conseguente libero esercizio di tutte le attività e pratiche a esso connesse, viene parimenti demandato alla discrezionalità degli Enti locali per ciò che concerne la sua pratica ed effettiva concretizzazione.

Invero, nel Capo XX del citato DPR 285/1990, è contenuta la previsione di cui all'art. 100 a norma del quale «I piani regolatori cimiteriali di cui all'art. 54 possono prevedere reparti speciali e separati per la sepoltura di cadaveri di persone professanti un culto diverso da quello cattolico».

Dal tenore della norma, è facile evincere quale sia il grado di autonomia conferito agli Enti locali e, per conseguenza, quali siano gli eventuali risvolti problematici. A ben vedere, il tema centrale dell'indagine non è altro che il diritto al sepolcro, al quale deve riconoscersi natura di diritto soggettivo se inteso come la garanzia di essere sepolti e di seppellire altri in un determinato luogo a ciò dedicato. Ne segue la natura costituzionale di tale diritto e l'obbligo delle istituzioni di assicurarne l'effettivo e libero godimento scevro da qualunque possibile forma di discriminazione.

Tanto premesso, la norma sopra citata, nella solitudine che la accompagna potrebbe non essere sufficiente a garantire, essa sola, che a livello territoriale le normative in tema di accesso e gestione delle aree cimiteriali osservino in maniera coerente sull'intero territorio nazionale il divieto costituzionale di limitazione alla libertà di culto, nella quale certamente il diritto al sepolcro rientra. A tale preoccupazione soccorre alcuna Giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui «la normativa regolamentare comunale di polizia mortuaria e sui cimiteri in tanto è legittima in quanto non viene a porsi in contrasto con la normativa regolamentare adottata dal Governo, in virtù di quanto previsto dall'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile».⁴³

Cionondimeno, la circostanza per la quale in materia di accesso ai luoghi cimiteriali da parte delle confessioni religiose altre e diverse rispetto alla cattolica, il Regolamento nazionale di Polizia Mortuaria si limiti a prevedere la facoltà per i Comuni di riservare apposite aree per tale accesso, genera da una parte il rischio che alcuni di essi si astengano da tale azione e, dall'altra, che le modalità con le quali tale facoltà sia esercitata non assicurino concretamente il pieno e libero utilizzo di zone cimiteriali da parte delle comunità religiose, comprimendone così, di fatto, il relativo diritto fondamentale.

A volere, ora, scendere nello specifico della trattazione, in Emilia-Romagna la L.R. 29 luglio 2004, n. 19 recante la «*Disciplina in materia funeriaria e di Polizia Mortuaria*», distribuisce tra Regione, Province e Comuni, le funzioni di supervisione, raccordo,

_

⁴³ Consiglio di Stato, sez. V, 11 ottobre 2002, n. 5505

gestione ed esecuzione delle connesse attività. ⁴⁴ Fatto salvo il ruolo di indirizzo, coordinamento e vigilanza che la Regione esercita, i Comuni sono incaricati di realizzare e gestire le strutture cimiteriali, nonché di disporre laddove necessario, la costruzione di nuovi cimiteri, sempre previa consultazione delle Asl locali⁴⁵. Gli stessi, hanno poi il compito di emanare rispettivi Regolamenti che disciplinino le attività necroscopiche, cimiteriali e di Polizia Mortuaria e in particolare: «a) le condizioni e le modalità di localizzazione e di esercizio dei cimiteri, dei crematori, del deposito di osservazione delle salme e degli obitori, nonché le modalità di fornitura dei servizi cimiteriali, necroscopici e di polizia mortuaria; b) le condizioni e le modalità di fornitura del servizio di trasporto delle salme e dei cadaveri;

c) le prescrizioni relative all'affidamento personale delle urne cinerarie di cui all'articolo 11, comma 3; d) l'importo delle sanzioni applicabili in caso di violazione [...]»⁴⁶.

Nulla pare disporre, la Legge Regionale, circa la concessione di aree speciali per i culti differenti da quello cattolico. Ben può ritenersi che tale apparente vuoto normativo sia invece l'espressione dell'autonomia in materia riconosciuta ai Comuni dalla disciplina di rango nazionale.

Tuttavia, l'assenza di coordinamento a livello centrale, ha provocato un trattamento della questione piuttosto disomogeneo, non solo in relazione all'effettivo accesso alle strutture cimiteriali ma, ancora più nello specifico, per ciò che concerne le diverse modalità di trattamento del corpo nelle singole confessioni religiose.

Sebbene possa affermarsi che i Comuni dell'Emilia-Romagna abbiano, nella loro quasi totalità, previsto di dedicare una porzione dei terreni cimiteriali alla sepoltura di persone

64

⁴⁴ L. R. 29 luglio 2004, n. 19 Art. 2 "Funzioni della Regione"; Art. 3 "Funzioni delle Province"; Artt. 4,5 e 6 "Funzioni e compiti dei Comuni".

⁴⁵ L. R. 29 luglio 2004, n. 19 Art. 4.

⁴⁶ Ibidem, art. 7.

appartenenti ad altri culti, sono comunque rinvenibili profili di probabile discriminatorietà.

La previsione, ad esempio, della stipula di una Convenzione con l'Amministrazione comunale da parte della comunità che richieda la concessione di un'area di sepoltura riservata⁴⁷, che quindi supera il requisito della semplice richiesta come ad esempio previsto per il privato che voglia eseguire una costruzione privata all'interno del cimitero⁴⁸, potrebbe esse foriera di non pochi problemi in merito al raggiungimento di un accordo circa i termini specifici della convenzione e renderebbe, comunque, l'intera procedura estremamente più macchinosa e lenta rispetto a quanto non sia quella attivabile con la diretta richiesta di autorizzazione qui accennata. Si aggiunga, poi, che i destinatari di tale previsione raramente sono identificati nelle Comunità religiose di altra fede, bensì essi sono genericamente indicati come "Comunità, Collettività o Enti. Tale apparente inezia linguistica, potrebbe dimostrare, in realtà una difficile radicalizzazione della necessità di dedicare specifiche disposizioni normative alla tutela del pluralismo religioso e del discendente diritto al sepolcro delle diverse realtà confessionali presenti sul territoriale nazionale e, in questo caso, regionale.

_

⁴⁷ Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Bologna, Art. 18. Interessante profilo problematico è quello relativo al rapporto tra l'Amministrazione Comunale e le confessioni religiose per le quali vigono intese legislative: la legge 101/1989 per la Regolarizzazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane dispone: Art. 16 «I piani regolatori cimiteriali prevedono su richiesta della Comunità competente per Territorio reparti speciali per la sepoltura di defunti ebrei. Alla Comunità che faccia domanda di avere un reparto

proprio è data al sindaco in concessione un'area adeguata del cimitero». Il tenore della disposizione legislativa lascerebbe intendere che la concessione di uno spazio apposito di sepoltura per la Comunità Ebraica sia dovuto e che l'inoltro della richiesta costituisca mero atto formale di impulso della procedura di concessione. La previsione regolamentare potrebbe, quindi, costituire una limitazione al diritto riconosciuto e garantito dall'accordo, oltre che in via generale dalla Costituzione.

⁴⁸ Art. 94, DPR 285/1990

Altro esempio, come accennato, riguarda le peculiari modalità di trattamento dei corpi nella fase di conservazione degli stessi, nonché e soprattutto in relazione alle esigenze di esumazione ed estumulazione.

In merito, corre l'obbligo di tornare al DPR 285/1990 ove, all'art. 82 viene disposto il termine massimo di dieci anni per l'esumazione dei cadaveri e all'art. 86, la possibilità di tenere la tumulazione fino alla scadenza delle concessioni. Ora, aspetti problematici risultano esistenti in merito al vuoto di disciplina che la normativa nazionale presenta circa la pur attuale necessità di diversificare la durata dei termini di conservazione dei corpi esumati o tumulati, quando appartenenti a persone di culti religiosi per i quali è vietato distogliere le spoglie dal luogo di sepoltura.

Anche in questo caso, dunque, la garanzia della libertà religiosa e il rispetto del connesso diritto al sepolcro, sono del tutto lasciati alla discrezionalità degli Enti locali.

Nel caso di specie, in Emilia-Romagna, molti Regolamenti comunali che ben si apprestano a concedere reparti speciali di sepoltura, nulla tuttavia dispongono sulla differenziazione dei termini per l'esumazione e per la estumulazione. ⁴⁹

In via di conclusione, può dirsi che la disciplina regolamentare della Regione in materia di servizi cimiteriali e sepolture è improntata a una graduale e crescente tutela del pluralismo religioso fortemente presente sul territorio. Tuttavia, le singole disposizioni comunali presentano ancora lacune più o meno importanti che così si possono riassumere.

Spesso, le previsioni di aree speciali di sepoltura sono previste senza una specifica procedura di concessione e accesso alle stesse; tali previsioni, poi, sono a volte riferite non già alle comunità religiose, ma semplicemente "a chi ne faccia richiesta" o a "comunità o enti", ingenerando così probabili difficoltà in merito al riconoscimento dell'identità delle comunità stesse come confessioni religiose e quindi trascurando le ovvie necessità di assicurare luoghi ai fedeli a esse afferenti; l'assenza di disposizioni circa i diversi tipi di sepoltura considerati nel novero della inumazione speciale, da

_

⁴⁹ Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Carpi.

ultima, provoca un'esclusione di fatto di tutti quei culti che prescrivono modalità di conservazione e trattamento del corpo, diverse da quella generalmente prevista dalla normativa nazionale.

Di contro, è doveroso cennare a esempi virtuosi di completezza regolamentare, come nel caso del Comune di Modena e di Reggio Emilia, ove sono previsti specificamente spazi dedicati alla sepoltura di persone di fede religiosa diverse dalla cattolica, vengono differenziate le pratiche di inumazione ed esumazione ed è, infine, prevista la sepoltura perpetua con modalità che assicurino il rispetto del principio costituzionale di tutela della salute.

Si tratta ora di verificare quanto il quadro teorico descritto abbia dato luogo a problematiche giuridiche nei casi affrontati dalle schede di monitoraggio.

I contributi pervenuti in materia luoghi di culto e servizi cimiteriali hanno evidenziato un panorama variegato nel quale convivono prassi a rischio di discriminatorietà e altre, al contrario, caratterizzate da un forte impianto integrativo e pluralistico.

In merito al primo aspetto, sono stati sottoposti due casi di probabile discriminazione verificatisi in occasione di sopralluoghi effettuati in strutture private legittimamente utilizzate da alcune comunità islamiche. Nella specie, in entrambe le occasioni, il Comune deliberava lo sgombero e la rimessione in pristino dei locali adibiti a Centro culturale islamico, perché riteneva che le attività ivi svolte costituissero attività di culto e che, per l'effetto, tale forma di utilizzo degli stabili ne avesse di fatto e abusivamente modificato la destinazione d'uso originariamente a essi attribuita. In uno dei due episodi, l'Autorità aveva tentato di risolvere bonariamente la questione attivando un Tavolo di confronti con tutti gli attori coinvolti. Tuttavia, le soluzioni prospettate in seno al Tavolo e, nella specie, il consiglio fornito alla Comunità religiosa coinvolta di costituirsi in Associazione di volontariato al fine di fruire delle agevolazioni edilizie, configurava una probabile forte invasione dell'autodeterminazione della Comunità stessa e un tentativo discriminatorio di modificare la propria identità al fine di vedersi garantito un diritto che, viceversa, le sarebbe dovuto senza alcun artifizio;

l'altro caso, veniva invece lasciato al corso della procedura amministrativa di sgombero e rimessione in pristino, configurandosi anch'essa come pratica discriminatoria perché lesiva della libertà di culto.

Entrambe le pratiche sono da ritenersi discriminatorie e in contrasto con l'art. 43 del Dlgs 286/1998 in termini di discriminazione indiretta a seguito dell'esclusione di una determinata comunità dall'esercizio di un diritto fondamentale.

In merito, invece, alla regolamentazione in tema di servizi cimiteriali, i casi sottoposti all'esame riguardavano soprattutto casi virtuosi di inclusione delle comunità religiose di fedi diverse dalla cattolica nell'accesso alle aree di sepoltura, con particolare riferimento alle agevoli procedure di concessione di spazi speciali per le pratiche funerarie, nonché per la esplicita esclusione di qualunque distinzione dovuta a motivi di razza e, tra gli altri, fede religiosa. Si ricorda poi, che dei tredici Comuni partecipanti, nove hanno presentato Regolamenti di Polizia Mortuaria nei quali vengono ben tutelati i diritti al sepolcro e in generale la libertà di culto attraverso anche specifiche regolamentazioni delle diverse pratiche di sepoltura e trattamento delle spoglie.

Esempi di probabile discriminazione hanno riguardato solo due Comuni, i quali evidenziano l'assenza della specifica previsione di concessione di reparti speciali per confessioni religiose, nonché l'omessa estensione delle pratiche di trasporto dei feretri anche a persone che in vita appartenevano a culti religiosi diversi da quello cattolico.

In conclusione, può affermarsi che legislazione regionale, normativa comunale e prassi amministrativa in tema di libertà di pratica religiosa in contesto pluralistico sono ricche – in Emilia-Romagna – di luci ed ombre.

Se a livello di principi è ben chiara l'idea di fondo di ispirare tutta l'azione legislativa ed amministrativa a quel "pluralismo confessionale aperto", che dovrebbe caratterizzare l'attitudine laica dello Stato- comunità – attitudine "che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello stato- persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a

servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa"⁵⁰ di cittadini e residenti-, è a livello di concrete regole operative che talvolta l'effettivo rispetto del pluralismo confessionale sembra non essere pienamente assicurato.

Pluralismo confessionale che non può non realizzarsi attraverso il rispetto e la valorizzazione dell'identità religiosa di un gruppo minoritario, senza che possa essere accettato il compromesso di una mimetizzazione che tenda a camuffare la natura del suddetto gruppo orientandola – per trascinamento – verso l'elemento altruistico, umanitario o comunque genericamente caratterizzato da una forma di utilità sociale.

Pluralismo confessionale che non può non realizzarsi attraverso la previsione di bandi aperti e trasparenti rivolti al finanziamento di opere dirette alla costruzione di luoghi di culto, senza che l'elemento della stipulazione dell'intesa possa fungere da *criterium* aestimationis della meritevolezza dell'intervento economico richiesto.

Pluralismo confessionale che può ottenersi solo svincolando la previsione di aree per il culto nei PGT da quella "tirannia della maggioranza" che vorrebbe le aree urbane "libere" da spazi di preghiera collettiva dedicati ai gruppi di minoranza (o almeno ad alcuni di essi). Prendere sul serio la libertà di pratica religiosa – in un contesto pluralistico – significa anche sottrarre alla decisione popolare la disponibilità di alcune situazioni giuridiche fondamentali, le quali – per loro natura – sono talmente connesse al rispetto della dignità umana da non tollerare alcun processo di mercificazione a scopo politico-elettorale.

-

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 203/1989

III. Analisi e monitoraggio delle schede di rilevamento di potenziali discriminazioni

III.1 Modalità e criteri di valutazione

Si riportano di seguito le valutazioni attribuite a ciascuna Scheda di monitoraggio, compilata dai soggetti aderenti al progetto.

Per ciascuna scheda è stata attribuita una Valutazione (Val.), sulla scorta della seguente Griglia di Valutazione.

Griglia di valutazione

1	Potenziale discriminazione
2	Questione problematica che non integra una potenziale discriminazione
3	Questione in cui non si riscontra una particolare problematicità
4	Questione problematica risolta con modalità meritorie
5	Questione problematica risolta con modalità meritorie, efficaci e replicabili e dunque configurabili come "buona prassi"

III.2 Analisi e monitoraggio su atti relativi all'accesso alle prestazioni sociali

Si riporta di seguito l'analisi di 64 Schede referenti ad atti relativi all'accesso a prestazioni sociali di vario genere, così come promulgati da Comuni e Unioni di Comuni dell'intera area dell'Emilia Romagna.

Ogni scheda ed ogni relativo atto sono stati analizzati a partire dai riferimenti normativi primari e secondari, prestando particolare attenzione alle buone prassi, alle criticità e ai profili discriminatori strettamente connessi all'accesso alle prestazioni stesse, oltre che alle modalità di fruizione dei soggetti beneficiari.

Ad ogni scheda, progressivamente numerata, è stato poi assegnato una valutazione numerica sulla base della Griglia di valutazione di cui sopra.

All'esito dell'analisi è emerso che tra le schede pervenute 3 sono quelle di quinto grado di valutazione, così come 3 sono le schede di quarto grado; 6 sono invece le schede contrassegnate da terzo grado; ben 32 sono le schede di secondo grado e 19 le schede di primo grado di valutazione, a fronte di una sola scheda non valutabile.

Si da atto che molteplici schede (18) afferenti al nodo di Ravenna fanno in realtà riferimento al medesimo provvedimento e cioè all' "Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604".

Si segnala che alcuni operatori, dopo aver individuato possibili criticità, hanno contestualmente proposto soluzioni antidiscriminatorie. (rif. schede 1, 2, 3, 4, 10).

Altre segnalazioni rilevanti sono connesse alle buone prassi e/o modifiche procedurali in direzione antidiscriminatoria, poste in essere dai responsabili del procedimento a seguito delle segnalazioni degli operatori stessi (rif. schede 25, 56...). Questi risultati evidenziano chiaramente come semplici segnalazioni (talvolta) consentano di attuare strategie antidiscriminatorie in via prettamente attuativa, dal momento in cui se ne rendono edotti i responsabili del procedimento.

In conclusione si segnala inoltre quale "buona prassi" l'emanazione di un "regolamento generale" in materia di accesso alle prestazioni sociali come posto in essere da alcuni comuni (rif. schede 5, 12). Tali regolamenti informati ai principi di universalità, uguaglianza ed equità, garantiscono parità di trattamento in relazione alle specifiche condizioni personali e sociali dei destinatari, in quanto norme sovraordinate alle singole disposizioni attuative e forniscono, inoltre, i necessari strumenti interpretativi agli operatori.

NODO DI BOLOGNA

1. Comune di Bologna: Delibera Giunta Comunale 391390/2015 - Val. 2

Regolamento relativo all'applicazione della disciplina dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.s.e.e.) di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013 n°159. Criteri di erogazione delle prestazioni sociali agevolate in favore di minori e famiglie.

Il testo dell'atto, qualificato dall'operatore quale eventuale "buona prassi" per l'attenzione a particolari categorie di persone "considerate di particolare fragilità", presenta in realtà aspetti controversi nell'utilizzo promiscuo del termine "cittadini" quale identificativo dei possibili beneficiari della prestazione. L'indicata terminologia potrebbe pertanto risultare escludente o discriminante. Tale aspetto è stato individuato parzialmente dall'operatore che pur suggerendo un'eventuale sostituzione dello stesso termine con l'espressione "soggetti beneficiari", non ritiene il configurarsi di una possibile discriminazione.

2. Comune di Bologna: Delibera Giunta Comunale 391411/2015 – Val. 2

Regolamento relativo all'applicazione della disciplina dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.s.e.e.) di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013 n°159. Criteri di erogazione delle prestazioni sociali agevolate in favore di adulti in disagio sociale.

Il testo dell'atto, qualificato dall'operatore quale eventuale "buona prassi" per l'attenzione a particolari categorie di persone "considerate di particolare fragilità", presenta in realtà aspetti controversi nell'utilizzo promiscuo del termine "cittadini" quale identificativo dei possibili beneficiari della prestazione. L'indicata terminologia potrebbe pertanto risultare escludente o discriminante. Tale aspetto è stato individuato parzialmente dall'operatore che pur suggerendo un'eventuale sostituzione dello stesso termine con l'espressione "soggetti beneficiari", non ritiene il configurarsi di una possibile discriminazione.

3. Comune di Bologna: Delibera Giunta Comunale 391411/2015 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto indicato al punto precedente. Nella descrizione si fa riferimento all'"erogazione delle prestazioni sociali agevolate in favore della popolazione anziana" senza tuttavia che ciò costituisca atto separato. Si rimanda pertanto al citato documento 2.

4. Comune di Bologna: Delibera Giunta Comunale 391411/2015 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto indicato al punto 2. Nella descrizione si fa riferimento all'"erogazione delle prestazioni sociali agevolate in favore di persone adulte con disabilità" senza tuttavia che ciò costituisca atto separato. Si rimanda pertanto al citato documento 2.

5. Comune di Bologna: Delibera di Consiglio comunale PG 136480/2008 Val. 5

Regolamento generale in materia di servizi sociali principi e modalità di accesso e ammissione alle prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie assicurate dal Comune.

Trattasi di normativa generica/generale che indica principi e modalità a cui la pubblica amministrazione di Bologna deve attenersi relativamente alla materia sopraindicata. Tale regolamento non configura specifiche modalità di acceso a uno o più servizi e pertanto ha una ricaduta unicamente indiretta (o diretta solamente in sede di impugnazione) sugli eventuali beneficiari. Configura con ogni probabilità "Buona prassi"

ispirandosi espressamente ai principi di universalità, uguaglianza e imparzialità fermo restando quanto detto poc'anzi.

6. Comune di Pianoro: Delibera Giunta Comunale n.34/2016 - Val. 1

Regolamento concernente l'erogazione di benefici contributi economici in campo sociali.

Trattasi di regolamento avente ad oggetto la concessione di aiuti economici a soggetti che abbiano riconosciuta, da parte dei Servizi Sociali, una condizione di disagio sociale-economico-relazionale, tale da configurare il rischio di mancata possibilità di sussistenza, mantenimento della dignità personale e inclusione sociale. Soggetto beneficiario può essere esclusivamente "il cittadino residente o coloro che formalmente agiscono per suo conto", pertanto, nonostante l'operatore non abbia rilevato nulla in tal senso, è individuabile una potenziale discriminazione.

Non è indicato il sito web ove reperire l'atto che è comunque facilmente individuabile grazie ai comuni motori di ricerca on-line.

NODO DI CESENA

7. Comune di Sogliano al Rubicone: Delibera Consiglio Comunale n.26/2017 – Val.

3

Regolamento avente ad oggetto la concessione di aiuti economici in relazione all'acquisto di libri di testo, l'acquisto di materiale didattico e dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, oltre che in relazione ai costi connessi alle attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa e ai costi connessi al trasporto scolastico, con specifiche previsioni di incrementi nel contributo nel caso di studenti disabili certificati o con disturbi specifici di apprendimento (DSA) certificati.

Salvo il caso di studenti in affido a famiglie residenti a Sogliano al Rubicone la regolare residenza nel territorio comunale è *conditio sine qua non* per beneficiare dei citati aiuti economici.

8. Comune di Bertinoro: Delibera di Coniglio Comunale n.45/2017 – Val. 1

Trattasi di bando per la concessione di contributi a favore di nuclei familiari in condizioni economiche disagiate in relazione alle spese sostenute per il pagamento delle bollette di consumo dell'acqua, gas e luce e per il pagamento dei canoni di locazione relativi all'anno 2016.

L'accesso al servizio è garantito ai cittadini italiani, comunitari o extracomunitari purché residenti dal 1 gennaio 2016 e cioè da più di un anno dalla data di presentazione della domanda. Tale criterio può *non* essere considerato discriminatorio alla luce del fatto che il bando si riferisce specificatamente alle spese sostenute nell'anno 2016. Per i motivi appena indicati appaiono invece più problematici gli ulteriori requisiti richiesti per i cittadini extracomunitari i quali, al fine di presentare la domanda, necessitano di essere in possesso di Carta di Soggiorno o di Permesso di Soggiorno almeno annuale con validità fino al 31/12/2017. Nulla è statuito in relazione agli apolidi.

9. Comune di Sarsina: Delibera di Consiglio Comunale n. 24/2008 – Val. 1

Bando di concorso per la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione nel territorio del Comune di Sarsina.

Si evidenziano molteplici profili discriminatori, posto che i beneficiari possono esclusivamente essere i nuclei costituiti da coniugi, persone unite civilmente o conviventi di fatto registrati all'apposito registro, o in via di registrazione escludendo dunque le mere situazioni di fatto. Altro profilo che presenta aspetti discriminatori, peraltro individuato espressamente dall'operatore, è la limitazione all'accesso ai cittadini italiani, ai cittadini di uno Stato appartenente all'Unione Europea, o ai cittadini stranieri, ai sensi del comma sesto dell'art. 27 del D.Lgs 30.07.2002, n. 189 titolari di

Carta di Soggiorno, escludendo buona parte delle categorie previste dalla normativa

vigente.

10. Comune di Cesenatico: Delibera di Consiglio dell'Unione dei Comuni del

Rubicone n.3/2014 - Val. 1

Bando di concorso per l'erogazione di contributi a sostegno delle spese sostenute per

canoni di locazione e alloggi –anno 2016.

L'operatore ha correttamente individuato una possibile discriminazione indiretta ex

art 43 d.lgs 286/98 e art 2 d.lgs 215/03, posto che, quale condizione di accesso al bando,

è richiesta la residenza da almeno due anni nel territorio dei Comuni di Cesenatico o

Sogliano al Rubicone. Lo stesso operatore ha individuato quale possibile soluzione,

connessa alla premialità del legame con il territorio, l'individuazione di un punteggio

scalare e non dirimente, avente le medesime finalità premiali.

11. Distretto Cesena Valle Savio: Determinazione Dirigenziale 143/2017 e Delibera

della Giunta Regionale n. 2328/2016 - Val. 2

Bando per la concessione di borse di studio anno scolastico. 2016-2017 rivolto agli

alunni meritevoli e/o a rischio di abbandono del percorso formativo, in disagiate

condizioni economiche e residenti sul territorio regionale nella Provincia di Forlì-Cesena.

Viene utilizzato impropriamente il termine "immigrati". La domanda è presentabile

unicamente attraverso il canale informatico con conseguente potenziale

discriminazione di coloro che non hanno accesso alle strumentazioni necessarie e/o le

competenze per utilizzarle. Vi sono inoltre profili di possibili "buone prassi" nella

particolare rilevanza che viene assegnata al domicilio piuttosto che alla residenza, ai fini

della presentazione della domanda.

12. Comune di Tredozio: Delibera Consiglio Comunale n.30/2003 – Val. 5

78

Regolamento comunale che disciplina i criteri e le modalità generali cui l'Amministrazione dovrà attenersi per la concessione di prestazioni socio-assistenziali agevolate, quali interventi e servizi sociali o benefici di carattere economico di qualunque genere in ambito sociale.

Trattasi di normativa generica/generale che pertanto ha una ricaduta unicamente indiretta (o diretta solamente in sede di impugnazione) sugli eventuali beneficiari. Configura con ogni probabilità "Buona Prassi" alla luce dell'attenzione che viene data anche ai soggetti non residenti sul territorio, quali per esempio persone domiciliate o anche solamente momentaneamente presenti sul territorio stesso.

13. Unione Valle Savio: Delibera Consiliare 27/2015 – Val. 5

Codice che disciplina gli interventi che l'Unione dei Comuni Valle del Savio realizza in campo sociale, socio-sanitario e socio-abitativo.

Trattasi di normativa generica/generale che individua tuttavia in maniera specifica le diverse macrotipologie di prestazioni eseguibili. Configura con ogni probabilità "Buona Prassi" ispirandosi espressamente ai principi di universalità, uguaglianza ed equità, garantendo parità di trattamento in relazione alle specifiche condizioni personali e sociali del destinatario. Tale codice intende gli interventi come informati al divieto di ogni discriminazione e non all'uniformità di prestazione e prevede come beneficiari i cittadini italiani, i cittadini dell'Unione, gli stranieri, agli apolidi, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, i minori stranieri o apolidi domiciliati o occasionalmente presenti nel territorio dell'Unione e anche le persone domiciliate o occasionalmente presenti nel territorio dell'Unione qualora si verifichi un'indifferibile necessità sociale.

NODO DI MODENA

14. Comune di Castelfranco Emilia: Delibera Consiliare n.95/2014 come modificato dalla. Delibera Consiliare n.47/2016 – Val. 2

Regolamento comunale per la concessione di Contributi Economici Ordinari a soggetti pubblici e privati finalizzati alla sovvenzione di progetti/attività sociali, sociosanitarie, educative, di impegno civile, di protezione civile, tutela dell'ambiente, cooperazione internazionale.

I beneficiari sono per lo più enti associazioni e persone giuridiche, le uniche persone fisiche possibili beneficiarie dei contributi sopra riportati sono i "cittadini". Tale profilo potenzialmente discriminatorio non è stato individuato dall'operatore.

15. Comune di Pavullo: Delibera Giunta Comunale 12/2017 - Val. 4

Delibera avente ad oggetto l'attuazione in sede comunale della DGR. n.1982/15, relativa all'accordo regionale per le tariffe agevolate di abbonamento annuale di trasporto a favore di categorie sociali meritevoli di tutela anni 2016-2018. Determinazione tariffe anno 2016.

Si segnalano possibili profili di "Buona Prassi" stante l'attenzione alle modalità di accesso riservate ai rifugiati e richiedenti asilo, oltre che alle vittime di tratta di esseri umani e grave sfruttamento, essendo gli stessi dispensati dalla presentazione ISEE ed essendo sufficiente la certificazione del Servizio Sociale.

Unione Comuni Distretto Ceramico: Delibera Giunta dell'unione n.80/2016 – Val. 4

Disciplina relativa al Servizio di Assistenza Domiciliare (SAD) finalizzato all'assistenza alla persona che, permanendo presso il proprio domicilio, versa in condizioni di necessità assistenziali e di cura permanenti o temporanee

Si utilizza genericamente il termine "persona" quale beneficiario del servizio. Il SAD è riservato a persone residenti e domiciliate in uno dei Comuni facenti parte dell'Unione consentendo tuttavia in casi eccezionali, l'accesso a soggetti non residenti, ma dimoranti temporaneamente nel territorio dell'Unione, previo accordo con i Servizi competenti. Possibili beneficiari possono essere, oltre ad anziani disabili e soggetti affetti da grave

patologie anche persone "fragili", ovvero a rischio di non autosufficienza, con bisogni assistenziali e/o socio-educativi di diversa intensità.

17. Unione Terre dei Castelli: Delibera Consiliare n.64/2015 – Val. 2

Regolamento per l'erogazione di contributi economici nell'ambito della valutazione degli operatori del Servizio Sociale Professionale.

Si evidenziano all'apparenza possibili profili discriminatori, non riscontrati dall'operatore, posto che possono accedere alle prestazioni economiche disciplinate dal Regolamento, unicamente i "cittadini" (senza alcuna specificazione in merito) anagraficamente residenti nel territorio dell'Unione Terre dei Castelli. Tuttavia in casi di grave bisogno e non differibili, possono essere erogate prestazioni a carattere di urgenza a titolo straordinario in favore di persone temporaneamente dimoranti sul territorio distrettuale.

18. Unione delle Terre d'Argine: Delibera della Giunta delle Terre d'Argine n.117/2016 – Val. 3

Disciplinare per l'accesso al Social Market "Il pane e le rose", luogo di distribuzione gratuita di generi alimentari di prima necessità, di prodotti per l'igiene personale e della casa e di altri prodotti o servizi.

Non sono stati riscontrati elementi discriminatori. Si da atto che il regolamento comunale sovraordinato (ma non oggetto di analisi diretta nella scheda 18) e cioè la Delibera Consiglio UTDA n.10/2016 estende le prestazioni anche ai cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio e agli apolidi richiedenti asilo e titolari di una qualsiasi forma di protezione personale riconosciuta a livello internazionale.

19. Comune di Mirandola: Delibera Consiliare n.157/2007 come modificata con atto C.C. n.137/2015 – Val. 3

Regolamento che disciplina la concessione da parte del Comune di forme di sostegno economiche a favore di soggetti operanti nell'ambito della comunità locale per la realizzazione di attività conformi alle finalità di interesse pubblico perseguite dall'Ente.

Non sono stati riscontrati elementi discriminatori.

20. Comune di Modena: Non è stato possibile reperire il testo del regolamento – Non Valutabile

Regolamento di solidarietà civica per la concessione di interventi economici per l'assistenza sociale.

Non è stato possibile reperire il testo del regolamento. Dalle segnalazioni dell'operatore si evidenziano possibili aspetti controversi nell'utilizzo promiscuo del termine "cittadini" quale identificativo del beneficiario delle prestazioni.

21. Comune di Pavullo: Delibera Consiliare n.155/2003 – Val. 2

Regolamento per l'accesso ai servizi scolastici e per la definizione delle modalità di contribuzione e di concessione delle agevolazioni tariffarie tramite l'applicazione delle tariffe Isee.

Sono espressamente esclusi dalle agevolazioni di cui al presente regolamento i non residenti nel territorio comunale anche se ivi domiciliati. Non sono stati riscontrati ulteriori elementi discriminatori.

22. Unione dei Comuni del Distretto Ceramico: Delibera della Giunta dell'Unione n.60/2015 – Val. 4

Regolamento relativo ai criteri per la concessione di contributi economici a soggetti privati per finalità socio-assistenziali.

Si evidenziano profili di buona prassi posto che vengono utilizzati genericamente i termini "persona" e "famiglia" quali identificativi dei possibili soggetti beneficiari comunque meglio identificati quali: cittadini italiani; cittadini dell'Unione Europea nel

rispetto degli accordi internazionali vigenti; gli stranieri, gli apolidi, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa statale, nonché i minori stranieri o apolidi. In ogni caso "possono essere erogati interventi di natura economica di emergenza anche a favore di persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti nel territorio comunale che si trovino in situazioni di bisogno tali da esigere interventi non differibili."

23. Unione Terre dei Castelli: delibera Consiliare n. 57/2015 Val. 3

Regolamento per la concessione di contributi e patrocini.

I beneficiari sono per lo più enti associazioni e persone giuridiche. Non sono stati riscontrati elementi discriminatori.

24. Comune di Modena: Determina 30/03/2017 – Val. 2

Determina relativa alle modalità di accesso per la concessione di contributi economici costituiti dall'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori.

L'operatore segnala un'eventuale "buona prassi" posto che viene esteso il diritto all'assegno oltre ai confini giuridici previsti dal D.M. 452/2000 includendo quali beneficiari non soltanto i cittadini italiani, dell'Unione o gli stranieri in possesso di carta di soggiorno ma anche tutti i cittadini di Paesi Terzi che risultino residenti ed in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo. Rimangono comunque escluse alcune categorie quali i cittadini titolari di permesso di soggiorno carta blu UE.

NODO DI RAVENNA

25. Comune di Alfonsine: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti dall'assegno di maternità per la nascita di un figlio/a alle madri che non beneficiano di trattamenti previdenziali di

maternità o che ne beneficiano in misura ridotta rispetto all'importo dell'assegno di cui alla presente determina.

L'operatore segnala un eventuale profilo discriminatorio posto che l'assegno non è riconosciuto ai cittadini titolari di permesso di soggiorno carta blu UE, tuttavia ha altresì contattato telefonicamente la referente la quale preso atto dell'osservazione ed ha ritenuto ammissibili le eventuali domande proposte da persone in possesso di permesso di soggiorno carta blu UE, alla luce della normativa sovraordinata. Nulla è statuito relativamente all'estensione dell'assegno ai padri, anche eventualmente superstiti, nemmeno per relationem.

L'analisi è stata ben condotta e approfondita consentendo all'operatore di adoperarsi in maniera fattiva contattando i referenti del servizio indicato.

26. Comune di Bagnacavallo: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Bagnacavallo. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

27. Comune di Bagnara di Romagna: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Bagnara di Romagna. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

28. Comune di Brisighella: Bando per la concessione dell'assegno di maternità di base – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito, peraltro identificate come "errate" dall'operatore.

L'operatore evidenzia una discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto". Dalle informazioni a disposizione il riferimento è presumibilmente ai titolari di permesso di soggiorno Carta blu UE.

29. Comune di Casola Valsenio: Bando per la concessione dell'assegno di maternità di base – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito, peraltro identificate come "errate" dall'operatore.

L'operatore evidenzia una discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto".

30. Comune di Castel Bolognese: Bando per la concessione dell'assegno di maternità di base – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito www.informafamiglie.it./faenza.

L'operatore evidenzia una discriminazione diretta in senso generico affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto". Dalle informazioni a disposizione risultano verosimilmente discriminati apolidi, titolari di permesso unico di lavoro, titolari di permesso di soggiorno carta Blu UE, ecc.

31. Comune di Cervia: Avviso pubblico 5/04/2017 – Val. 2

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti dall'assegno di maternità

per donne che non beneficiano di alcun trattamento economico per la maternità

(indennità o altri trattamenti economici a carico dei datori di lavoro privati o pubblici),

o che beneficiano di un trattamento economico di importo inferiore all'assegno (in tal

caso l'assegno spetta per la quota differenziale) di cui al presente punto, altresì per ogni

minore in adozione o affidamento preadottivo al momento dell'ingresso in famiglia,

purché il minore non abbia superato i 6 anni di età e sia regolarmente soggiornante nel

territorio italiano.

L'operatore segnala un eventuale profilo discriminatorio posto che l'assegno non è

espressamente previsto per i cittadini titolari di permesso di soggiorno carta blu UE. Nel

bando è espressamente previsto il conferimento dell'assegno anche al padre superstite

o affidatario esclusivo.

32. Comune di Conselice: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della

bassa Romagna prot. 18604 - Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il

riferimento esplicito all'area del comune di Conselice. Si rimanda pertanto all'analisi ivi

indicata.

33. Comune di Cotignola: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della

bassa Romagna prot. 18604 - Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il

riferimento esplicito all'area del comune di Cotignola. Si rimanda pertanto all'analisi ivi

indicata.

34. Comune di Faenza: Bando.... - Val 1

86

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti dall'assegno di maternità concesso per la nascita di un figlio/a alle madri che non beneficiano di trattamenti previdenziali di maternità o che ne beneficiano in misura ridotta rispetto all'importo del presente assegno.

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito dalle quali l'operatore desume molteplici violazioni dirette poiché "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto " posto che i requisiti relativi alla cittadinanza ivi indicati sono "cittadinanza italiana (o di un altro Stato dell'Unione Europea) o cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione Europea e possesso della carta di soggiorno/permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo". Restano dunque esclusi apolidi, titolari di permesso unico di lavoro, titolari di permesso di soggiorno carta Blu UE, ecc.

35. Comune di Fusignano: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Fusignano. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

36. Comune di Lugo: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Lugo. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

37. Comune di Massa Lombarda: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Massa Lombarda. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

38. Comue di Ravenna: Avviso Pubblico 28/04/2017 prot n. 69586/2017- Val. 2

L'unica informazione reperibile sul sito è che la concessione degli Assegni di maternità di base (art. 74 D. Lgs. 151/2001) è gestita dal Servizio Sociale Associato dei comuni di Ravenna, Cervia e Russi. Si rimanda pertanto alla scheda n.31

39. Comune di Riolo Terme: Bando - Val. 1

Bando relativo alla concessione di contributo economico a favore delle madri, per i figli nati, adottati o in affidamento preadottivo, che non beneficiano di trattamenti previdenziali di maternità e che risultano in possesso di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica (Isee) secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.

Il sito web istituzionale contiene solo la notizia e l'informativa relativa all'Assegno, oltre al modulo di domanda ma non il bando. l'operatore desume molteplici possibili discriminazioni poiché "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto" posto che i requisiti relativi alla cittadinanza ivi indicati sono "Cittadinanza Italiana, ovvero cittadinanza di uno stato appartenente all'Unione Europea, ovvero cittadinanza di uno stato non aderente all'Unione Europea per le straniere che siano in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno)".

40. Comune di Russi: Avviso pubblico prot. n. 3544 29/03/2017 – Val. 2

Bando relativo alla concessione di contributo economico a favore delle madri, per i figli nati, adottati o in affidamento preadottivo, che non beneficiano di trattamenti previdenziali di maternità e che risultano in possesso di risorse economiche non superiori ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE) secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.

Il sito web istituzionale contiene solo la notizia e l'informativa relativa all'assegno, oltre al modulo di domanda, ma non il bando. Dall'informativa l'operatore desume una probabile discriminazione poiché non sono ricompresi i cittadini titolari di permesso di soggiorno Carta Blu UE.

41. Comune di Sant'Agata sul Santerno: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Sant'Agata sul Santerno. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

42. Comune di Solarolo: Bando per la concessione dell'assegno di maternità di base – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito www.informafamiglie.it./faenza.

L'operatore evidenzia una possibile discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto".

43. Comune di Alfonsine: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val.2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Alfonsine. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

44. Comune di Bagnacavallo: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Bagnacavallo. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

45. Comune di Bagnara di Romagna: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val.2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Bagnara di Romagna. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

46. Comune di Brisighella: Bando per la concessione dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito peraltro identificate come "errate" dall'operatore.

L'operatore evidenzia una possibile discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto".

47. Comune di Casola Valsenio: Comune di Casola Valsenio: Bando per la concessione dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori – Val.

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito, peraltro identificate come "errate" dall'operatore.

L'operatore evidenzia una possibile discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto".

48. Comune di Castel Bolognese Bando per la concessione dell'assegno di maternità di base – Val. 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito www.informafamiglie.it./faenza.

L'operatore evidenzia una discriminazione diretta in senso generico affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto". Dalle informazioni a disposizione risultano verosimilmente discriminati apolidi, titolari di permesso unico di lavoro, titolari di permesso di soggiorno carta Blu UE...

49. Comune di Cervia: Avviso pubblico 5/04/2017- Val. 1

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti da assegni mensili fino a 13 mensilità, a sostegno dei nuclei familiari con almeno tre figli minori.

L'operatore segnala un eventuale profilo discriminatorio posto che l'assegno non è riconosciuto ai cittadini titolari di permesso di soggiorno carta blu UE.

50. Comune di Cotignola: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Cotignola. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

51. Comune di Conselice: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Conselice. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

52. Comune di Faenza: Bando - Val. 1

Bando relativo all'accesso a contributi economici costituiti da assegni alle famiglie, con almeno 3 figli minori, composte da cittadini italiani e dell'Unione Europea residenti, da cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito dalle quali l'operatore desume molteplici violazioni dirette poiché "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto " posto che i requisiti relativi alla cittadinanza ivi indicati sono "cittadinanza italiana (o di un altro Stato dell'Unione Europea) o cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione Europea e possesso della carta di soggiorno/permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo". Restano dunque esclusi apolidi, titolari di permeso unico di lavoro, titolari di permesso di soggiorno carta Blu UE...

53. Comune di Fusignano: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Fusignano. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

54. Comune di Lugo: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Lugo. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

55. Comune di Massa Lombarda: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 – Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Massa Lombarda. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

56. Comune di Ravenna Avviso pubblico prot n. 67644/2017 24/04/2017 – Val 2

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti da assegni alle famiglie, con almeno 3 figli minori.

A seguito dell'intervento dell'operatore al momento dell'analisi è stata costituita sezione ad hoc sul sito istituzionale dalla quale è possibile scaricare il bando per l'anno 2017. L'operatore segnala un eventuale profilo discriminatorio posto che l'assegno non è riconosciuto ai cittadini titolari di permesso di soggiorno carta blu UE.

57. Comune di Rioloro Terme: Bando - Val. 1

Bando relativo all' accesso a contributi economici costituiti da assegni alle famiglie, con almeno 3 figli minori.

Il sito web istituzionale contiene solo la notizia e l'informativa relativa all'Assegno, oltre al modulo di domanda ma non il bando. l'operatore desume molteplici violazioni dirette poichè "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto" posto che i requisiti relativi alla cittadinanza ivi indicati sono "i nuclei italiani o comunitari, con 3 o più figli di età inferiore ai 18 anni, anche nel caso di minori, figli solo di un coniuge o di minori in affidamento preadottivo."

58. Comune di Russi: Avviso pubblico prot. n. 3544 29/03/2017- Val. 2

Trattasi del medesimo atto indicato al punto 40 comprensivo anche della disciplina relativa all'accesso a contributi economici costituiti da assegni alle famiglie, con almeno 3 figli minori. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

59. Comune di Sant'Agata sul Santerno: Avviso pubblico 28/03/2017 Unione dei Comuni della bassa Romagna prot. 18604 - Val. 2

Trattasi del medesimo atto descritto al punto 25. Si differenzia unicamente per il riferimento esplicito all'area del comune di Sant'Agata sul Santerno. Si rimanda pertanto all'analisi ivi indicata.

60. Comune di Solarolo: Bando all' accesso a contributi economici costituiti da assegni alle famiglie, con almeno 3 figli minori - Val 1

Non è stato possibile rinvenire il testo del bando, ma unicamente il modulo per la richiesta e una serie di informazioni sommarie pubblicate sul sito www.informafamiglie.it./faenza.

L'operatore evidenzia una probabile discriminazione affermando che "vengono incluse una serie di categorie di stranieri ma non tutte quelle che in base alla normativa italiana (...) ne avrebbero diritto".

NODO DI REGGIO EMILIA

61. Comune di Guastalla: Modulo di Domanda riconoscimento assegno al nucleo familiare – Val. 1

Trattasi di modulo relativo al riconoscimento di assegno al nucleo famigliare ex art 65 L. 448/1998 e successive modificazioni.

Il modulo in questione prevede quali requisiti per la prestazione assistenziale unicamente la cittadinanza Italiana, Unitaria o per i cittadini di uno stato extraeuropeo il possesso di permesso di soggiorno o di carta di soggiorno con conseguenti profili discriminatori peraltro individuati anche dall'operatore.

62. Comune di Novellara: Modulo di Domanda riconoscimento assegno al nucleo familiare – Val. 1

Trattasi di modulo relativo al riconoscimento di assegno al nucleo famigliare ex art. 65 L. 448/1998 e successive modificazioni.

Il modulo in questione prevede quali requisiti per la prestazione assistenziale unicamente la cittadinanza Italiana, Unitaria o, per i cittadini di uno stato extraeuropeo, il possesso della carta di soggiorno con conseguenti profili discriminatori peraltro individuati dall'operatore.

63. Comune di Reggio Emilia: Modulo di Domanda riconoscimento assegno al nucleo familiare – Val. 3

Trattasi di modulo relativo al riconoscimento di assegno al nucleo famigliare ex art 65 L. 448/1998 e successive modificazioni.

Non sono presenti particolari profili discriminatori.

64. Comune di Scandiano: Modulo di Domanda riconoscimento assegno al nucleo familiare – Val. 3

Trattasi di modulo relativo al riconoscimento di assegno al nucleo famigliare ex art 65 L. 448/1998 e successive modificazioni.

Non sono presenti particolari profili discriminatori.

III.3 Analisi e monitoraggio su atti relativi all'edilizia pubblica

Volgendo ora all'analisi delle schede relative all'edilizia pubblica, si rileva che:

NODO DI FORLì-CESENA

65.Comuni di Bagno di Romagna, Mercato Saraceno, Montiano, Sarsina e Verghereto: Aggiornamento delle graduatorie per l'assegnazione in locazione semplice degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; Comuni di Bentivaglio, Castello d'Argile, Castel Maggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Pietro in Casale: regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica approvato con deliberazione di consiglio dell'unione n. 34 del 23 Luglio 2015 – Val.

è stato sottolineato il ritorno discriminatorio del requisito di avere "residenza anagrafica o attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale regionale da almeno tre anni" che, se posto come valido per tutti, italiani e migranti (pur non previsto dalla norma nazionale ma presente nel nuovo regolamento regionale) potrebbe essere potenzialmente discriminatorio nei confronti dei cittadini stranieri che non possono raggiungerlo, pur avendo gli altri requisiti ed essendo la loro condizione particolarmente meritevole;

66. Comune di San Mauro Pascoli: Bando di concorso per l'assegnazione di n.5 alloggi di edilizia sociale in locazione permanente a canone agevolato –Val. 2 è stato rilevato che un regolamento nel quale sia previsto un punteggio troppo alto per le persone che sono residenti da vent'anni e nel quale sia data priorità alle giovani coppie presenta profili d'irragionevolezza qualora il punteggio assegnato sia lo stesso della presenza di persone disabili e lo stesso riservato alle famiglie con figli

minori, affermando implicitamente che condizioni tanto eterogenee male tollerano un simile livellamento.

67. Comune di San Mauro Pascoli: Bando di concorso per l'assegnazione di n.5 alloggi di edilizia sociale in locazione permanente a canone agevolato –Val. 1 è stata ritenuta irragionevole l'esclusione fra i beneficiari del bando delle persone che hanno avuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e che invece, in base alla legge, hanno diritto all'accesso nell'edilizia residenziale pubblica.

68. Comune di Galeata: Bando di concorso per l'assegnazione in locazione di mini appartamenti per anziani siti in via F. Zannetti n. 17. n. 316 del 29 Gennaio 1985 – Val. 1

è stato considerato discriminatorio il contenuto di un bando per l'assegnazione di mini appartamenti per anziani che prevede il requisito della cittadinanza italiana o di stato aderente all'Unione europea.

NODO DI MODENA

69. Comune di Valsamoggia: Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 113 del 31 Ottobre 2015 – Val. 3

è stato osservato che, invece, sarebbe, da ritenere legittimo un punteggio più elevato per le persone residenti da più tempo, e suggerisce di eliminare il criterio della presenza triennale, come sopra descritto, nella prossima stesura del regolamento regionale.

NODO DI REGGIO EMILIA

70. Comune di Quattro Castella: Bando pubblico per l'assegnazione in locazione canone calmierato di alloggi di proprietà destinati all'edilizia residenziale sociale
Val. 2 è stato considerato irragionevole ed eccessivo, e quindi discriminatorio, il requisito dell'essere residenti in uno specifico comune di piccole dimensioni da almeno cinque anni.

71. Comune di Castelnovo Ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria – Val. 2

è stato considerato elemento potenziale di discriminazione positiva il considerare la presenza di donna incinta equiparandola alla presenza di una persona in più in quanto la mera equiparazione darebbe un peso difforme rispetto al modello Ise/Isee in cui il nascituro non ha lo stesso rilievo non perché la condizione non sia rilevante, ma perché introduce elementi irrazionali e, per questo, discriminatori.

72. Comune di Castelnovo ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria – Val. 3

è stata considerato irrazionale anche l'equiparazione incondizionata degli stranieri pensionati ai residenti.

73. Comune di Quattro Castella: Bando pubblico per l'assegnazione in locazione canone calmierato di alloggi di proprietà destinati all'edilizia residenziale sociale; Comune di Castelnovo Ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria; Comune di Scandiano: Regolamenti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicato in Albo Pretorio dal 2 Aprile 2014 al 17 Aprile 2014 - Rep. 203 - L. R. 24/01 –Val. 1

è stata considerata escludente la previsione che il cittadino straniero debba essere in possesso del permesso di soggiorno almeno biennale ed eserciti una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, in quanto discrimina i titolari di permesso di soggiorno di durata inferiore, il cui rilascio, sovente, dipende dalle procedure amministrative seguite dalle questure e dai tempi, legati spesso a fattori imponderabili, nel completare l'iter che porta al titolo.

74. Comune di Castelnovo ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria – Val. 2

si rilevano profili discriminatori in relazione alla generica clausola di mobilità verso altro alloggio in caso d'inidoneità di quello assegnato a "garantire normali condizioni di vita e di salute" rispetto al fattore della disabilità che, invece, richiede la clausola ben più rigida di disponibilità di alloggi riservati alla mobilità.

75. Comune di Reggio Emilia: Regolamento per l'assegnazione negli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in attuazione dell'art. 25 della L.R. 8 Agosto 2001 n. 24 e successive modificazioni; Comune di Quattro Castella: Regolamento per l'assegnazione e la permanenza negli alloggi di edilizia residenziale pubblica; Comune di Scandiano: Regolamenti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicato in Albo Pretorio dal 2 Aprile 2014 al 17 Aprile 2014 - Rep. 203 - L. R. 24/01; Comune di Castelnovo Ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria – Val. 1

sono state considerate potenzialmente escludenti le norme riguardanti la decadenza per mancato rilascio dell'alloggio e la presunzione di abbandono per assenze superiori a tre mesi, stante il carattere molto eterogeneo delle situazioni che possono portare a una simile risultato concreto, come appare evidente per quelle legate a ragioni sanitarie e a quelle ricorrenti nella vita dei migranti che passano periodi più o meno lunghi nei Paesi d'origine.

76. Comune di Reggio Emilia: Regolamento per l'assegnazione negli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in attuazione dell'art. 25 della L.R. 8 Agosto 2001 n. 24 e successive modificazioni; Comune di Castelnovo Ne' Monti: Regolamento per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) e disciplina per la formazione della graduatoria – Val. 2

sono state considerate discriminatorie le clausole che differenziano la rilevanza delle caratteristiche di alcuni componenti del nucleo, come ad esempio la presenza di minori e disabili, che rileva indipendentemente dal numero di anni in cui tale carico si è concretizzato, rispetto a quella degli anziani per i quali la durata ha rilievo.

77. Comune di Novellara: Regolamento per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. (Adozione mediante delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 22 Settembre 2016 – Val. 2

sono da considerare discriminatorie le norme sulla durata della convivenza che prevedono deroghe o abbreviazioni per la nascita di figli o fanno altre eccezioni sulla stabilità del nucleo familiare, legata a valutazioni opinabili e di difficile riscontro.

78. Comune di Quattro Castella: Regolamento per l'assegnazione e la permanenza negli alloggi di edilizia residenziale pubblica; Comune di Scandiano: Regolamenti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicato in Albo Pretorio dal 2 Aprile 2014 al 17 Aprile 2014 - Rep. 203 - L. R. 24/01 – Val. 3

sono da ritenere discriminatorie le clausole che, in caso di parità di punteggio, determinano la successione nella graduatoria in base a criteri nel seguente ordine: anzianità di residenza nel comune, seguita da sorteggio così che i nuclei stranieri sono automaticamente in una posizione deteriore e sono sfavoriti nelle graduatorie.

79. Comune di Scandiano: Regolamenti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicato in Albo Pretorio dal 2 Aprile 2014 al 17 Aprile 2014 - Rep. 203 - L. R. 24/01 – Val. 3

analogo carattere discriminatorio verso gli stranieri ha la presenza degli anziani nel nucleo ai quali sia attribuito un punteggio molto elevato, una condizione molto rara per i migranti.

80. Comune di Reggio Emilia: Regolamento per l'assegnazione negli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in attuazione dell'art. 25 della L.R. 8 Agosto 2001 n. 24 e successive modificazioni – Val. 2

lo strumento della revoca dell'alloggio in caso di disabile che trovi ostacolo nelle barriere architettoniche, ancorché il nucleo ottiene di avere la precedenza in successive assegnazioni è discriminatoria per la sospensione del diritto fino a un evento incerto quale è la pubblicazione di un nuovo bando.

81. Comune di Quattro Castella: Regolamento per l'assegnazione e la permanenza negli alloggi di edilizia residenziale pubblica; Comune di Scandiano: Regolamenti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pubblicato in Albo Pretorio dal 2 Aprile 2014 al 17 Aprile 2014 - Rep. 203 - L. R. 24/01 – Val. 1

il mero essere componente del nucleo familiare dichiarato decaduto diviene discriminatorio se trasformato in condizione ostativa a future assegnazioni, quando sia addebitato a componente del nucleo, e in particolare alle donne, alla cui responsabilità non sia da attribuire la decadenza.

82. Comune di Reggio Emilia Regolamento per l'assegnazione negli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in attuazione dell'art. 25 della L.R. 8 Agosto 2001 n. 24 e successive modificazioni – Val. 3

la necessità di effettuare un colloquio informativo diventa discriminatoria se assurge a condizione vincolante e non dà l'alternativa di potere concorrere anche senza avere partecipato.

III.4 Analisi e monitoraggio su atti relativi alla libertà di culto in un contesto pluralistico

Quanto all'analisi delle Schede di atti e provvedimenti comunali in materia di accesso a luoghi di culto e disciplina dei servizi funerari e cimiteriali, si rileva quanto segue.

NODO DI BOLOGNA

83. Ordinanza di rimessione in pristino n. 363112 del 2014 – Val. 1

Ordinanza di rimessione in pristino dei locali adibiti a centro culturale islamico in via Torleone n. 34/B, adottata dal Comune di Bologna in virtù dell'art. 13 della Legge regionale n. 23 del 2004. Nella valutazione di tale provvedimento, in riferimento agli eventuali profili discriminatori, venivano correttamente prese a riferimento le disposizioni di cui alle leggi regionali sull'edilizia e sulla disciplina delle organizzazioni di volontariato, nonché l'art. 43 Dlgs 286/1998 (Testo Unico Immigrazione). Riguardo al riscontro di buone prassi attuate per la risoluzione del caso, veniva valutata positivamente l'apertura di un tavolo di coordinamento tra tutti i settori e Uffici comunali competenti. Tuttavia, attese le soluzioni adottate dallo stesso tavolo, si ritiene qui che non possa univocamente trattarsi di buona prassi.

84. Relazione di intervento n. 11840 del 2016 della Polizia Municipale di Bologna di avvio della procedura sanzionatoria per abusivo cambio di destinazione d'uso della sala adibita a Centro culturale di via Rizzoli n. 10. – Val. 1

L'analisi dei profili discriminatori veniva effettuata richiamando correttamente gli atti normativi regionali e nazionali in materia di edilizia pubblica e privata e di disciplina delle Organizzazione di volontariato, nonché l'art. 43 D.lgs. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione). Nella valutazione dell'atto veniva omessa la tipologia di discriminazione riscontrata, senza quindi scegliere tra discriminazione diretta, indiretta, vittimizzazione, ordine di discriminare o molestia. Ciononostante si riteneva discriminatorio il

provvedimento di avvio della procedura sanzionatoria in virtù del linguaggio discriminatorio in esso contenuto.

85. Regolamento di Polizia Mortuaria Locale 70064/97 – Val. 1

In questo caso l'atto si riteneva portatore di disposizioni discriminatorie, per violazione dell'art. 43 D.lgs. 286/98, in riferimento all'art. 5 e all'art. 8 *quinquies*. La valutazione appare corretta anche alla luce della richiamata normativa nazionale in tema di polizia mortuaria e regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

86. Regolamento comunale di Polizia Mortuaria e dei servizi funerari della città di Imola 105/2009 – Val. 1

La normativa si assumeva potenzialmente discriminatoria per quanto disposto agli artt. 12 e 17, comma 15. Riguardo all'art. 12 non si ritiene qui sussistere alcuna violazione della normativa nazionale pur opportunamente richiamata. Al contrario, l'art. 17 potrebbe costituire discriminazione in riferimento alle disposizioni nazionali in materia di Polizia Mortuaria nonché dell'art. 43 D.lgs. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione).

NODO DI MODENA

87. Deliberazione Consiglio Comunale di Modena del 14 luglio 1994 – Val. 3

88. Delibera Consiglio Comunale di Mirandola 99 del 2014. – Val. 3

La scheda non riporta alcuna specifica indicazione del contenuto dell'atto segnalato. L'analisi si limita a dichiarare la totale assenza di profili discriminatori pur senza fornire esempi di disposizioni positive o garantiste.

NODO DI REGGIO EMILIA

Il nodo di raccordo Provinciale di Reggio Emilia ha effettuato la valutazione di 6 provvedimenti tutti in materia di servizi cimiteriali e funebri. In questo caso gli atti selezionati non contengono profili particolarmente problematici dal punto di vista discriminatorio, sia in relazione al rispetto del pluralismo religioso che alla libertà di accesso ai servizi e alle strutture cimiteriali da parte di tutti «senza distinzione di origine, cittadinanza, di religione [...]» Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Castelnuovo ne' Monti.

Dalla disamina dei regolamenti forniti dai 6 Comuni ricompresi del Nodo di Raccordo si ritiene di condividere il giudizio espresse in ogni singola scheda riguardo l'assenza di fattispecie potenzialmente discriminatorie.

Di conseguenza, i provvedimenti sono così classificati:

- 89. **Regolamento di Polizia Mortuaria n. 123/1995** del Comune di Scandiano **Val.** 3;
- 90. Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Castelnuovo ne' Monti Val.3;
- 91. Nuovo Regolamento di Polizia Mortuaria del Comune di Reggio Emilia Val. 3;
- **92. Regolamento comunale di Polizia Mortuaria n. 9/2000** del Comune di Quattro Castella **Val. 3**;
- 93. Regolamento comunale di Polizia Mortuaria n. 99/2010 del Comune di Novellara Val. 3;
- 94. Modifiche ed integrazioni al Regolamento Comunale di Polizia Mortuaria n. 4/1999 del Comune di Guastalla Val. 3.

NODO DI CESENA

95. Regolamento per la realizzazione di interventi e prestazioni in campo sociale adottato con Delibera di Giunta Regionale n. 66 del 2015 dell'Unione Rubicone e Mare comprensivo dei Comuni Savignano sul Rubicone, Gatteo e San Mauro

Pascoli Cesenatico, Longiano, Gambettola, Roncofreddo, Sogliano al Rubicone, Borghi – Val. 3.

Viene ritenuta priva di profili di criticità l'applicazione nei Comuni sopra indicati della norma regionale che prevede lo stanziamento di una quota parte della somma necessaria al rimpatrio delle salme di cittadini di Paesi terzi.

Dall'analisi delle 13 schede sopra descritte è risultato che 4 riportano il punteggio 1) e 9 il punteggio 3). La rilevazione di tali dati dimostra che la garanzia della libertà religiosa e il rispetto del pluralismo religioso vengono gestiti in maniera ancora poco omogenea dai vari attori locali e soprattutto riguardo alle singole fattispecie di accesso ai luoghi di culto e di servizi funebri e cimiteriali.

Nella specie, relativamente al primo argomento si ritiene ancora sussistente il pericolo che il trattamento dell'accesso ai luoghi di culto da parte delle comunità straniere di fede religiosa diversa da quella cattolica non osservi i principi enucleati dalla giurisprudenza di legittimità che in tale materia interpreta le norme sull'edilizia privata in un senso decisamente ampio e teso alla garanzia della libera professione religiosa da parte di chiunque senza distinzione di nazionalità. Al contrario, la disciplina dei servizi funebri e cimiteriali presenta una crescente sensibilità all'esigenza di tutelare il pluralismo religioso, contemplando sempre più spesso spazi di fruizione dei luoghi cimiteriali alle altre confessioni, nonché lasciando a queste la libertà di eseguire le funzioni funebri secondo i dettami del proprio credo.

In definitiva, si ritiene che in Emilia-Romagna, la concretizzazione istituzionale della libertà di culto generalmente intesa sia caratterizzata da un atteggiamento ambivalente.

Se da un lato, infatti, l'accesso ai luoghi di culto soffre ancora di una interpretazione normativa restrittiva e dunque potenzialmente lesiva del diritto costituzionale di cui all'art. 8 e all'art. 19 Cost., è con favore riscontrato che i regolamenti delle attività cimiteriali e funerarie tendono a divenire buona prassi in relazione alla garanzia

dell'eguaglianza di tutti (cittadini e non) nell'accesso ai relativi servizi e alle relative strutture.

IV. Tre pareri giuridici

IV.1 Parere giuridico 1

Il seguente parere prende le mosse e si basa sui soli fatti riportati dal nodo di raccordo provinciale di Bologna, a proposito dell'Ordinanza Comune di Bologna del 16/12/2014, P.G. n. 363112/2014 (ordinanza di rimessione in pristino), nell'ambio del progetto ReAcT Rete Antidiscriminazione territoriale Emilia Romagna, finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020.

La funzione di questo parere non è predittiva di un ipotetico giudizio radicabile per la fattispecie in esame né, quindi, ha la funzione di orientare le decisioni della PA coinvolta circa i provvedimenti assunti in quel caso specifico. Si tratta di un approfondimento casistico di quanto oggetto del progetto, che – se ritenuto di pregio – può approfondire la riflessione sulla materia e determinare un atteggiamento più sensibile al tema nella futura azione amministrativa degli enti coinvolti nel progetto.

QUESTIONE

La questione sottesa alla fattispecie è se l'ingiunzione di ripristinare l'uso (non religioso, ma commerciale) cui era destinato un immobile, di fatto utilizzato anche a luogo di culto, possa configurare una discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 43 del D.lgs. 286/98 Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

OPINIONE

Probabilmente no.

Perché si abbia una discriminazione indiretta è necessario ci sia:

- un comportamento apparentemente neutro che causi, per una determinata categoria di soggetti, connotati da una caratteristica oggetto di protezione della normativa antidiscriminatoria,
- un trattamento sfavorevole in misura proporzionalmente maggiore
- rispetto ad altri soggetti, che, siccome si trovano in circostanze materiali paragonabili, ne costituisca un termine di confronto.

Senza che quel comportamento:

- persegua finalità legittime, e
- sia sproporzionato, nel senso che non sia appropriato o necessario, rispetto alle finalità legittime perseguite

Per quel che è dato sapere, nel caso di specie non risulta ci sia un trattamento proporzionalmente più svantaggioso della comunità religiosa attinta dal provvedimento rispetto alle altre comunità religiose che ne costituiscono il termine di confronto, anche se il comportamento assunto dal Comune non è stato quello necessario da assumere.

FATTO

Fatti Conosciuti

In data 18 dicembre 2014, il Comune di Bologna emetteva un'ordinanza di rimessione in pristino dei locali siti in via Torleone n. 34/B utilizzati dalla locale comunità islamica come luogo di aggregazione e sfruttati anche per le pratiche religiose. A causa di questo ultimo tipo di attività ivi svolte, sebbene non esclusive e non rilevabili dalle certificazioni allegate all'immobile, la Polizia Municipale dava avvio a un procedimento ispettivo e di conseguenza sanzionatorio della presunta modifica abusiva della destinazione d'uso dei locali in questione. Giacché non veniva adempiuta la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) cui, ai sensi dell'art. 13, primo comma, lett. e) della L.R. E.R. 15/20 13, è obbligatoriamente subordinato il mutamento di destinazione d'uso senza opere che comporta aumento del carico urbanistico; cioè, ad esempio: il maggior pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona; il maggior numero di parcheggi nelle aree

antistanti o prossime l'immobile rispetto a quello programmato e realizzato; l'incremento quantitativo e qualitativo dello smaltimento dei rifiuti conseguenti alla nuova attività ivi intrapresa.

All'esito di detta procedura, il competente ufficio comunale emetteva l'Ordinanza sopra indicata, con la quale veniva intimata la riduzione in pristino dell'uso dell'immobile pena le sanzioni ex art.16 L.R. E.R. 23/2004. Considerato anche che la comunità islamica oggetto del provvedimento non si era costituita in una delle Organizzazioni di Volontariato di cui alla L.R. E.R. 12/05 e non poteva godere dei benefici di cui all'art. 11, primo comma, per cui

La sede delle organizzazioni di volontariato iscritte ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso ammissibili definite dagli strumenti urbanistici. L'insediamento delle organizzazioni di volontariato iscritte è subordinato alla verifica dell'osservanza dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza, non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari esistenti e il pagamento del contributo di costruzione ed è attuato, in assenza di opere edilizie, senza titolo abilitativo.

Successivamente, l'Assessorato alle attività produttive del Comune ordinante ha aperto un tavolo con l'Ufficio delle libere forme associative, il Settore edilizia e urbanistica, la Polizia Municipale, l'Ufficio cooperazione e diritti umani e l'Ufficio alle attività produttive, per individuare possibili legittime soluzioni per continuare le attività della locale comunità mussulmana nei locali interessati dall'ordinanza.

Al tavolo è stata invitata la comunità interessata, per il tramite del coordinatore del coordinamento delle comunità islamiche bolognesi.

All'esito è stato definito il percorso che segue. La comunità avrebbe dovuto: cessare l'uso illegittimo dei locali; comunicare al settore servizi per l'edilizia l'avvenuta cessazione dell'uso illegittimo; chiedere alla Regione l'iscrizione nel registro delle Associazione di promozione sociale, per cui è stato indicato un contatto specifico.

Ottenuta l'iscrizione, la comunità avrebbe dovuto: comunicare al servizio Attività produttive la cessazione dell'uso commerciale dell'immobile; presentare, senza oneri, al

settore servizi per l'urbanistica, il titolo non oneroso al settore servizi per l'urbanistica per cambio destinazione d'uso, previa assunzione parere igienico sanitario AUSL e antiincendio ai Vigili del fuoco.

Fatti non Conosciuti

Dalla scheda per cui il presente parere è reso non è dato conoscere se l'atto in discussione sia stato unico e isolato o uno di una serie. O se, a parità di condizioni, i credenti di religione mussulmana – rispetto a quelli di altri credo – siano stati attinti in modo proporzionalmente maggiore dal provvedimento in esame o da provvedimenti del genere di quello sotto scrutinio qui.

ANALISI

LA FATTISPECIE LEGALE

Secondo l'art. 43 del D. Lgt. 286/93 costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata, non solo ma anche, sulle 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.

La norma non definisce cosa sia la discriminazione indiretta.

La sua nozione ci viene fornita dalla normativa europea. Normativa poi trasfusa nell'ordinamento nazionale e diffusa in vari ambiti e per diversi motivi oggetto di divieto di discriminazione. Normativa che ha dato vita ad un corpo normativo specifico sul tema delle discriminazioni.

Per quanto qui maggiormente rileva, la normativa più contigua e analogicamente applicabile – trattando delle discriminazioni su base religiosa ma nel più ristretto ambito dell'occupazione e delle condizioni di lavoro – è il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n.

216. Rubricato "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro".

La direttiva attuata è la Direttiva Cee 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE. "Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro".

Per l'art. 2 primo comma lett. b) del D. Lgt. 216/03 si ha discriminazione religiosa 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 in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Per l'art. 3 comma 6 del D. Lgt. 216/2003 non sono illecite le differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.

Dunque, la discriminazione indiretta è costituita da cinque elementi: tre positivi (che devono, cioè, ricorrere, quindi se uno manca non c'è discriminazione) e due negativi (ossia che non devono ricorrere, quindi se ci sono tutti non c'è discriminazione).

Gli elementi positivi sono: una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri; una situazione di particolare svantaggio per una determinata categoria di persone connotate da uno dei motivi oggetto di divieto di discriminazione (nella specie un gruppo di persone aggregate per motivi religiosi: la professione del culto islamico); il confronto con altre persone.

Gli elementi negativi sono: la finalità legittima del fine perseguito dal trattamento differenziato e l'utilizzo di strumenti appropriati e necessari⁵¹.

.

⁵¹ Inter alia, sulla nozione di discriminazione indiretta si veda C. Eur. Dir. Uomo, 15.01.2003, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Case of Eweida And Others V. The United Kingdom; Corte di Giustizia UE, sez. Grande, Sentenza 14/03/2017 n° C-157/15; Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 16-02-2011, n. 3821

A rigor di logica, per rinvenire in una fattispecie la discriminatorietà si dovrà prima verificare la ricorrenza degli elementi positivi e se tutti questi saranno integrati, successivamente indagare che non ricorrano quelli negativi, giacché la mancanza di un elemento positivo farebbe venir meno l'esigenza di proseguire nell'indagine di quelli negativi: l'assorbirebbe.

I ELEMENTI POSITIVI DELLA FATTISPECIE

Si passeranno, quindi, prima in rassegna i diversi elementi positivi partendo da quelli meno problematici, nel seguente ordine: (1) un comportamento apparentemente neutro (2) il termine di paragone e infine (3) il trattamento sfavorevole rispetto al termine di paragone.

(1) Comportamento apparentemente neutro

Il primo elemento di cui verificare la ricorrenza è che vi sia una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri.

Nel caso in questione si ha un "atto".

Non nel senso di atto normativo che, anche se di grado infra legislativo, può essere dotato di una sua, anche se limitata, generalità e astrattezza. Per sua natura ed in sé, capace di produrre – in thesi – conseguenze illecitamente differenziate nei suoi destinatari anche se in apparente neutralità.

Si tratta invece di un atto provvedimentale, che, in quanto singolo, ha minore attitudine a veicolare discriminazioni indirette: un provvedimento di questo genere si rivolge, in sé, a "quel gruppo" di fedeli mussulmani presente su quel territorio, non a "tutti" i fedeli mussulmani presenti su quel territorio.

Atto-provvedimento che, però, se fosse uno di una serie (sempre con destinatari connotati dal fatto di essere di religione mussulmana e sempre atti di natura ablativa o impeditiva), potrebbe essere indice di una "prassi". Anch'essa ontologicamente più idonea a veicolare discriminazioni indirette.

Qui, tuttavia, non è dato sapere se l'ordinanza sotto scrutinio sia una di una moltitudine di ordinanze che prenda di mira sempre la stessa categoria di persone: quelle di fede mussulmana.

Da quanto riportato in scheda, si può trattare di un atto apparentemente neutro perché non viene riferito menzioni nel suo corpo la religione mussulmana come ragione che giustifica la sua emissione (ciò che avrebbe dato consistenza ad una discriminazione diretta, che nel caso quindi è da escludersi). L'ordinanza, invece, è riferito che menzioni solo l'uso religioso senza ulteriore specificazione.

Ad ogni buon conto, vista l'ampia definizione di ciò che può generare discriminazione indiretta, si ritiene che, seppur non certamente, la ricorrenza dell'elemento "comportamento apparentemente neutro" possa essere integrata.

(2) Il Termine di confronto

Il secondo elemento di cui indagare la presenza è il confronto con altre persone.

Più precisamente, una persona o un gruppo di persone connotate da una caratteristica che li rende paragonabili alle persone assuntamente discriminate: il c.d. termine di confronto.

Di questo elemento è data una interpretazione, che si può dire ufficiale, provenendo dall'Agenzia Europea per i diritti Fondamentali (FRA), per cui nella discriminazione indiretta "il giudice deve individuare un termine di confronto per stabilire se l'effetto di una particolare disposizione, criterio o prassi sia significativamente più negativo di quello prodotto su altre persone che si trovano in una situazione analoga. Al riguardo il metodo seguito dai giudici non si differenzia da quello adottato per la discriminazione diretta."⁵²

⁵² FRA, Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Lussemburgo, ed. 2011, p. 34.

E cioè, individuare, "una persona [o una categoria di persone, n.d.r.] in circostanze materiali paragonabili, che si differenzi dalla presunta vittima principalmente per la caratteristica che forma oggetto del divieto di discriminazione"⁵³.

Ora, nel caso che ci occupa chi si trovi in "circostanze materiali paragonabili" è chi professi una religione, ma diversa da quella mussulmana.

Il religioso mussulmano è il primo termine di paragone, quello che si sta paragonando; il religioso di un'altra confessione è il secondo termine di paragone, quello a cui è paragonato: il termine di confronto.

Estendere, poi, il concetto di confronto a quello tra persone religiose e persone non religiose, nel nostro caso, non risponderebbe ai canoni della logica induttiva.

Mancherebbe il *tertium comparationis*, la circostanza materiale paragonabile: la qualità che il primo e il secondo termine di paragone hanno in comune, quello per cui possono essere paragonati.

Infatti, nessun non-religioso svierebbe l'uso di un immobile al fine di praticarvi un proprio culto religioso.

(3) Trattamento Sfavorevole

L'ultimo elemento di cui dover riscontrare la sussistenza è una situazione di particolare svantaggio per una determinata categoria di persone connotate da uno dei motivi oggetto di divieto di discriminazione (nella specie un gruppo di persone aggregate per motivi religiosi).

Individuato il termine di confronto, l'operazione mentale da compiere è verificare se, a parità delle altre circostanze di fatto, l'ordinanza avrebbe avuto il medesimo esito se invece che rivolta a un gruppo di fedeli mussulmani fosse stata rivolta ad altri fedeli ma di una religione diversa.

Nulla, sulla base dei fatti allegati, lascia predire o inferire di no.

-

⁵³ FRA, *Manuale*, cit., p. 25.

Altro sarebbe stato se fosse stato allegato che quest' atto fosse stato l'ultimo di una serie da cui sarebbe dato riscontrare uno svantaggio in misura proporzionalmente maggiore ⁵⁴ degli appartenenti ad una confessione religiosa (nella specie, la mussulmana) rispetto a quelli appartenenti ad un'altra confessione.

Operazione di riscontro rispetto alla quale lo strumento più efficace è la prova statistica.

Non a caso, il considerando 15 della Dir. Cee 78/2000/CE parla di evidenza statistica per comprovare la discriminazione indiretta.

Concetto, questo, confluito infine nel nostro ordinamento, coll'art. 28 del Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150. "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69". Articolo applicabile ad ogni controversia in materia di discriminazione. Articolo il quale, nel definire la regola di giudizio nelle controversie in materia di discriminazione, stabilisce che "quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione".

Ai fini pratici può risultare difficile stabilire *quanto* debba essere proporzionalmente maggiore lo svantaggio tra il primo e il secondo termine di paragone per essere rilevante giuridicamente.

⁵⁴ In giurisprudenza, la sentenza di livello comunitario capostipite, che per prima ha introdotto il criterio, è Corte di Giustizia CEE, sentenza 13/5/1986 n- C-170/84, dove si parla di "colpire sproporzionatamente", in quel caso, le donne rispetto agli uomini; a livello nazionale

Corte cost., Sentenza 19-05-1993, n. 243; Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 13-11-2007, n. 23562.

Criterio applicabile anche in via analogica dall'art. 43, comma2, lett. e) del D. Lgt. 286/98 che lo applica all'ambito del lavoro.

118

La dottrina⁵⁵, sulla scorta dell'esperienza nordamericana, contempla la regola dei quattro quinti. Adottata principalmente in materia di discriminazione tra generi, opera in questo modo: ipotizzando un concorso per un'assunzione con 200 aspiranti, su 100 partecipanti maschi ne vengono assunti 90 e su 100 partecipanti femmine ne vengono assunte 70. In questo caso sarà violata la regola dei quattro quinti: 90 per 4 diviso 5 dà 72. Le donne assunte sono 70, mentre per la regola avrebbero dovuto essere 72.

Nel caso che ci riguarda bisognerà verificare il reciproco, cioè un quinto o il 20%, giacché non si tratta di attribuire un qualche cosa ma di toglierlo.

In concreto, a parità di circostanze di fatto, eseguite 100 verifiche a gruppi religiosi di una religione diversa da quella mussulmana ed eseguite 100 verifiche a gruppi religiosi mussulmani, se si allega e prova che ai gruppi di fede mussulmana è stato ingiunto il ripristino dell'uso cui era destinato l'immobile in una percentuale maggiore del 20% di casi rispetto alle ordinanze a gruppi di una fede diversa da quella mussulmana, spetterà all'ente ordinante provare che non si tratti di discriminazione.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁶, in realtà, ha stabilito che non sempre sia necessaria la prova statistica per far scattare la regola di giudizio dell'inversione dell'onere della prova.

Il caso che ha dato luogo a quel precedente ha riguardato il fatto che venisse tenuta una politica scolastica per cui alcuni bambini erano collocati in classi separate in funzione della scarsa padronanza della lingua locale. Tale politica si era tradotta in una prassi per cui solo i bambini Rom venivano collocati in classi separate.

Ma in quel caso – questo è quanto ha ritenuto la Corte – la prova statistica non era necessaria perché il comportamento apparentemente neutro, nei fatti, aveva colpito un solo gruppo caratterizzato da un motivo oggetto di divieto di discriminazione, non

-

⁵⁵ F. Lunardon, *Principio di uguaglianza, discriminazioni indirette ed azioni positive nella L. n.* 125/1991. In *Giurisprudenza Italiana*, 1992, 5.

⁵⁶ C. Eur. Dir. Uomo, 16.03.2010, Application n. 15766/03, Case of Orsus et a. V. Croatia, p. 153.

diversi gruppi tra quali il gruppo protetto dal divieto di discriminazione era stato proporzionalmente più colpito.

In scheda, non è stato allegato nessun elemento di fatto per cui la comunità mussulmana possa dirsi svantaggiata in modo proporzionalmente maggiore rispetto ad altre comunità religiose. Come nemmeno è stato allegato nessun elemento di fatto per cui la comunità mussulmana possa dirsi l'unica svantaggiata di fatto da provvedimenti⁵⁷ di quel tipo.

Quindi, quell'elemento costitutivo non è stato integrato e dunque, allo stato dei fatti allegati, non può essere riscontrata una discriminazione indiretta.

A proposito di questo tema, la giurisprudenza si è pronunciata, seppur incidentalmente, in modo esplicito.

La questione riguardava la legittimità di un' ordinanza emessa da un Comune lombardo con cui era contestata all'Associazione Culturale Da'awa (associazione, uno dei cui scopi era organizzare preghiere individuali e collettive, priva dell'iscrizione al Registro Nazionale delle Associazione di Promozione sociale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Sociali, di cui alla L. 7 dicembre 2000 n. 383⁵⁸) la violazione dell' art. 52, comma 3 bis della L.R. 12 del 2005⁵⁹ (per cui, i mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire) per aver utilizzato, senza previo permesso di costruire, l'immobile condotto in locazione come luogo di preghiera.

essere fatta su una serie di atti validi a costituire una" prassi" ancorché atomisticamente compiuta per dissimulare la discriminazione.

120

⁵⁷ Ovviamente, come già tratteggiato sopra, data la natura provvedimentale dell'atto in questione e quindi, per sua natura destinato ad un solo gruppo, questa valutazione non può che

⁵⁸ Legge 7 dicembre 2000, n. 383. Disciplina delle associazioni di promozione sociale.

⁵⁹ Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12. Legge per il governo del territorio.

Il Consiglio di Stato ⁶⁰, riformando la sentenza che aveva dichiarato illegittima l'ordinanza, ha ritenuto che il comma 3 bis e conseguentemente l'ordinanza su di esso fondata non commettessero "alcuna discriminazione di carattere politico culturale e religioso, anche per il fatto che la disciplina sopradescritta è uniformemente applicata ad ogni luogo di culto, anche cattolico, nonché ad ogni centro sociale, di qualsivoglia tendenza sociopolitica, al fine di salvaguardare l'incolumità di tutti coloro che frequentano tali luoghi di riunione".

II ELEMENTI NEGATIVI DELLA FATTISPECIE

Come detto, riscontrare la mancanza di un elemento positivo renderebbe superflua l'indagine circa l'assenza degli elementi negativi.

In questo caso manca ciò per cui possa dirsi che il primo termine di paragone (i religiosi mussulmani) sia svantaggiato in modo proporzionalmente maggiore rispetto al suo termine di confronto.

Quindi, mancando un elemento positivo, non sarebbe necessario procedere oltre nell'analisi della fattispecie.

Tuttavia, data la finalità del presente parere, si tratteranno anche gli elementi negativi come se tutti gli elementi positivi della fattispecie fossero presenti.

Si analizzerà se, ammettendo per ipotesi che vi fosse comparativamente una differenza di trattamento proporzionalmente maggiore per i fedeli mussulmani, essa sia o no giustificata oggettivamente, come richiede l'art. 3 comma 6 del D. Lgt. 216/2003, da (4) finalità legittime perseguite attraverso (5) mezzi appropriati (a) e necessari (b). Se questi elementi "negativi" ricorreranno, la discriminatorietà degraderà a differenziazione legittima e la fattispecie perderà il proprio carattere di illiceità.

Si badi: la normativa antidiscriminatoria richiede la ricorrenza di una finalità legittima, non la legittimità dell'atto. Perché se è certo che un provvedimento discriminatorio si può dire sempre illegittimo, non ogni illegittimità si traduce di per sé in

_

⁶⁰ Cons. Stato, sez. IV, Sentenza 27/10/2011, n. 5778.

discriminatorietà. Quindi esula da questa sede la valutazione di legittimità dell'atto, che sarà trattata solo incidentalmente e solo se rilevante in termini di discriminatorietà.

(4) Finalità legittima

Perché si possa dire che discriminazione non sia tale ma sia una differenziazione legittima sarà necessario verificare che ciò che veicola la discriminazione persegua una finalità legittima.

Nel nostro caso la finalità che l'ordinanza sotto scrutinio persegue è il governo del territorio dal punto di vista urbanistico.

Conseguentemente bisogna chiedersi se il governo urbanistico del territorio possa – in thesi – legittimare una restrizione dell'estrinsecazione di una caratteristica che la normativa antidiscriminatoria protegge (art. 43 d. Lgt. 286/98, art. 2 D. Lgt. 216/03); nel caso, l'adesione della persona ad una religione.

La libertà di religione è prevista dalle fonti apicali del nostro ordinamento (art. 8 e 19 Cost.) oltre che da fonti sovranazionali (art. 10. della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e art. 9 CEDU).

In nessuna di queste fonti, tuttavia, quella libertà è illimitata, quindi, astrattamente essa può essere, purché legittimamente, ristretta.

La formula più felice, che compendia libertà e limitazioni, pare l'art. 9 CEDU, che recita:

- 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto importa la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti.
- 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di altre limitazioni oltre quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui.

Quindi una limitazione dell'espressione religiosa sarà legittima se sarà necessaria, per la sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui. Ergo, una differenziazione di trattamento che persegua quelle finalità (con mezzi appropriati e necessari) non sarà discriminatoria.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ⁶¹, infatti, a proposito di una assunta discriminazione per non poter indossare un abbigliamento consono alla propria religione nel proprio ambiente di lavoro, ha affermato che è consentito apportare una limitazione alla libertà religiosa (in quel caso, per far conseguire all'impresa un'immagine di neutralità politica, filosofica o religiosa, nell'ambito della libertà di impresa).

Venendo al tema che ci riguarda, per la giurisprudenza, la normativa urbanistica -e gli atti amministrativi con i quali si attua- è volta al fine di (son parole del già citato Cons. Stato 5778/2011⁶²) "salvaguardare l'incolumità" di tutti coloro che frequentano luoghi di riunione destinati a luogo di culto.

Ancora, sempre il Consiglio di Stato⁶³, in un altro caso, accogliendo l'appello avverso una sentenza che aveva ritenuto legittimo il cambio di destinazione d'uso dell' immobile, da uso artigianale a luogo di culto, anche senza permesso di costruire, perché era stato ritenuto che la normativa che lo prevedeva non fosse vigente nel momento in cui il cambio fu praticato, ha avuto modo di sancire che:

il diritto di culto, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela. Esso deve quindi essere esercitato nel rispetto delle regole predisposte e quindi, nel caso de qua, non può esimersi dall'osservanza anche della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio.

-

⁶¹ CGUE 14-03-2017, p. 38 e 39, cit. nota 1.

⁶² Cit. nota 57, punto 7, penultimo e ultimo periodo, e punto 8.

⁶³ Consiglio di Stato, sez. IV., Sentenza 27/11/2010, n.8298.

Dunque è corretto affermare che gli atti amministrativi che dessero attuazione alle leggi di governo del territorio per la salvaguardia della sicurezza pubblica e al rispetto delle situazioni giuridiche, diritti e libertà altrui perseguono finalità legittime anche se limitano le libertà religiose.

Nel nostro caso l'ente ha emesso un'ordinanza per dare attuazione alla normativa urbanistica vigente sul suo territorio.

La sua attività amministrativa ha perseguito, dunque, una finalità legittima ai sensi della normativa antidiscriminazione.

(5) Uso di mezzi appropriati e necessari

Come detto, però, ai sensi dell'art. 3, comma 6 del D. Lgt. 216/03, la finalità legittima non basta per commutare una discriminazione in differenziazione legittima. È necessario che, secondo una nozione di derivazione comunitaria che ha acquisito piena cittadinanza anche nel nostro ordinamento, tra finalità e mezzi vi sia "proporzionalità". ⁶⁴ E perché vi sia proporzionalità i mezzi utilizzati devono essere (a) appropriati e (b) necessari.

(a) Mezzi appropriati

Mezzo appropriato è un mezzo idoneo a perseguire la finalità legittima che si vuole conseguire⁶⁵.

Nel nostro caso la finalità legittima è il governo urbanistico del territorio secondo le norme di settore.

⁶⁴ Per primo, Cons. Stato Sez. VI, Sentenza 01/04/2000, n. 1885; principio dapprima applicato all'azione amministrativa ma poi esportato anche al settore privato con riferimento alla discriminazione. A proposito, per icasticità della illustrazione del concetto Juliane Kokott, *Conclusioni dell'avvocato generale*, presentate il 6 maggio 2010 nella causa C-499/08 CGUE, poi accolte nella sentenza CGUE, Sez. Grande, 12/10/2010, n. 499/08.

⁶⁵ Cons. Stato 1885/2000 cit.

Proprio la normativa di settore, (combinato disposto art. 16 L.R. E.R. 23/2004 e art. 13 L.R. .E.R. 15/2013) prevede l'assunzione di atti del tipo di quelli assunti nel caso di specie.

È quindi intuitivo e alla portata di tutti osservare che l'ordinanza assunta sia un mezzo idoneo allo scopo e dunque appropriato ai sensi della normativa antidiscriminatoria.

Sia pur incidentalmente, si osserva che l'eventuale e contingente illegittimità urbanistica di quell'ordinanza, che esula dall'indagine da svolgersi in questa sede, non ne scalfirebbe l'idoneità a conseguire la finalità legittima cui era tesa, giacché l'illegittimità urbanistica avrebbe effetto demolitorio di quell'atto, non di quel tipo di atto.

Tolta di mezzo dal mondo del diritto l'ordinanza (se fosse in questo caso, eventualmente, illegittima) il Comune per governare urbanisticamente il suo territorio potrà ancora assumere quel tipo di mezzo giuridico in altri casi (o, per ipotesi, anche in questo, riassumendolo ma osservandone i presupposti di legittimità).

(b) Mezzi necessari

Verificare che sia stato utilizzato un mezzo necessario per perseguire una finalità legittima equivale a dire verificare che per perseguire quella finalità non ce ne sarebbe un altro o non ce ne sarebbe un altro meno afflittivo⁶⁶.

Nel nostro caso altri mezzi sarebbero potuti essere evidentemente usati: sarebbe bastato che quanto il Comune ha fatto dopo l'ordinanza (cioè: aprire un tavolo con i diversi servizi interessati e progettare con la comunità attinta dall'ordinanza un percorso da compiere per potere assecondare il proprio sentimento religioso nella piena legittimità urbanistica), anziché farlo dopo, l'avesse fatto prima. Così si sarebbe potuta evitare l'emissione dell'ordinanza di ripristino.

Siccome, dunque, il mezzo usato non era l'unico che poteva essere utilizzato e comunque se ne poteva utilizzare uno meno afflittivo, quel mezzo non era necessario.

⁶⁶ Cons. Stato 1885/2000 cit.

Non essendo necessario il mezzo utilizzato, non è stato rispettato il principio di proporzionalità.

Non rispettando il principio di proporzionalità, la differenziazione compiuta dal Comune (se, come detto, per ipotesi fossero sussistiti gli elementi positivi della fattispecie) sarebbe stata illecita e, quindi, discriminatoria.

CONCLUSIONE

Nella fattispecie concreta sottoposta a parere, il Comune ha assunto un provvedimento neutro, in quanto non si riferiva ad alcun tipo di religione specifica.

Tuttavia ha attinto una comunità di una religione specifica: quella mussulmana.

Siccome, però, non è stato allegato, secondo le regole di giudizio previste dalla normativa antidiscriminazione, che l'atto, sia di per sé che come il primo di una serie a costituire una prassi, abbia svantaggiato la comunità dei mussulmani in modo proporzionalmente maggiore rispetto ad altre comunità religiose che ne costituiscono il termine di paragone, se ne deve desumere che non ricorra un trattamento sfavorevole proporzionalmente maggiore rispetto al termine di confronto.

Mancando quindi un elemento positivo della fattispecie si può concludere che il comportamento del Comune non possa definirsi indirettamente discriminatorio ai sensi dell'art. 43 del D. Lgt. 286/98.

Ciò sebbene il Comune -pur trattando in modo differenziato un gruppo connotato dalla religione (motivo oggetto di divieto di discriminazione), ma facendolo per perseguire la finalità legittima di governo urbanistico del territorio, e pur usando un mezzo appropriato perché idoneo a perseguire quella finalità- abbia usato un mezzo che non era l'unico mezzo disponibile o comunque quello meno afflittivo; come dimostra il fatto che, dopo l'assunzione del provvedimento, non gli abbia dato esecuzione ed abbia compiuto una serie di azioni per condurre la comunità religiosa ad un uso legittimo dell'immobile per finalità religiose: comportamento che avrebbe potuto tenere prima anziché dopo l'assunzione dell'ordinanza, di cui sarebbe dunque potuta evitare l'emissione.

IV.2 Parere giuridico 2

Il seguente parere prende le mosse e si basa sui soli fatti riportati alla scheda n. 34, rilevata il 5 settembre 2017, dal nodo di raccordo comune di Ravenna, a proposito dell'avviso per l'accesso alla prestazione sociale assegno di maternità pubblicato all'indirizzo web http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-Sociali/Assistenza-economica/Assegno-di-maternita e del modulo di domanda pubblicato all'indirizzo web file:///C:/Users/Fabio/Downloads/MODULO%20DOMANDA%20ASSEGNO%20MATERN ITA'%202017%20(5).pdf, nell'ambio del progetto ReAcT Rete Antidiscriminazione territoriale Emilia Romagna, finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020.

La funzione di questo parere non è predittiva di un ipotetico giudizio radicabile per la fattispecie in esame né, quindi, ha la funzione di orientare le decisioni della PA coinvolta circa i provvedimenti assunti in quel caso specifico. Si tratta di un approfondimento casistico di quanto oggetto del progetto, che – se ritenuto di pregio – può approfondire la riflessione sulla materia e determinare un atteggiamento più sensibile al tema nella futura azione amministrativa degli enti coinvolti nel progetto.

QUESTIONE

La questione sottesa alla fattispecie è se l'avviso, e il relativo modulo di domanda, per l'accesso alla prestazione sociale assegno di maternità -pubblicati rispettivamente agli indirizzi web http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-Sociali/Assistenza-economica/Assegno-di-maternita e file:///C:/Users/Fabio/Downloads/MODULO%20DOMANDA%20ASSEGNO%20MATERN ITA'%202017%20(5).pdf- che contemplino tra i possibili beneficiari solo alcune tipologie di soggetti legittimamente soggiornanti sul territorio italiano, possa configurare una discriminazione diretta ai sensi dell'art. 43 del D. lgs. 286/98. Decreto Legislativo 25

luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

OPINIONE

Probabilmente no.

Probabilmente no, se ci si riferisce ad una discriminazione diretta.

Perché si abbia una discriminazione diretta è necessario che

- una persona
- sia trattata meno favorevolmente di quanto (trattamento sfavorevole)
- un'altra persona in situazione analoga (termine di confronto)
- sia,
- sia stata, o
- sarebbe trattata
- a motivo di una caratteristica oggetto del divieto di discriminazione (motivo oggetto del divieto di discriminazione)

Per quel che è dato sapere, nel caso di specie, la PA cui compete l'istruttoria per la concessione del contributo, non ha negato ad una persona in concreto, regolarmente soggiornante in Italia ma non rientrante nelle categorie previste nell'avviso e nel modulo, la prestazione in parola, adducendo che non avesse i requisiti di cittadinanza richiesti. Si è limita a serbare il silenzio circa l'ammissibilità al beneficio di una serie di categorie di stranieri regolarmente soggiornanti.

Probabilmente si, invece, se si estende l'indagine alla discriminazione indiretta.

Perché si abbia una discriminazione indiretta è necessario ci sia:

- un comportamento apparentemente neutro che causi, per una determinata categoria di soggetti connotati da una caratteristica oggetto di protezione della normativa antidiscriminatoria,
- un trattamento sfavorevole in misura proporzionalmente maggiore

- rispetto ad altri soggetti, che, siccome si trovano in circostanze materiali paragonabili, ne costituiscano un termine di confronto.

Senza che quel comportamento:

- persegua finalità legittime, e
- sia proporzionato, nel senso che non sia appropriato o necessario, rispetto alle finalità legittime perseguite

Per quel che è dato sapere, nel caso di specie, la PA che ha pubblicato l'avviso e redatto il modulo di domanda, non menzionando tra i beneficiari certe categorie di persone regolarmente soggiornanti, li ha sfavoriti, sebbene non immediatamente, rispetto alle categorie invece menzionate. Pur facendolo per perseguire la conformità alla norma del diritto interno che prevede la prestazione sociale in parola, non persegue una finalità legittima perché la norma di diritto interno è contraria alla normativa di rango comunitario in materia, ciò che comporta l'illegittimità delle finalità perseguite e la disapplicazione della normativa nazionale incompatibile con la normativa comunitaria.

FATTO

Fatti Conosciuti

A tutt' oggi, il Comune di Faenza, quale comune che gestisce i procedimenti di assistenza economica alle famiglie per conto dell'Unione dei Comuni della Romagna Faentina (Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme, Solarolo; di seguito, per brevità l'Unione Comunale), pubblica alla pagina internet http://www.comune.faenza.ra.it/Guida-ai-servizi/Servizi-Sociali/Assistenza-economica/Assegno-di-maternita un avviso per accedere alla prestazione dell'assegno di maternità di cui all'art. 66 della Legge 448 / 98 (oggi abrogato e sostituito dall'art. 74 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53).

Dall'avviso si legge che la prestazione la possa avere chi abbia la cittadinanza italiana (o di un altro Stato dell'Unione Europea) o la cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione Europea e in possesso della carta di soggiorno/permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Si legge poi che i documenti da presentare possano essere carta di soggiorno o permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o permesso per status di rifugiato/a politico/a o di protezione sussidiaria.

Dal che pare desumersi che siano ammessi a beneficiare della prestazione solo i cittadini italiani, i comunitari e solo le persone straniere regolarmente soggiornanti titolari di carta di soggiorno o del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso per status di rifugiato/a politico/a o di protezione sussidiaria.

Dal modulo di domanda di cui alla pagina web file:///C:/Users/Fabio/Downloads/MODULO%20DOMANDA%20ASSEGNO%20MATERN ITA'%202017%20(6).pdf la dichiarazione di appartenere ad una categoria legittimata alla prestazione si estende alle persone cittadine di uno dei seguenti Paesi: Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia.

Fatti non Conosciuti

Dalla scheda per cui il presente parere è reso non è dato conoscere se le persone cittadine di paesi terzi diversi da quelli menzionati, ma regolarmente soggiornanti sul territorio italiano in quanto titolari di permesso unico di soggiorno, apolidi o titolari di permesso di soggiorno carta blu UE, abbiano chiesto la prestazione in parola ed abbiano avuto un esplicito provvedimento di diniego in quanto non appartenenti alle categorie espressamente menzionate nei documenti citati.

ANALISI

LE FATTISPECIE LEGALI

L'ASSEGNO DI MATERNITÀ DI BASE

L'Assegno di maternità di base, previsto dall'art. 74 del D. Lgt. 151/01, oggetto dell'avviso e del modulo di domanda in discussione, è una prestazione erogata dall'INPS a seguito di domanda presentata al Comune di residenza al quale compete la verifica dei requisiti.

È versato alle madri che ne facciano richiesta e che soddisfino le condizioni seguenti: a) non beneficiare dell'indennità di maternità prevista per le lavoratrici dipendenti o autonome (ex artt. 22, 66 e 70 D. Lgt. 151/01);

b) essere titolari di risorse economiche non superiori a determinati valori ISEE.

Il beneficio è cumulabile con tutti gli altri trattamenti di famiglia (assegno di natalità, assegno famiglie numerose, eventuali prestazioni dei Comuni ecc.).

L'importo dell'assegno e il limite massimo di reddito vengono fissati ogni anno dall'INPS.

La domanda deve essere presentata dalla madre entro sei mesi dalla nascita del bambino o dall'effettivo ingresso in famiglia del minore adottato o in affido preadottivo.

La normativa nazionale limita il diritto alle sole madri cittadine italiane, comunitarie o titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ex art. 30 D. Lgt 286/98 (D. Lgt. 151/00, comma 1).

LA DISCRIMINAZIONE

Secondo l'art. 43 del D. Lgt. 286/93 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. Comportamento 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. L'Art. 44 aggiunge infine la provenienza geografica tra i motivi oggetto di divieto di discriminazione. La norma non definisce cosa sia la discriminazione diretta o indiretta.

La loro nozione ci viene fornita dalla normativa europea (Direttive 2000/43, 2000/78 e 2002/73) poi trasfusa nell'ordinamento nazionale e diffusa in vari ambiti e per diversi motivi oggetto di divieto di discriminazione (D. Lgt 215/03, 216/03 e 145/05). Normativa che ha dato vita ad un corpo normativo specifico sul tema delle discriminazioni.

Per questo corpo di norme si ha

- discriminazione diretta quando una persona, in ragione di una delle motivazioni che costituiscono oggetto di divieto di discriminazione, è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in situazione analoga (art. 2 D. Lgt. 215/03, D. Lgt. 216/03 e D. Lgt. 145/05).
- discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone connotate da uno dei motivi oggetto divieto di discriminazione. Non sono illecite le differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime, perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari (comb. disp. art. 2 e 3 D. Lgt. 215/03, D. Lgt. 216/03 e D. Lgt. 145/05⁶⁷).

DISCRIMINAZIONE DIRETTA

Dunque, si tratta di verificare se nel caso di specie ricorra una discriminazione diretta.

La discriminazione diretta è costituita di tre elementi positivi, che devono cioè ricorrere e quindi se uno manca non c'è discriminazione. I tre elementi sono: una persona, in concreto, connotata da uno dei motivi oggetto di divieto di discriminazione; un termine di paragone cui la persona assuntamente discriminata possa essere confrontata; un trattamento maggiormente sfavorevole della prima rispetto al secondo.

Tra i motivi oggetto di divieto di discriminazione vi è l'origine geografica e la nazionalità, in altri termini la cittadinanza di paesi terzi rispetto a quella di un paese comunitario o la condizione di apolidia.

133

⁶⁷ Questo decreto non ammette, però, in tema di parità di trattamento uomo donna l'oggettiva giustificazione della finalità legittima.

Nel caso di specie, non è dato sapere se una o più persone non contemplate come beneficiarie siano state attinte da un provvedimento esplicito di diniego dell'assegno di maternità, la cui motivazione fosse che si trattasse di cittadini di paesi terzi non contemplati o di apolidi.

Non essendoci *una* persona in concreto che sia stata trattata peggio di quanto è stato, sia stato o sarebbe trattato un cittadino italiano con i requisiti previsti per ottenere l'assegno (cittadinanza a parte), manca uno degli elementi costitutivi la fattispecie che pertanto non si configura.

Del resto la giurisprudenza⁶⁸ di merito che si è occupata del tema, ha stabilito che, nell'ipotesi di silenzio rigetto di una domanda, si sia in presenza di una discriminazione indiretta e quindi non di una discriminazione diretta.

Ebbene, l'analogia col nostro caso è evidente: silenzio era quello nel caso citato prima; silenzio è quello del nostro caso: silenzio circa l'ammissibilità a beneficiare della prestazione da parte delle persone regolarmente soggiornanti non espressamente menzionate nei documenti pubblicati sul web.

DISCRIMINAZIONE INDIRETTA

L'indagine circa la fattispecie concreta va allora posta con riferimento alla discriminazione indiretta.

La discriminazione indiretta è costituita da cinque elementi: tre positivi e due negativi (ossia che non devono ricorrere, quindi se ci sono tutti non c'è discriminazione perché si versa sì in una differenziazione, ma legittima).

Gli elementi positivi sono: una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri; una situazione di particolare svantaggio

⁶⁸ Tribunale di Alessandria, ordinanza del 10.08.2016, p. 3, in https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-alessandria-sez-lavoro-est-bertolotto-ordinanza-del-10-agosto-2016/; nella

limitrofa materia del bonus bebè, Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 25.09.2017, p. 3, in https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-alessandria-ordinanza-25-settembre-2017/.

.

per una determinata categoria di persone connotate da uno dei motivi oggetto di divieto di discriminazione; il confronto con altre persone.

Gli elementi negativi sono: la finalità legittima del fine perseguito dal trattamento differenziato e l'utilizzo di strumenti appropriati e necessari.

A rigor di logica, per rinvenire in una fattispecie la discriminatorietà si dovrà prima verificare la ricorrenza degli elementi positivi e se tutti questi saranno integrati, successivamente indagare che non ricorra almeno uno di quelli negativi.

I ELEMENTI POSITIVI DELLA FATTISPECIE

Si passeranno, quindi, prima in rassegna e si analizzerà la ricorrenza o no dei diversi elementi positivi e cioè: (1) un comportamento apparentemente neutro (2) il termine di confronto della categoria assuntamente discriminata e infine (3) il trattamento sfavorevole della categoria assuntamente discriminata rispetto al termine di confronto.

(1) Comportamento apparentemente neutro

Con riferimento al comportamento apparentemente neutro, come anticipato, la giurisprudenza⁶⁹ ha contemplato come tale anche il silenzio tenuto da una pubblica amministrazione (PA), eventualmente in applicazione di norme positive. Nel silenzio le categorie di persone non menzionate non vengono immediatamente, e quindi direttamente, escluse; per cui il comportamento si atteggia a tutta prima come neutro, tanto più perché apparentemente giustificato dall'applicazione di norme giuridiche.

Nel nostro caso, l'Unione Comunale tiene il silenzio rispetto all'ammissibilità della prestazione assistenziale con riferimento a chi non sia cittadino italiano, comunitario, titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso per status di rifugiato/a politico/a o di protezione sussidiaria o non sia cittadino/a Marocchino/a, Tunisino/a, Algerino/a e Turco/a.

-

⁶⁹ Vedi nota 65.

E lo tiene per applicazione di norme positive o sue interpretazioni ufficiali: lo stesso D. Lgt. 151/01 limita la prestazione ai cittadini italiani, ai comunitari e ai lungosoggiornanti; la Circolare INPS n. 9 del 22/01/2010, lo estende ai titolari dello status di rifugiati politici e di protezione sussidiaria; la Decisione del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 -relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee e i loro stati membri, da una parte, e il regno del Marocco, dall'altra (2000/204/CE, Ceca)- lo estende ai cittadini e cittadine Marocchini; la Decisione del Consiglio del 18 luglio 2005 -relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra (2005/690/CE)- lo estende ai cittadini e cittadine algerini; la Decisione del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 -relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro (98/238/CE, CECA)- lo estende ai cittadini e cittadine tunisini; la Decisione del Consiglio di Associazione 19 settembre 1980, n. 3/80 -relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità Europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari- lo estende ai cittadini e cittadine turchi.

Quindi l'Unione Comunale, rispetto agli altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia ma non menzionati o agli apolidi, tiene un comportamento apparentemente neutro perché silente e in applicazione di disposizioni normative, con ciò integrando il primo elemento della fattispecie.

(2) Il Termine di confronto

Il termine di confronto è "una persona in circostanze materiali paragonabili, che si differenzi dalla presunta vittima [di discriminazioni, n.d.r.] principalmente per il motivo oggetto di divieto di discriminazione"⁷⁰.

_

⁷⁰ FRA, Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Lussemburgo, ed. 2011, p. 25.

Le circostanze materiali paragonabili, nella fattispecie concreta, sono le condizioni amministrative e reddituali previste dall'art 74 del D. Lgt. 151/01 per potere accedere al beneficio.

Il motivo oggetto di discriminazione, qui, è la cittadinanza o l'origine geografica diversa da quella italiana o da quella delle altre categorie previste dall'avviso o dal modulo di domanda.

Quindi il termine di paragone della persona non contemplato dall' avviso e dalla modulistica dell'Unione Comunale per la sua nazionalità o origine geografica (quindi, la persone cittadine di paesi terzi non contemplati o l'apolide legittimamente soggiornante ma in possesso delle condizioni amministrative e reddituali previste dall'art 74 del D. Lgt. 151/01) è la persona cittadina italiana (e l'appartenente alle altre categorie contemplate da avviso e modulo) in possesso delle condizioni amministrative e reddituali previste dall'art 74 del D. Lgt. 151/01.

Anche il secondo elemento della fattispecie è, dunque, presente.

(3) Trattamento Sfavorevole

L'operazione mentale ora da compiere è chiedersi se -al posto della persona regolarmente soggiornante sul territorio italiano ma non rientrante nelle categorie contemplate nell' avviso e nel modulo di domanda, in possesso delle condizioni amministrative e reddituali di legge- ci fosse il cittadino italiano, la prestazione sarebbe erogata, e -se sì- se sarebbe erogata in misura proporzionalmente minore⁷¹.

In giurisprudenza, la sentenza di livello comunitario capostini

⁷¹ In giurisprudenza, la sentenza di livello comunitario capostipite, che per prima ha introdotto il criterio, è Corte di Giustizia comunità europee, 13.05.1986, C. 170/84, dove si parla di "colpire sproporzionatamente", in quel caso, le donne rispetto agli uomini; a livello nazionale Corte Cost., Sentenza 19.05.1993, n. 243; Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 13.11.2007, n. 23562.

Criterio applicabile anche in via analogica dall'art. 43, comma2, lett. e) del D. Lgt. 286/98 che lo applica all' ambito del lavoro.

Nel caso di specie è alla portata di tutti inferire che i cittadini regolarmente soggiornanti sul territorio italiano ma non rientranti nelle categorie contemplate nell' avviso e nel modulo di domanda non solo riceverebbero in numero proporzionalmente minore l'assegno di maternità, ma non lo riceverebbero affatto.

Il che significa che il trattamento è in assoluto sfavorevole, per cui non è necessario addurre alcuna prova statistica⁷² per comprovare questo elemento della fattispecie, che è dunque all'evidenza ricorrente.

Questo elemento è infatti esplicitamente riconosciuto in fattispecie analoghe, da Tribunale di Bari, Ordinanza del 20.12.2016⁷³; Tribunale di Padova, Ordinanza del 26.10.2016⁷⁴; Tribunale di Modena, Ordinanza del 30.09.2016⁷⁵, Tribunale di Brescia,

Concetto, questo, confluito infine nel nostro ordinamento, coll'art. 28 del Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150. Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Articolo applicabile ad ogni controversia in materia di discriminazione. Articolo il quale, nel definire la regola di giudizio nelle controversie in materia di discriminazione, stabilisce che "quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione".

⁷² I considerando 15 della Dir. Cee 78/2000/CE e della Dir. Cee 43/2000/CE e il considerando 10 della Dir. CEE 73/2002/CE parlano di evidenza statistica per comprovare la discriminazione indiretta.

https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/12/ordinanza_tribunale_di_bari_maternit%C3%A0-74.pdf , p. 8.

https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/04/Tribunale-di-Padova-ordinanza-26.10.2016-est.-Bortot-XXX-avv.-Berti-c.-INPS-avv.-Seiandrello-e-Comune-di-Selvazzano-Dentro-avv.-Bonon-.pdf , p. 3.

http://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2016/10/Tribunale-di-Modena-30-settembre-2016.pdf, p. 5.

Ordinanza del 23.08.2016⁷⁶; Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 05.05.2015⁷⁷ e Tribunale di Tivoli, Ordinanza del 15.11.2011⁷⁸.

Tutti provvedimenti che hanno concluso per la discriminatorietà delle condotte sottoposte al loro giudizio.

Concludendo, si può affermare che il caso di specie presenti tutti gli elementi positivi della fattispecie legale discriminazione indiretta.

II ELEMENTI NEGATIVI DELLA FATTISPECIE

(4) Finalità Legittima

Perché si possa dire che vi sia discriminazione e non semplicemente una differenziazione legittima sarà necessario però verificare che il comportamento che veicola le distinzioni non persegua una finalità legittima.

Siccome il D. Lgt. 151/01 e altre fonti restringono la platea di coloro che possono beneficiare dell'assegno di maternità, potrebbe essere lecito assumere che la necessità dell'avviso e del modulo di richiesta in parola di conformarsi alla legge (e quindi, di distinguere tra i soggetti lì contemplati e chi, regolarmente soggiornante in Italia, non sia stato contemplato) possa essere considerata come una finalità legittima perseguita dall'Unione Comunale con i suoi atti amministrativi.

Per contro-argomentare a quanto sopra, può valere quanto efficacemente detto dalla giurisprudenza in un caso analogo a quello qui sotto scrutinio:

l'illegittimità di un atto amministrativo non è esclusa dalla sua conformità alla legge, perché quella stessa legge può essere incostituzionale o contraria al diritto europeo (e,

http://www.osservatoriodiscriminazioni.org/index.php/2015/11/23/discr-raz-mancata-dellassegno-maternita-ai-cittadini-extrac-cda-fi-sent-mag-2015/, p. 9.

139

https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/XXX-INPS-1-TRIB.-BRESCIA-ORD.-DEL-23.8.16.pdf, p. 12.

⁷⁸ http://old.asgi.it/public/parser_download/save/trib_tivoli_ord_15112011.pdf, p. 4.

in tal caso, all'atto, pur conforme a legge, deriva pari illegittimità), analogamente il carattere oggettivamente discriminatorio di un comportamento non è escluso dal rispetto della fonte primaria, perché quella fonte può a sua volta contrastare con la Costituzione o con il diritto europeo, che proprio la discriminazione elide (e, in tal caso, anche al comportamento, ispirato al solo diritto interno, deriva pari natura discriminatoria)⁷⁹.

(4.1) Contrarietà al Diritto Europeo

Ora quindi si tratta di indagare se l'illegittimità di un atto possa darsi per contrarietà al diritto europeo, che effetti conseguano in caso di contrarietà, chi siano i soggetti che debbono agire per conseguire quegli effetti.

È principio recepito, risalente, consolidato e non smentito quello per cui

il giudice nazionale, incaricato di applicare nell'ambito della propria competenza le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza di propria iniziativa qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale⁸⁰.

Tale principio è stato poi esteso a tutti gli organi dello Stato comprese le pubbliche amministrazioni⁸¹.

Tra le disposizioni di diritto comunitario vi sono quelle poste dalle direttive.

Le direttive europee vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, che deve essere raggiunto entro un certo termine fissato dalla

⁷⁹ Trib. Alessandria cit., p.3, in nota 1 e Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 19.04.2017, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/04/Tribunale-di-Alessandria-ordinanza-del-19.4.2017-est.-Polidori-XXX-avv.ti-Guariso-Neri-Lavanna-c.-INPS-avv.-Parisi.pdf, p. 2.

⁸⁰ Corte di Giustizia comunità Europee, 09.03.1978, n. 106/77 §. 21; ribadito in Corte Cost., 08.06.1984, n. 170 § 3, secondo periodo.

⁸¹ Corte di Giustizia comunità europea, 22.06.1989, C. 103/88, § 30 e 31.

direttiva medesima; salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi da utilizzare (art. 288 TFUE).

Per giurisprudenza comunitaria, consolidata al punto da essere un principio recepito

in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato.⁸²

Il percorso interpretativo, evolutivo ed espansivo del principio di primazia del diritto comunitario è poi stato successivamente ampliato. È stato stabilito che il diritto comunitario avverso il quale il diritto interno cede e deve essere disapplicato non è solo quello dato dal contrasto con uno degli atti previsti dall'art. 288 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea (di seguito, TFUE), tra cui sono contemplate le direttive. Il diritto interno cede e deve essere disapplicato anche quando contrasti con le regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dall'operato della Corte di Giustizia Europea⁸³.

Da quanto sopra ne consegue che se una PA debba conformare un proprio atto ad una norma di legge che contrasti con una regola di rango comunitario, quella PA deve disapplicare la norma interna e conformare il proprio atto al diritto comunitario.

Dunque se una PA operasse per conformarsi ad una norma interna in contrasto con il diritto comunitario a tutela della parità di trattamento, perseguirebbe una finalità illegittima.

Se infine la finalità perseguita fosse illegittima, la differenziazione assumerebbe una connotazione illecita, quindi discriminatoria e dunque vietata.

_

⁸² Corte di Giustizia comunità europee, 19.01.1982, C. 8/81, § 25, la capostipite.

⁸³ Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 21.12.2009, n. 26897, § 10 per. 2.

Ora nel nostro caso, l'Unione dei Comuni è una PA e nel suo avviso e nel suo modulo si conforma ad una norma interna: l'art. 74 del D. Lgt. 151/01.

Se vi fosse una norma comunitaria che contrastasse con la norma interna citata e l'Unione Comunale non l'avesse disapplicata, avrebbe così perseguito una finalità illegittima che trasmoderebbe la differenziazione legittima in discriminazione, nel caso, indiretta.

Di seguito si indagherà se vi sia una norma comunitaria che attribuisca parità di trattamento a categorie di persone legalmente soggiornanti ma non previste come beneficiarie della prestazione in questione dalle norme interne e, conseguentemente, da quegli atti dell'Unione dei Comuni, come quelli qui sotto scrutinio, che quelle norme richiamano e attuano.

Senza pretesa di esaustività di ogni categoria di discriminabili, e non essendo stati indicati in scheda chi si assume siano i soggetti discriminati, verranno presi in considerazione in particolare, per la loro paradigmaticità i titolari di permesso unico di lavoro, i titolari di carta blu UE e gli apolidi

(4.1.1) Titolari di Permesso Unico di Lavoro

Il permesso unico di soggiorno è previsto dall'art. 1 del D. Lgt. 40/14, decreto che ha dato attuazione (parziale, si vedrà) nel nostro ordinamento alla Direttiva n. 2011/98/UE.

Tuttavia, il citato decreto legislativo nulla ha disposto in tema di parità di trattamento e non ha recepito il dettato dell'art. 12 della Direttiva 2011/98/CE.

L'articolo 12 menzionato, rubricato "Diritto alla parità di trattamento" stabilisce che: "I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...) e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004".

Dal punto di vista soggettivo, "i lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c)" sono:

b) cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n.1030/2002; e

c) cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale.

Dal considerando n. 20 della Direttiva 2011/98/CE si può desumere che il diritto alla parità di trattamento spetta anche agli stranieri che abbiano fatto ingresso nel territorio a seguito di ricongiungimento familiare. Per quel considerando

Tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale, compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo che sono ammessi nello Stato membro in conformità della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, [...]

Ancora il Considerando 24, stabilisce che

I lavoratori di paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. [...]. La presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro.

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 3, "Ambito d'applicazione ratione materiae", del citato Regolamento (CE) n. 883/2004, stabilisce che

1. Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti: (...) b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; (...) j) le prestazioni familiari. 2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore. (...)

La nozione di "prestazione familiare" è fornita dallo stesso Regolamento n. 883/2004, che alla lettera z) dell'art. 1 le definisce come "tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I".

L'allegato I nell'individuare gli "Assegni speciali di nascita e di adozione", non contiene alcuna previsione limitativa relativamente all'Italia.

L'art. 12 par 2, lett. b) della Direttiva 2011/98/CE autorizza gli Stati membri a limitare la parità di trattamento per i diritti di cui al paragrafo 1, lettera e) (cioè, ai settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004) ai lavoratori di paesi terzi, senza respingerli per i lavoratori dei paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati.

Tuttavia, il termine di recepimento della direttiva è scaduto il 25.12.2016 (art.16).

Il legislatore italiano, come detto, nell'attuare la direttiva in parola ha recepito solo parzialmente la direttiva e nulla ha previsto come limitazione ai diritti nelle prestazioni della sicurezza sociale.

Secondo la giurisprudenza occupatasi della stessa fattispecie, se il legislatore avesse ritenuto di aderire ad una delle deroghe prescritte dall'art. 12 avrebbe dovuto farlo in maniera esplicita; in assenza pertanto di una deroga espressa non si può ritenere che la legislazione italiana nell'adeguarsi alla citata direttiva, lasciando in vigore dell'art. 74 d.lgs. 151/2001 nella originaria formulazione, pur dopo il recepimento della Direttiva da

parte dello Stato Italiano con il d.lgs. 40/2014, abbia dato implicita adesione alla deroga prevista dal par. 2 lett b) dell'art. 12 della Direttiva 2011/98/CE⁸⁴.

La nozione di "sicurezza sociale", per la Cassazione, non deve essere ricostruita sulla base della normativa nazionale ma sulla base "della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati nell'art. 4, n. 1, del Regolamento n. 1408/71 [oggi regolamento (CE) n. 883/2004 per l'abrogazione di cui al suo art. 90]"85.

Infatti, i rischi elencati all'art. 4, paragrafo 1, del regolamento CEE 1408/71 sono in gran parte coincidenti con quelli elencati all'art. 3, paragrafo 2, del regolamento CE 883/2004; entrambe le elencazioni, in particolare, comprendono le "prestazioni familiari".

Premesso questo, si può osservare che tra i soggetti previsti dalla direttiva 2011/98/UE rientra senz'altro chi sia titolare di "permesso unico di lavoro". Titolo in cui quindi sono compresi anche coloro che non solo hanno un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ma anche i relativi familiari che vi si sono ricongiunti. Ciò secondo la nozione che, proprio in attuazione della stessa direttiva 2011/98/UE, è stata introdotta, dal D. Lgt. 40/2014, nell'art. 5 co. 8.1, D. Lgt. 286/1998.

⁸⁴ Trib. Bari, Ord. 20.12.2016, cit. nota 6, p. 5.

⁸⁵ Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 01.09.2011, n. 17966, mentre per la Giurisprudenza comunitaria si vedano Corte di Giustizia comunità europee, 09.10.1974, C. 24/74, § 7/8; Corte di Giustizia comunità europee 13.11.1974, C. 39/74, §6-8; Corte di Giustizia comunità europee 05.05.1983, C. 139/82 § 10-13; Corte di Giustizia comunità europee 16.07.1992, C. 78/91, § 14 e 15; Corte di Giustizia comunità europee, 05.03.1998, C. 160/96, §20; Corte di Giustizia comunità europee 21.07.2011, C. 503/09, §31 e 32; Corte di Giustizia comunità europee, 24.10.2013, C. 177/12, § 28, 30, 32; Corte di Giustizia comunità europee 14.06.2016, C. 308/14, § 60 e 61 e Corte di Giustizia comunità europee 21.06.2017, C. 449/16, § 20, 22 e 23.

L'assegno di maternità di base è attribuito sulla base di requisiti predeterminati ex lege, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente. Esso, infatti, è versato alle madri che ne facciano richiesta e che soddisfino le condizioni previste dall'art. 74 D. Lgt. 151/01, vale a dire: a) non beneficiare dell'indennità di maternità prevista per le lavoratrici dipendenti o autonome (ex artt. 22, 66 e 70 D. Lgt. 151/01); b) essere titolari di risorse economiche non superiori a determinati valori ISEE.

Si tratta, quindi, di una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli. È una prestazione previdenziale rientrante nella nozione di sicurezza sociale.

La prestazione in parola rientra, pertanto, nell'ambito di applicazione del regolamento CE 883/2004.

Infine, dunque, la fattispecie concreta sotto scrutinio rientra nello spettro di applicazione dell'art. 12 direttiva 2011/98/CE.

In quell'articolo, la direttiva è chiara, perché il suo significato è univoco; è precisa, perché identifica univocamente i soggetti cui è diretta e l'ambito delle prestazioni su cui spiega i suoi effetti; è incondizionata⁸⁶ non essendosi lo Stato italiano, come evidenziato, avvalso della facoltà di introdurre limitazioni a tale principio in sede di recepimento.

Perché chiara, precisa e incondizionata è, quindi, autoesecutiva.

L'art.74 del D. Lgt. 151/01 contrasta quindi con la direttiva 2011/98/CE nella parte in cui non estende la prestazione ai titolari di permesso unico di lavoro. Pertanto questa norma di diritto interno deve cedere al diritto comunitario, nel caso l'autoesecutiva direttiva 2011/98/CE, e deve essere disapplicata, anche ad opera dell'Unione Comunale.

Se dunque l'art. 74 del D. Lgt. 151/01, nella parte in cui non estende la prestazione ai titolari di permesso unico di lavoro, deve essere disapplicato, la scelta dell'Unione Comunale di conformarsi comunque alla norma interna non è più legittima. Quindi il

_

⁸⁶ Sulle nozioni di precisione, chiarezza e incondizionatezza si veda Corte di Giustizia delle comunità europee, 26.02.1986, C. 152/84, § 52-55.

comportamento dell'Unione Comunale di conformazione ad una norma da disapplicare non persegue più una finalità legittima.

Non perseguendo una finalità legittima, non è presente l'elemento negativo della fattispecie e, quindi, la differenziazione tra le categorie di persone contemplate nell'avviso e nel modulo e i titolari di permesso unico di lavoro, compresi i loro familiari che ad essi si sono ricongiunti, smette di essere legittimata e, dunque, trasmoda in discriminazione.

In questo senso, con riferimento all'assegno di maternità negato a titolari di permesso unico di soggiorno, la giurisprudenza di merito⁸⁷ è costante. Giurisprudenza che ha avuto peraltro l'autorevole avvallo della Corte costituzionale.

Con ordinanza n. 95/2017, riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del D. Lgt. 151/01 circa la mancata estensione del beneficio da esso previsto agli stranieri regolarmente soggiornanti titolari di permesso unico di lavoro, la Corte ha dichiarato che l'art. 12 della direttiva 2011/98/CE già garantisce la parità di trattamento nelle prestazioni di sicurezza sociale e nulla impedisce la non applicazione del diritto

⁸⁷ Trib Alessandria, ord. 19.04.2017, cit. n. 12; Tribunale di Bergamo, Ordinanza del 10.10.2017 in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/10/Tribunale-di-Bergamo-10.10.17-XXX-Avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-Comune-di-Brembate-Comune-di-Brignano-Gerad%E2%80%99Adda-Comune-di-Martinengo-e-INPS-Avv.to-Collerone.pdf, Tribunale di Milano, Ordinanza del 06.09.2017; in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/Tribunale-di-Milano-6.9.2017-est.-Locati-XXX-Avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-Comune-di-Limbiate-Avv.to-Di-Matteo-e-INPS-Avv.to-Capotorti.pdf; Tribunale di Milano, Ordinanza del 27.06.2017, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/ATTAALLA-SARA-SAMIR-COMUNE-DI-MILANO-1-TRIBUNALE-DI-MILANO-ORDINANZA-DEL-27.6.2017.pdf; Trib. Bari, Ord. 20.12.2016 cit. n. 6; Trib. Padova, Ord. Del 26.10.2016, cit n. 7; Trib Brescia, ord. del 23.08.2016; Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 10.08.2016 in https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2016/08/TRIB-ALESSANDRIA-10.8.16.pdf, Trib. Tivoli, Ord. 15.11.2011, cit. n. 11.

interno in contrasto con il diritto dell'Unione Europea. Ciò per cui la questione di incostituzionalità è non già infondata ma inutile e perciò inammissibile.

(4.1.2) Titolati di Carta Blu UE

Gli stranieri che possono richiedere il permesso di soggiorno con dicitura "carta blu UE" sono i lavoratori extracomunitari altamente qualificati che intendono svolgere prestazioni lavorative retribuite per conto o sotto la direzione o il coordinamento di un'altra persona fisica o giuridica e che possono quindi fare ingresso o soggiornare in Italia al di fuori delle quote stabilite dal decreto flussi.

Si tratta quindi di un titolo di soggiorno specificatamente previsto per i lavoratori altamente qualificati e le cui qualifiche professionali devono essere certificate da idonei titoli di studio e attestati di qualifica professionale rilasciati dai loro Paesi ed aventi tutti i requisiti per il valido riconoscimento in Italia.

Tale categoria di cittadini terzi legittimamente soggiornante in Italia è prevista dall'art. 1 del D. Lgt. 108/12, che attua la Direttiva n. 2009/50/CE.

Per i titolari di carta blu UE, può esser fatto un ragionamento del tutto analogo a quello di cui al § 4.1.1 per i titolari di permesso unico di lavoro.

In questo caso la norma europea cui fare riferimento non sarà l'art. 12 della Direttiva 2011/98/CE ma l'articolo 14 Direttiva n. 2009/50/CE.

Tale articolo recita, sotto la rubrica "parità di trattamento", quanto segue:

"1. I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto concerne:

[...]

e) le disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71 [oggi regolamento 833/2004].

[...]"

Sia pertanto consentito rinviare al citato § 4.1.1 con riferimento all'iter argomentativo e alle conclusioni circa la discriminatorietà rispetto a questa categoria di cittadini di stati terzi.

Al momento, data probabilmente l'esiguità del numero di titolari di questo titolo di soggiorno, non si registrano precedenti giurisprudenziali⁸⁸.

(4.1.3) Apolidi

La condizione di apolidia è prevista e disciplinata dalla Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954⁸⁹.

Per l'art. 1 della Convenzione, il termine "apolide" indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione.

Per prassi, mancando una chiara fonte normativa, a fronte della prova del riconoscimento, in via amministrativa o giudiziaria, dello status di apolidia, le questure rilasciano un permesso di soggiorno "per apolidia". 90

L'apolide dunque gode di un titolo che gli consente di soggiornare regolarmente in Italia.

Per questa categoria di persone non esiste una specifico atto normativo comunitario che ne garantisca la parità di trattamento, ma la si rinviene dalle "regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavate in sede di interpretazione dall'operato della Corte di Giustizia Europea". 91

Di seguito, le "regole generali dell'ordinamento comunitario" applicabili in materia che garantiscono la parità di trattamento degli apolidi.

L'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, rubricato "non discriminazione" sancisce che

⁸⁸ ASGI (scheda a cura di Alberto Guariso), *Cittadini extra UE e accesso alle prestazioni sociali,* in *https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/La-scheda.pdf* , p. 20 e ss.

⁸⁹ Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954, ratificata ed eseguita in Italia con legge, 1 febbraio 1962, n. 306.

⁹⁰ ASGI, a cura di Giulia Perin, *La tutela degli apolidi in Italia* in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017_scheda-apolidia.pdf, p. 18.

⁹¹ Cass. civ. Sez. lavoro, Sent, n. 26897/09, § 10 per. 2, cit. n. 16.

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

All'art. 52, al § 3, stabilisce che "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione."

"Il significato e la portata" sono dati dalla applicazione che di quei diritti ne fa, con la propria giurisprudenza, la Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), prevista e disciplinata dagli artt. 19 e seguenti CEDU.

Infine l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (di seguito, TUE) al § 1. Stabilisce che "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati."

Secondo la Corte Costituzionale ⁹² che cita la Corte EDU, se una prestazione previdenziale soddisfa bisogni primari, quella prestazione inerisce alla tutela della persona umana perché garantisce la sopravvivenza del soggetto ed è, quindi, essenziale. Il diritto che riconosce quella prestazione è un diritto umano fondamentale. Differenziare l'erogazione della prestazione essenziale tra persone in condizioni analoghe per via della loro nazionalità, senza considerazioni molto forti che giustifichino

⁹² Corte Cost., Sentenza, 28.05.2010, n. 187, a proposito dell'incostituzionalità della legge 388/2000 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio italiano dell'assegno di invalidità.

la differenziazione, costituisce una violazione dei diritti umani: una discriminazione contraria all'art. 14 CEDU.

Per la Corte EDU "considerazioni molto forti", proprio in tema di prestazioni sociali a carattere non contributivo, non sono le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica⁹³. In termini analoghi si è espressa anche la Corte di giustizia delle comunità europee⁹⁴.

Ora siccome nel caso di specie l'assegno di maternità di base, oggetto di questo parere, può essere considerata una "prestazione sociale tesa a garantire alle madri e ai bambini delle condizioni di vita minime, in un momento della vita caratterizzato per entrambi da un elevatissimo grado di vulnerabilità" ⁹⁵, essa è una prestazione previdenziale che soddisfa bisogni primari: è una prestazione essenziale⁹⁶.

Differenziare la sua erogazione sulla base della cittadinanza o, come nel caso degli apolidi, per la mancanza di *una* cittadinanza, viola l'art.14 CEDU. Ciò che, in forza del combinato disposto degli art. 6 TUE, 21 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, val quanto dire che è contrario al diritto comunitario. Pertanto, l'art. 74 del D. Lgt. 151/01 che prevede quella differenziazione, finanche se per finalità di contenimento della spesa pubblica, va disapplicato nella parte in cui non prevede che

93 Corte EDU, Koua Poirrez c. Francia, 30.9.03, n. 40892/98 in particolare § 43 e 49.

⁹⁴ Corte di Giustizia delle comunità europee, Helga Kutz-Bauer c. Freie und Hansestadt Hamburg, 20.03.2003, C. 187/00§ 57 e § 59.

⁹⁵ Arianna Pitino, *L'accesso delle donne straniere all'assegno di maternità di base ex art. 74 del d.lgs. n. 151/2001: impossibile differenziare (in base al titolo di soggiorno) senza discriminare?* in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 2/2016, 02 luglio 2016, in file:///C:/Users/Fabio/Downloads/Assegno%20maternit%C3%A0%20di%20base%20ex%20art. %2074%20d_.lgs_.%20n_.%201512001%20per%20Osservatorio%20AlC%20post%20referee_% 20(1).pdf.

⁹⁶ In questo senso Tribunale di Firenze, Ordinanza del 09.08.2011 in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/trib_firenze_2940_2011_09082011.pdf, p. 5.

l'assegno venga erogato anche agli apolidi. Quindi, l'Unione Comunale che si conformi a quella norma di diritto interno non persegue finalità legittime e, dunque, tiene un comportamento discriminatorio indiretto⁹⁷.

(5) Uso di mezzi appropriati e necessari

Non essendo legittima la finalità della differenziazione di trattamento tra categorie di persone paragonabili, l'indagine sulla appropriatezza e necessarietà dei mezzi utilizzati resta assorbita e quindi non è necessario compierla.

CONCLUSIONE

Nella fattispecie concreta sottoposta a parere, gli atti dell'Unione Comunale, non menzionando quali beneficiari dell'assegno di maternità di base di cui all'art. 74 del D. Lgt. 151/01 i titolari di permesso unico di lavoro, i titolari di Carta Blu UE e gli apolidi, costituiscono un comportamento apparentemente neutro perché non li esclude direttamente (il che porta a scartare l'ipotesi che si possa trattare di discriminazione diretta); purtuttavia riserva loro un trattamento sfavorevole escludendoli del tutto a beneficiare di quella prestazione; contrariamente a quanto accade per i soggetti menzionati nell'avviso e nel modulo di domanda, che degli esclusi sono il termine di paragone.

.

Ciò non esclude, in ogni caso che l'attività dell'Unione Comunale sia discriminatoria, perché conseguirebbe comunque una finalità non legittima perché contraria, in tal caso, alla Costituzione.

⁹⁷ In questi termini Trib. Firenze, cit. n. prec. La sentenza, in realtà, è stata criticata in dottrina, in quanto il contrasto all'art. 14 CEDU non potrebbe portare alla disapplicazione dell'art. 74 cit. ma alla sua dichiarazione di illegittimità costituzionale. Si veda Walter Citti, *Tribunale di Firenze:* l'assegno di maternità comunale va riconosciuto anche alle donne apolidi in https://www.asgi.it/discriminazioni/tribunale-di-firenze-lassegno-di-maternita-comunale-va-riconosciuto-anche-alle-donne-apolidi/.

Tutti gli elementi positivi della fattispecie discriminazione indiretta sono, dunque, integrati.

La non menzione di diverse categorie di persone regolarmente soggiornanti sul territorio italiano non persegue una finalità legittima sebbene sia compiuta per conformarsi alla lettera dell'74 del D. Lgt. 151/01.

Quella legge va infatti disapplicata in quanto contraria al diritto europeo.

Nello specifico:

- all'art. 12 della direttiva n. 2011/98/UE, quanto ai titolari di permesso unico di lavoro;
- all'art. 14 della direttiva n. 2009/50/CE, quanto ai titolari di carta blu UE;
- al combinato disposto degli l'artt. 14 CEDU, 21 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 6 TUE, per gli apolidi.

Non perseguendo una finalità legittima, la differenziazione tra soggetti menzionati negli atti dell'Unione Comunale e gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio non menzionati sopra citati non è oggettivamente giustificata ed è pertanto indirettamente discriminatoria.

IV.3 Parere giuridico 3

Il seguente parere prende le mosse e si basa sui soli fatti riportati alla scheda n. 9, rilevata il 27/07/2017, dal nodo di raccordo provinciale di Forlì-Cesena, a proposito del Bando generale di concorso per la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione nel territorio del comune di Sarsina (Regolamento comunale per la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione approvato con deliberazione di C.C. n. 24 del 03.04.2008 così come modificato dalla deliberazione di C.C. n. 31 del 26/05/2016 e dalla deliberazione di C.C. n. 44 del 28/09/2017), nell'ambito del progetto ReAcT Rete Antidiscriminazione territoriale Emilia Romagna, finanziato dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014 – 2020.

La funzione di questo parere non è predittiva di un ipotetico giudizio radicabile per la fattispecie in esame né, quindi, ha la funzione di orientare le decisioni della PA coinvolta circa i provvedimenti assunti in quel caso specifico. Si tratta di un approfondimento casistico di quanto oggetto del progetto, che – se ritenuto di pregio – può approfondire la riflessione sulla materia e determinare un atteggiamento più sensibile al tema nella futura azione amministrativa degli enti coinvolti nel progetto.

QUESTIONE

La questione che ci interessa è valutare se il menzionato bando del Comune di Sarsina, limitando la possibilità di richiedere la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa a sole tre categorie di richiedenti (cittadini italiani, cittadini di uno Stato appartenente all'Unione Europea e cittadini stranieri, ai sensi del comma sesto dell'art. 27 del D.Lgs 30.07.2002, n. 189 titolari di carta di soggiorno) violi il principio di non discriminazione tra cittadini italiani e le categorie di stranieri non comprese nel bando ai sensi dell'art. 40 del D. Lgs. 286/98 o di altra normativa rilevante, nazionale o dell'Unione.

OPINIONE

Il bando del Comune di Sarsina per la concessione di contributi finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione nel territorio del Comune di Sarsina risulta discriminatorio nei confronti delle categorie di stranieri regolarmente soggiornanti escluse dall'elenco degli aventi diritto a presentare domanda in quanto in contrasto con le seguenti fonti normative:

- a) l'art. 40 c. 6 d.lgs. n. 286/98 (parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri di paesi terzi aventi diritto nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica) nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo;
- b) l'art. 29 comma 3 del d.lgs. n. 251/2007 in attuazione della direttiva europea n. 2004/83/CE (parità di trattamento ai fini dell'accesso all'alloggio tra cittadini italiani e i cittadini di paesi terzi beneficiari dello status di rifugiato e titolari di protezione sussidiaria) nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri titolari dello status di rifugiato o protezione internazionale;
- c) l'art. 24 della direttiva europea 2004/38/CE nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri familiari di cittadino di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno;
 - d) l'art 43 del d.lgs. n. 286/98 (divieto generale di non discriminazione);
- e) l'art. 3 c. 1 lett. i) del d.lgs n. 215/2003 (divieto di discriminazioni etnico-razzali nelle prestazioni sociali, incluso l'alloggio, in recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE).

FATTO

In data 20/10/2017 il Comune di Sarsina, nella provincia di Forlì – Cesena, emanava un bando generale di concorso avente ad oggetto la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione o ristrutturazione della prima casa di abitazione. Il

Comune, nella documentazione relativa, indicava un duplice obiettivo dell'agevolazione. In primo luogo fornire un aiuto ai nuclei familiari di nuova formazione ed inoltre promuovere nuovi insediamenti abitativi. A tal fine disponeva pertanto la concessione ai vincitori del bando di contributi comunali in conto capitale finalizzati all'accollo di una quota di spesa sull'ammontare complessivo del mutuo contratto per la finalità supra elencate. Ai sensi della lettera A) dei requisiti richiesti per la partecipazione al concorso il Comune limitava ai soli i cittadini italiani, ai cittadini di uno Stato appartenente all'Unione Europea ed ai cittadini stranieri, ai sensi del comma sesto dell'art. 27 del D. Lgs 30.07.2002, n. 189 (rectius art. 9 D.Lgs. n. 286/98 recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Pubblicato nella Gazz. Uff 18 agosto 1998, n. 191, S.O.) titolari di carta di soggiorno (rectius Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) la possibilità di partecipare al bando. Tale limitazione era giustificata ai sensi dell'art.4 del "Regolamento per la concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione" del Comune di Sarsina, approvato con deliberazione del C. C. del 3/4/200898.

ANALISI

Al fine di determinare se sussistano profili discriminatori avverso le categorie di stranieri escluse dal bando emesso dal Comune di Sarsina in materia di concessione di contributi comunali finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione, occorre preliminarmente fornire brevissimi cenni sui principi fondamentali in materia di non discriminazione presenti nel nostro ordinamento.

⁹⁸ Art.4 Requisiti: I richiedenti devono possedere i presenti requisiti: a) essere cittadini italiani o di uno Stato appartenente all'Unione Europea oppure di altro Stato purché titolari di carta di soggiorno [...].

I criteri fondanti vengono forniti dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848: "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" e, specularmente, dal principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione italiana: "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. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Tali principi tuttavia non hanno carattere assoluto ma, in ossequio al bilanciamento tra principi costituzionali, possono essere limitati nella loro applicabilità. Più precisamente, la giurisprudenza CEDU ha chiarito che una disparità di trattamento non comporta automaticamente una violazione dell'art. 14. Affinché vi sia discriminazione occorre accertare che alcune persone poste in situazioni analoghe o comparabili, in un determinato campo, godono di un trattamento preferenziale rispetto ad altre e che tale disparità è discriminatoria.

Ai fini di tale disposizione, una distinzione è discriminatoria quando "manchi di una giustificazione oggettiva e ragionevole", "quando non persegua un fine legittimo" ovvero qualora, comunque, non sussista "un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine perseguito". ⁹⁹ E' pertanto considerato discriminatorio il

⁹⁹ Ex multis, 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, § 54; 7 febbraio 2013, Fabris contro Francia, § 47; 22 marzo 2012, Konstantin Markin contro Russia, § 124; 20 giugno 2006, Zarb Adami contro Malta, § 42; 27 marzo 1998, Petrovic contro Austria, § 22; 21 febbraio 1997, Van Raalte contro Paesi Bassi, § 33.

comportamento della Pubblica Amministrazione che abbia come conseguenza il trattamento di un individuo o un gruppo in maniera deteriore rispetto ad altri, senza valida giustificazione. In altre parole, l'articolo 14 ammette una disparità di trattamento se essa si fonda su una valutazione oggettiva di circostanze di fatto fondamentalmente diverse e se, ispirandosi all'interesse pubblico, essa garantisce "un giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione" (7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia). L'azione del legislatore, o della PA nel caso del presente parere, deve pertanto soddisfare il requisito della ragionevolezza: il trattamento diviene discriminatorio ove esso non trovi giustificazione, cioè ove non vi sia proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito. L'ordinamento italiano quindi, in ossequio a tali enunciati principi, proibisce, ai sensi dell'art. 43 del TU Immigrazione, ogni forma di discriminazione, tanto diretta quanto indiretta, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. 100 Si introduce quindi una sorta di clausola generale di non discriminazione, riprendendo quanto contenuto nell'art. 1 della Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, firmata a New York in 7 marzo 1966 e ratificata dall'Italia con la legge 1.5.1975, n. 654. In riferimento specifico alla materia che concerne il presente parere, l'accesso alla erogazione di prestazioni inerenti ai beni ed ai servizi della PA, è garantito in condizioni di assoluta parità con il cittadino italiano, seppur nei modi stabiliti dalla legge, a condizione che il soggiorno sul territorio sia regolare così come stabilito dall'art. 2, comma 5 del citato TU: "Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli

_

¹⁰⁰ Art. 43 Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi. Ai fini del presente capo, 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.

interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge".

Il d.lgs. n. 215/2003, di recepimento della direttiva europea 2000/43/CE, disciplinando in tema di non discriminazione in ragione della razza e dell'origine etnica, integra la normativa antidiscriminatoria in tema di accesso all'abitazione.¹⁰¹

"(...)la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, (...), per quanto attiene: (...) f alle prestazioni sociali; (...) h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio." (art. 3, poi recepito quasi letteralmente dall'art. 3 c. 1 lett. i) del d.lgs. n. 215/2003).

Ai fini della fattispecie che ci occupa è indubbia la presenza di una disparità di trattamento tra le categorie ammesse a richiedere l'assegnazione dei contributi previsti dal bando (cittadini italiani, cittadini UE e titolari di carta di soggiorno) da una parte e di tutte le altre categorie escluse (familiari di cittadini UE, titolari di protezione internazionale e titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno che consente lo svolgimento di attività lavorativa) dall'altra. Al fine di determinare se vi sia discriminazione tuttavia, occorre stabilire se siano applicabili i criteri giustificativi previsti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo supra citati, e previsti dall'art. 2 lett. b della direttiva n. 2000/43/CE. Non costituiscono discriminazioni indirette quelle disparità di trattamento su base di appartenenza etnico o razziale che si vengono a determinare in ragione di disposizioni apparentemente "neutre" solo qualora siano giustificate da una ragionevolezza del comportamento della PA, nel perseguire un fine legittimo ed infine nella proporzionalità tra mezzi impiegati e fine perseguito.

Sebbene non vi siano dubbi sulla legittimità del fine perseguito dal Comune di Sarsina con la delibera istitutiva del bando in analisi. Infatti, come chiarito nello stesso bando

(...) e coprire ambiti quali (...) le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura".

-

¹⁰¹ Considerando n. 12 della direttiva n. 2000/43/CE "Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basata sulla razza o origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro

emanato, il Comune intende supportare i nuclei familiari di nuova formazione ed agevolare la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi all'interno del territorio comunale.

Sebbene poi, vi è certamente proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine perseguito. L'utilizzo di un bando comunale per determinare i soggetti meritevoli della predetta agevolazione risponde infatti efficacemente alle necessità organizzative e gestionali del Comune.

Analizzando però l'attività della PA dal punto di vista della giustificazione oggettiva e ragionevole e, quindi, della finalità legittima del diverso trattamento tra i soggetti ammessi ed esclusi ab origine dalla possibilità di presentare domanda di concessione del contributo, la valutazione diviene più complessa. Anzitutto occorre determinare il valore che il diritto all'abitazione ha nel nostro ordinamento poiché tanto maggiore è la rilevanza ad esso attribuito, tanto minore sarà l'ammissibilità e ragionevolezza di una sua compressione per alcune categorie di persone.

La nostra Costituzione considera il diritto all'abitazione come strumentale, necessario quindi in maniera indiretta a garantire la fruizione di altri diritti fondamentali quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), il diritto all'inviolabilità del domicilio (art. 14), il diritto di formarsi una famiglia ed il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli (artt. 30 e 31)¹⁰². L'unico riferimento espresso al diritto in esame rinvenibile nella Costituzione è rappresentato dall'art. 47 c. 2 che, nel prevedere che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, rappresenta l'unica tutela esplicita dell'esigenza dell'abitare. Pur essendo un diritto condizionato finanziariamente, infine, finanche la Corte Costituzionale ha espressamente qualificato il diritto all'abitazione quale diritto inviolabile dell'uomo riconducibile all'art. 2 Cost., definendolo un diritto sociale fondamentale.¹⁰³ La stessa Corte Costituzionale nella sentenza 7 aprile 1988, n.

¹⁰² Corte Cost. sentenze 49/1987, 399 e 599/1989, 142/1991, 419/1991, 169/1994.

¹⁰³ Corte Cost. sentenze 252/1983; 217/1988; 404/1988; 410/2001; 520/2000; 309/1996.

404 chiarisce che il diritto all'abitazione è garantito dalla Costituzione anche agli stranieri, considerandolo fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, in ragione del dettato degli artt. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali. Nella citata sentenza la Corte costituzionale afferma infatti che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" e che perciò qualifica come fondamentale tale diritto che costituisce un "connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione", il quale deve "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana", tanto che questi sono "compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso".

Notevole rilevanza è data inoltre a tale diritto dalla normativa internazionale pattizia a cui l'Italia ha aderito. Numerosi strumenti internazionali espressamente qualificano il diritto alla abitazione come un diritto fondamentale della persona.¹⁰⁴

Come sottolineato inoltre da attenta dottrina, l'effettiva realizzazione del diritto all'abitazione nei confronti dei non cittadini e, quindi, la disponibilità da parte degli stessi di un alloggio adeguato rappresenta, inoltre, la conditio sine qua non dell'ingresso e della

Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'ONU il 10.12.1948, art. 25; Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'ONU il 16.12.1966, art. 11; Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna, adottata dall'ONU il 18.12.1979 art. 14 c. 2; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'ONU il 21.12.1965, art. 5 lett. e; Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'ONU il 18.12.1990, art. 43 c. 1 lett. d; Convenzione sui diritti dell'infanzia, adottata dall'ONU il 20.11.1989, art. 27 c. 3; Dichiarazione di Vancouver sulle abitazioni; Carta sociale europea, art. 31; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 34 paragrafo 3.

permanenza dello straniero nel territorio italiano e del sistema di permessi previsto dalla normativa che disciplina la condizione dello straniero nel nostro ordinamento. 105

Se la ratio del beneficio messo a bando dal Comune di Sarsina consiste pertanto nell'agevolare famiglie che altrimenti avrebbero difficoltà nel divenire proprietari di un immobile alle sole condizioni di mercato, non si vede perché detta possibilità debba essere circoscritta a danno di una fascia di cittadini stranieri, quali i titolari di protezione internazionale, familiari di cittadini UE o titolari di permesso unico lavoro, i quali, data la loro condizione, generalmente conoscono maggiori difficoltà nell'accesso al mercato immobiliare. Quindi, la distinzione operata nel bando è incongrua e incoerente rispetto alla finalità che si prefigge e proprio per questo irragionevole.

Si può pertanto valutare la limitazione posta dal Comune di Sarsina come intrinsecamente discriminatoria ed illegittima sia per la natura del bene casa, ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale a diritto fondamentale della persona, per il cittadino come per il non cittadino, sia per le gravi e negative conseguenze che lo straniero subisce con la limitazione del diritto ad accedere a condizioni agevolanti nella fruizione del diritto alla abitazione, sia perché è irragionevole escludere quelle categorie di stranieri includendo le quali il Comune meglio e più efficacemente conseguirebbe la finalità di supportare i nuclei familiari di nuova formazione che conoscono maggiori difficoltà nell'accesso al mercato immobiliare.

Nel quadro sin qui delineato si inseriscono puntuali disposizioni tanto del diritto dell'Unione che di diritto interno che intervengono prevedendo, in relazione ai diversi titoli di soggiorno dello straniero, specifiche clausole che vincolano a garantire parità di trattamento alle categorie di stranieri via via considerate. Si tratta di una vera e propria "parità rafforzata" che vincola il legislatore nazionale e quello regionale, ma anche – quando sussistano i requisiti per l'applicazione diretta - l'azione della Pubblica

.

¹⁰⁵ Citti W. e Bonetti P. "L'accesso degli stranieri all'alloggio", Scheda pratica ASGI e Boria I., "Il social housing tra tutela del diritto universale all'abitazione e discriminazioni fondate sulla residenza" in Sintesi dialettica per l'identità democratica, Mazzotta M. "L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione" in www.gruppodipisa.it.

Amministrazione tenuta a attenersi al diritto dell'Unione pur in presenza di una norma nazionale difforme.

L'art. 40, comma 6, del d.lgs. 286/1998 prevede, in aggiunta agli stranieri titolari di carta di soggiorno, che anche gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo abbiano diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione¹⁰⁶.

Tale parità di trattamento è applicabile inoltre ai beneficiari dello status di rifugiato e titolari di protezione sussidiaria. Tanto la Convenzione di Ginevra in materia di status dei rifugiati del 1951 (art. 21) quanto la Direttiva europea n. 2004/83/CE prevedono condizioni di parità di trattamento con i cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare ai fini dell'accesso all'alloggio. L'art. 29 comma 3 del d.lgs. n. 251/2007, coerentemente, espressamente richiama nei confronti di tali categorie le disposizione previste dall'art. 40 comma 6 del TU Immigrazione.¹⁰⁷

In merito ai familiari di cittadini dell'Unione la direttiva 2004/38 dispone la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ove risiede, non prevedendo alcuna facoltà di limitazione da parte degli Stati stessi. L'art. 24 dispone infatti che "fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni

¹⁰⁶ Art. 40 TU lmm, comma 6: 6. Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

¹⁰⁷ Art. 27 comma 3 d.lgs. n. 251/2007: L'accesso all'alloggio è consentito ai titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria secondo quanto disposto dall'articolo 40, comma 6, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998.

cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente".

CONCLUSIONE

Il bando del Comune di Sarsina per la concessione di contributi finalizzati all'acquisto, costruzione e ristrutturazione della prima casa di abitazione nel territorio del Comune di Sarsina risulta discriminatorio nei confronti delle categorie di stranieri regolarmente soggiornanti escluse dall'elenco degli aventi diritto a presentare domanda in quanto in contrasto con le seguenti fonti normative:

- a) l'art. 40 c. 6 d.lgs. n. 286/98 (parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri di paesi terzi aventi diritto nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica) nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo;
- b) l'art. 29 comma 3 del d.lgs. n. 251/2007 in attuazione della direttiva europea n. 2004/83/CE (parità di trattamento ai fini dell'accesso all'alloggio tra cittadini italiani e i cittadini di paesi terzi beneficiari dello status di rifugiato e titolari di protezione sussidiaria) nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri titolari dello status di rifugiato o protezione internazionale;
- c) l'art. 24 della direttiva europea 2004/38/CE nella misura in cui non prevede la possibilità di partecipazione al bando degli stranieri familiari di cittadino di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno;
 - d) l'art 43 del d.lgs. n. 286/98 (divieto generale di non discriminazione);

e) l'art. 3 c. 1 lett. i) del d.lgs n. 215/2003 (divieto di discriminazioni etnico-razzali nelle prestazioni sociali, incluso l'alloggio, in recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE).

V. Linee guida per l'individuazione e il contrasto di discriminazioni istituzionali

Le linee-guida qui presentate costituiscono l'esito della disamina delle schede elaborate dagli operatori e dalle operatrici che hanno preso parte al progetto ma anche dell'ampia discussione che ha caratterizzato la prima fase del progetto, a carattere formativo.

Un presupposto essenziale per poter individuare e contrastare le diverse forme di 'discriminazione istituzionale' è aver piena consapevolezza di cosa essa sia precisamente.

La discriminazione istituzionale si configura ogni qual volta "un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi".

La rilevanza della discriminazione istituzionale non va misurata guardando alle intenzioni di chi la produce, ma giudicando l'entità degli effetti negativi che determina.

Al fine di poter valutare tali effetti è opportuno circoscrivere i dispositivi che li generano, seguendo l'approccio metodologico *bottom-up* che si è delineato nella prima parte del progetto.

Essi rinviano ai tre ambiti che si sono presi in considerazione nel corso del lavoro e che dunque strutturano in tre sezioni anche questa parte: § 1 accesso alle prestazioni sociali; § 2 accesso all'edilizia pubblica; § 3 pratica della libertà di culto in un contesto di pluralismo confessionale.

§ 1 ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

Con riferimento alle prestazioni sociali sono emersi due aspetti interessanti ai fini di prevenire eventuali pratiche discriminatorie e ridurre le disparità di rapporto con le PA:

1) Adozione di un regolamento generale sull'accesso alle prestazioni sociali

Una buona prassi che tutti i Comuni dovrebbero seguire con riguardo ai principi ed alle modalità di accesso ed ammissione alle prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie assicurate dall'Ente è l'adozione e la condivisione tra gli operatori di un regolamento generale in materia di servizi sociali. Il lavoro svolto nell'ambito del progetto ha, infatti, evidenziato come gli operatori dei Comuni che avevano già adottato tali regolamenti potevano fare riferimento ad uno strumento interpretativo informato ai principi di universalità, uguaglianza, di rango superiore alle singole disposizioni attuative.

→ Per migliorare l'efficacia dei regolamenti già in vigore in alcuni Comuni, invece, appare opportuno che gli operatori riservino una specifica attenzione a particolari soggetti vulnerabili, come quelli non residenti sul territorio, ad esempio, persone domiciliate o anche solamente momentaneamente presenti sul territorio stesso.

→ Per migliorare l'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali da parte dei cittadini di paesi terzi è opportuno garantire in modo effettivo il diritto ad essere informati in maniera completa e comprensibile sui servizi e le prestazioni offerte, ovvero in una delle principali lingue straniere parlate nel territorio in questione. Qualora si ravvisino bisogni specifici di alcuni gruppi o comunità vulnerabili, è opportuno prevedere campagne di informazione e sensibilizzazione ad hoc per incoraggiare all'uso dei servizi socio-assistenziali. In generale, l'accesso ai servizi socio-assistenziali degli enti locali deve essere accompagnato, ove necessario, da un qualificato servizio di mediazione in modo da minimizzare le barriere linguistico-culturali all'esercizio dei diritti fondamentali.

2) Consapevolezza delle limitazioni nel ricorso alle dichiarazioni sostitutive

L'art. 2 comma 5 d. lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) prevede la parità di trattamento tra italiani e stranieri nel rapporto con la Pubblica Amministrazione.

Stabilisce infatti che "Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge".

Dalle rilevazioni effettuate è emerso che quanto disposto dal DPR 445/00 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) in materia di ricorso alle dichiarazioni sostitutive di certificazioni (art. 46) e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (art. 47) per i cittadini di Paesi terzi è fortemente limitato (art. 3, commi 2, 3 e 4)¹⁰⁸.

Tale norma, benché in parte superata dalle norme in materia di ISEE (che prevedono anche per lo straniero la possibilità di autocertificare beni e redditi posseduti all'estero) continua a creare rilevanti ostacoli per l'accesso all'assegno sociale, ma anche agli alloggi ERP e ad altre prestazioni di tipo sociale.

→ In questo caso le Amministrazioni non possono ricorrere al "correttivi" in quanto si tratta di disposizioni nazionali; proprio per questo è importante che gli operatori siano

108

[&]quot;2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani; 3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante; 4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 qli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in linqua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle consequenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri"

consapevoli di questa problematica, al fine di evitare e prevenire ingiustificati trattamenti discriminatori nei confronti dei Cittadini di Paesi Terzi.

§ 2 ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Come noto in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la procedura per poter ottenere un alloggio prevede il soddisfacimento sia di criteri di accesso, sia di requisiti sulla base dei quali viene, in seguito, assegnato un punteggio per formare una graduatoria.

Il lavoro di analisi svolto nell'ambito del progetto React-ER ha evidenziato che profili discriminatori possono "nascondersi" non solo nei criteri ma anche nelle condizioni di punteggio e nel peso dato loro all'interno del conteggio finale per l'inserimento in graduatoria.

Si raccomanda pertanto di prestare particolare attenzione ai seguenti elementi, che potrebbero portare ad un trattamento discriminatorio verso i Cittadini di Paesi Terzi:

- → l'attuale previsione di legge per cui il cittadino straniero debba essere in possesso del permesso di soggiorno almeno biennale ed eserciti una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo (Testo unico sull'immigrazione, Dlgs 286/1998, dell'art. 40 comma 6), tende a discriminare i titolari di permesso di soggiorno di durata inferiore, il cui rilascio, dipende dalle procedure amministrative seguite dalle Questure e dai tempi necessari a completare l'iter che porta al titolo;
- → le norme riguardanti la decadenza per mancato rilascio dell'alloggio e la presunzione di abbandono per assenze superiori a tre mesi, stante il carattere molto eterogeneo delle situazioni che possono portare a una simile risultato concreto, come appare evidente per quelle legate a ragioni sanitarie e a quelle ricorrenti nella vita dei migranti che passano periodi più o meno lunghi nei Paesi d'origine;

→ le clausole che differenziano la rilevanza delle caratteristiche di alcuni componenti del nucleo, come ad esempio la presenza di minori e disabili, che rileva indipendentemente dal numero di anni in cui tale carico si è concretizzato, rispetto a quella degli anziani per i quali la durata ha rilievo;

→ la presenza degli anziani nel nucleo ai quali sia attribuito un punteggio molto elevato, una condizione ancora molto rara per i migranti; ad ogni modo, si dovrà prestare attenzione a non assumere un atteggiamento discriminatorio a svantaggio degli anziani – che pure godono di protezione dalla discriminazione in quanto tali, anche e soprattutto ad opera delle fonti sovranazionali;

→ la necessità di effettuare un colloquio informativo che può diventare discriminatoria se assurge a condizione vincolante e non dà l'alternativa di potere concorrere anche senza avere partecipato (sebbene la lingua sia una competenza e non una caratteristica personale). A questa impasse si può comunque far fronte ricorrendo a strumenti *ad hoc*, quali un interprete o un mediatore.

§ 3 PRATICA DELLA LIBERTA' DI CULTO IN UN CONTESTO DI PLURALISMO CONFESSIONALE

Tale ambito può essere ulteriormente distinto in un due sezioni: la disciplina dei luoghi di culto e la regolamentazione delle aree cimiteriali.

1) La disciplina dei luoghi di culto

Con riferimento al primo profilo, ogni Comune ha facoltà di deliberare il riconoscimento di un esonero del contributo di costruzione di luoghi di culto, e nello stesso tempo di utilizzare le somme raccolte a titolo di oneri di urbanizzazione

secondaria, per realizzare e conservare "attrezzature e spazi collettivi di carattere comunale riguardanti il culto" purché sia garantito l'effettivo interesse generale delle opere e il loro accesso pubblico.

Tuttavia, affinché sia eliminata ogni possibile discriminazione, occorre che il contributo sia erogato nel rispetto delle condizioni di cui all'art 12 della legge 241/1990 ¹⁰⁹; devono inoltre essere rispettati i relativi obblighi di trasparenza, attraverso la preventiva approvazione da parte del Consiglio Comunale degli atti che predeterminino criteri e modalità di riparto fra i soggetti esponenti dei diversi orientamenti filosofici e/o confessionali ammesse dallo Stato, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno sottoscritto intese con lo stesso, tenendo conto della rappresentatività e dell'azione sociale svolta, per soddisfare, appunto, il pubblico interesse. Il criterio di ripartizione non può che rispettare il principio stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 195/1993, la quale ha evidenziato l'esistenza di un vero e proprio "diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o Confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale (...) perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa" e che "... la posizione delle Confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini".

La diversità di trattamento tra le Confessioni religiose presenti sul territorio, è legittima solo se questa diversità "... è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra Confessione religiosa"; si tratta di questo caso di un criterio "del tutto logico e legittimo... in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato".

-

109

[&]quot;1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi; 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1."

→ Pertanto, l'attribuzione dei contributi previsti dalla legge per gli edifici di culto non può dipendere dall'aver stipulato accordi o intese con lo Stato, ma è collegata solo alla consistenza sociale della confessione richiedente e all'accettazione da parte di questa delle condizioni e ai vincoli di destinazione. L'operatore deve quindi tener presente il fatto che, per evitare trattamenti discriminatori, è necessario che i contributi siano assegnati mediante l'emanazione di un bando, coerente con la delibera di individuazione dei criteri di assegnazione, che risultino rispettosi del suddetto principio.

2) La regolamentazione delle aree cimiteriali

Con riferimento al secondo profilo - le questioni giuridiche relative alla regolamentazione delle aree cimiteriali - il lavoro svolto durante il progetto ReAct-ER ha evidenziato che le singole disposizioni comunali presentano ancora lacune più o meno importanti che possono generare forme di discriminazione e che si riassumono di seguito:

→ spesso, le previsioni di aree speciali di sepoltura sono previste senza una specifica procedura di concessione e accesso alle stesse;

→ tali previsioni sono a volte riferite non già alle comunità religiose, ma semplicemente "a chi ne faccia richiesta" o a "comunità o enti"; è bene invece che si faccia riferimento alla comunità religiosa, senza introdurre negli atti tali perifrasi che ingenerano difficoltà in merito al riconoscimento dell'identità delle comunità stesse come confessioni religiose, e quindi trascurano le necessità di assicurare luoghi ai fedeli ad esse afferenti;

→ l'assenza di disposizioni circa i diversi tipi di sepoltura considerati nel novero della inumazione speciale, provoca un'esclusione di fatto di tutti quei culti che prescrivono modalità di conservazione e trattamento del corpo diverse da quella generalmente prevista dalla normativa nazionale. Esempi virtuosi di completezza regolamentare che possono divenire azioni di sistema sono quelli che prevedono specificamente spazi dedicati alla sepoltura di persone di fede religiosa diverse dalla cattolica, in cui vengono

differenziate le pratiche di inumazione ed esumazione e in cui, infine, è prevista la sepoltura perpetua con modalità che assicurino il rispetto del principio costituzionale di tutela della salute.

Si determinano in tal modo casi virtuosi di inclusione delle comunità religiose di fedi diverse dalla cattolica nell'accesso alle aree di sepoltura, con particolare riferimento alle agevoli procedure di concessione di spazi speciali per le pratiche funerarie, nonché per la esplicita esclusione di qualunque distinzione dovuta a motivi di razza e, tra gli altri, fede religiosa. Ciò è reso possibile dalla definizione di Regolamenti di Polizia Mortuaria nei quali vengono ben tutelati i diritti al sepolcro e in generale la libertà di culto attraverso anche specifiche regolamentazioni delle diverse pratiche di sepoltura e trattamento delle spoglie. Ad ogni modo, si dovrà prestare particolare attenzione anche all'articolazione della libertà religiosa nella sua dimensione negativa (libertà di non praticare nessun culto), onde evitare di discriminare laici e atei.

Riferimenti normativi

1. In tema di accesso alle prestazioni sociali

1. Fonti sovranazionali

Convenzione sui lavoratori migranti del 1975 dell'O.I.L., n. 143, 9 Dicembre 1978, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms 153191.pdf>

1.1 Fonti sovranazionali regionali

Carta Sociale Europea, ETS No. 035, 26 Febbraio 1965, https://rm.coe.int/168006b642, artt. 12; 14; 16; 17; 19.

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 4 Novembre 1950, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention ENG.pdf, artt. 14; I Protocollo Addizionale.

1.2 Fonti sovranazionali comunitarie

Regolamento CE n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, 29 Aprile 2004, in Official Journal of the European Union, n. L 166, 30 Aprile 2004.

Direttiva 2011/95/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio, 13 Dicembre 2011, in Official Journal of the European Union, L. 337/9, 20 Dicembre 2011, art. 29.

Direttiva 2011/98/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 Dicembre 2011, in Official Journal of the European Union, n. L. 343, 23 Dicembre 2011, artt. 3; 12.

2. Fonti dell'ordinamento statale

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 Gennaio 1948, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf, artt. 2; 3; 4; 10; 31; 38; 117, co.1.

2.1 Fonti primarie

- L. 6 Marzo 1998, n. 40, in GU Suppl. Ordinario, n. 40, 12 Marzo 1998, art. 39.
- D. lgs. 25 Luglio 1998, n. 286, in GU Suppl. Ordinario, n. 139, 18 Agosto 1988, art. 41.
- L. 9 Dicembre 1998, n. 431, in GU Suppl. Ordinario, n. 203, 15 Dicembre 1998, art. 11.
- L. 23 Dicembre 1998, n. 448, in GU Suppl. Ordinario, n. 210, 29 Dicembre 1998, art. 65.
- L. 23 Dicembre 2000, n. 388, in GU Suppl. Ordinario, n. 219, 29 Dicembre 200, art. 80, co. 19.
 - D. lgs. Marzo 2014, n. 40, in GU Serie Ordinaria, n. 68, 22 Marzo 2014.

- L. 11 Dicembre 2016, n. 232, in GU Suppl. Ordinario, n. 57, 21 Dicembre 2016.
- L. 15 Marzo 2017, n. 33, in GU Serie Ordinaria, n. 70, 24 Marzo 2017.

2.1.1 Fonti regionali

- L. r. Lombardia 9 Dicembre 2003, n. 25, in GU 3a Serie Speciale Regioni, n. 11, 13 Marzo 2004.
- L. r. Toscana 9 Maggio 2009, n. 24, in GU 3a Serie Speciale Regioni, n. 2, 9 Gennaio 2010.

3. Indice della giurisprudenza nazionale

Corte cost., 28 Novembre 2005, n. 432, in GU Serie Generale, n. 49, 7 Dicembre 2005.

Corte cost., 29 Luglio 2008, n. 306, in GU Serie Generale, n. 33, 30 Luglio 2008.

Corte cost., 14 Gennaio 2009, n. 11, in GU Serie Generale, n. 4., 28 Gennaio 2004.

Corte cost., 26 Maggio 2010, n. 187, in GU Serie Generale, n. 22., 3 Giugno 2010.

Corte cost., 7 Febbraio 2011, n. 40, in GU Serie Generale, n. 8, 16 Febbraio 2011.

Corte cost., 16 Dicembre 2011, n. 329, in GU Serie Generale, n. 53, 21 Dicembre 2011.

Corte cost., 11 Marzo 2013, n. 40, in GU Serie Generale, n. 12, 20 Marzo 2013.

Corte cost., 16 Luglio 2013, n. 222, in GU Serie Generale, n. 30, 24 Luglio 2013, artt. 2; 3; 5; 6, co. 1; 8, co. 2.

Trib. Alessandria, sez. lav., ord. 9 Dicembre 2014, XXX c. Comune di Tortona, Comune di Alessandria e INPS.

Trib. Reggio Calabria, sez. lavoro, ord. 30 marzo 2015, XXX c. Comune di Botricello e INPS.

Trib. Bergamo, ord. 26 Novembre 2015, XXX c. Comune di Azzano San Paolo e INPS.

App. Genova, sez. IV lavoro, ord. 1 Agosto 2016, XXX c. Comune di Genova e INPS.

App. Milano, ord. 7 Novembre 2006, XXX, ASGI, APN c. Regione Lombardia, Comune di Milano.

Trib. Bergamo, ord. 10 Ottobre 2017, XXX c. Comune di Brembate, Comune di Brignano Gera D'Adda, Comune di Martinengo e INPS.

4. Ulteriori normative di riferimento

TESTO UNICO sull'IMMIGRAZIONE (Dlgs 286/1998, sottoposto a successive modifiche)

Titolo V: Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale (Artt. 34-46);

Articolo 41: Assistenza sociale.

Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a 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.

- LEGGE 388/2000

Articolo 80: Disposizioni in materia di politiche sociali, Comma 19.

Ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

{La norma è stata dichiarata più volte incostituzionale nella parte in cui esclude dalla provvidenza gli stranieri extracomunitari per carenza di requisito reddituale (Indennità di accompagnamento [sentenza 306/2008], Pensione di inabilità [sentenza 11/2009]), o per difetto di titolarità ex carta di soggiorno (Assegno mensile di invalidità [sentenza 187/2010], Indennità di frequenza [sentenza 329/2011])}

2. In tema di edilizia pubblica

1. Fonti sovranazionali

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, A/RES/217(III) A, 10 Dicembre 1948, http://www.un.org/en/ga/search/view doc.asp?symbol=A/RES/217(III)>, art. 25.

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, A/RES/2200 (XXI), 16

Dicembre 1966, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/IMG/NR000503.pdf?OpenElement, art. 11, co. 1.

Convenzione sui lavoratori migranti del 1975 dell'O.I.L., n. 143, 9 Dicembre 1978, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms 153191.pdf>, art. 6.

1.1 Fonti sovranazionali regionali

Carta Sociale Europea, ETS No. 035, 26 Febbraio 1965, https://rm.coe.int/168006b642, artt. 16; 19, co. 2, co. 4, lett. c).

1.2 Fonti sovranazionali comunitarie

Direttiva 2000/43 del Consiglio dell'Unione Europea, 29 Giugno 2000, in Official Journal of the European Communities, L 180/22, 19 Luglio 2000, art. 3, co. 1, lett. h).

Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze nazionali, H(95)10, 1 Febbraio 1995, https://rm.coe.int/16800c10cf, artt. 7; 8.

Direttiva 2003/109 del Consiglio dell'Unione Europea, 25 Novembre 2003, in Official Journal of the European Union, L 16/44, 23 Gennaio 2004, art. 11, co.1, lett. f).

2. Fonti dell'ordinamento statale

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 Gennaio 1948, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf, artt. 3; 31; 42; 47; 117, 120, co. 1.

2.1 Fonti primarie

- L. 26 Dicembre 1981, n. 763, in GU Serie Generale, n. 354, 28 Dicembre 1981.
- L. 30 Dicembre 1986, n. 943, in GU Serie Generale, n. 8, 12 Dicembre 1987.
- D. lgs. 25 Luglio 1988, n. 286, in GU Serie Generale, n. 191, 18 Agosto 1988, artt. 5-bis, lett. a); 23; 29; 40.
 - L. 9 Dicembre 1988, n. 431, in GU Suppl. Ordinario n. 203, 15 Dicembre 1998.
- L. 5 Febbraio 1992, n. 91, in GU Serie Generale, n. 38, 15 Febbraio 1992, art. 9, co.1, lett. f).

- D.P.R. 31Agosto 1999, n. 394, in GU Serie Generale, n. 258, 3 Novembre 1999, art. 34.
 - L. 30 Luglio 2002, n. 189, in GU Suppl. Ordinario, n. 173, 19 Agosto 2002.
 - D. lgs. 9 Luglio 2003, n. 215, in GU Serie Generale, n. 186, 12 Agosto 2003.
- L. 6 Agosto 2008, n. 133, in GU Suppl. Ordinario, n. 196, 21 Agosto 2008, art. 11, co. 2; 3.
 - D. lgs. 31 Agosto 2013, n. 102, in GU Suppl. Ordinario, n. 66, 31 Agosto 2013.

2.1.1 Fonti regionali

- L. r. Emilia Romagna 8 Agosto 2001, n. 24, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 54, 31 Marzo 2001.
- L. r. Emilia Romagna 3 giugno 2003, n. 10, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 80, 4 giugno 2003.
- L. r. Emilia Romagna 27 luglio 2005, n. 14, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 103, 2005, art. 16.
- L. r. Emilia Romagna 22 Dicembre 2009, n. 24, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 223, 24 Dicembre 2009, artt. 39; 40.
- I. r. Emilia Romagna 22 Dicembre 2011, n. 21, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 191, 22 Dicembre 2011.

L. r. Emilia Romagna 13 Dicembre 2013, n. 24, in GU Serie Speciale - Regioni, n. 2, 11 Gennaio 2014.

L. r. Emilia Romagna 27 giugno 2014, n. 7, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 183, 27 Giugno 2014.

L. r. Emilia Romagna 30 aprile 2015, n. 2, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 94, 30 Aprile 2015, art. 5.

L. r. Emilia Romagna 15 luglio 2016, n. 11, in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna, n. 216, 15 Luglio 2016, artt. 58; 59.

3. Indice della giurisprudenza sovranazionale e nazionale

Corte cost., 11 Febbraio 1987, n. 49.

Corte cost., 11 Febbraio 1988, n. 217, in GU Serie Generale, n. 9, 2 Marzo 1988.

Corte cost., 24 Aprile 1988, n. 404, in GU Serie Speciale, n. 15, 15 Aprile 1988.

T.A.R. Piemonte, sez. I, 13 Febbraio 2002, n. 323.

T.A.R Lombardia, sez. Brescia, ord. 25 Febbraio 2005, n. 264, Sindacato F.P C.G.I.L c. Comune di Chiari.

Corte cost., ord. 26 Febbraio 2010, n. 76.

Trib. Udine, ord. 17 Novembre 2010, n. 615.

Corte cost.; 21 Febbraio 2011, n. 61, in GU Serie Generale, n. 10, 2 Marzo 2011.

Trib. Trieste, ord. 5 Agosto 2011, n. 479.

T.A.R Liguria - Genova, sez. II, n. 1354, 24 Agosto 2011.

Causa C-571/10, Servet Kamberaj - Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri, 24 Aprile 2012.

3. In tema di pluralismo religioso

1. Fonti sovranazionali

Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o sul credo, A/RES/36/55, 25 Novembre 1981, http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r055.htm, artt. 2; 3; 4; 6.

Patto internazionale sui ai diritti civili e politici, A/RES/2200 (XXI), 16 Dicembre 1966, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/IMG/NR000503.pdf?OpenElement, artt. 18; 26; 27.

1.1 Fonti sovranazionali regionali

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 4 Novembre 1950, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention ENG.pdf, artt. 9; 14; 2 del Protocollo I.

1.2 Fonti sovranazionali comunitarie

Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze nazionali, H(95)10, 1 Febbraio 1995, https://rm.coe.int/16800c10cf, artt. 7; 8.

2. Fonti dell'ordinamento statale

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 Gennaio 1948, https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf, artt. 3; 7; 8; 19; 20; 117.

2.1 Fonti primarie

L. 28 Febbraio 1945, n. 47, in GU - Suppl. Ordinario, n. 53, 2 Marzo 2985, art. 34

D.P.R. 10 Settembre 1990, n. 285, in GU - Suppl. Ordinario, n. 239, 12 Ottobre 1990, artt. 59; 90; 92; 93; 100-104.

L. 7 Dicembre 2000, n 383, in GU Serie Generale, n. 300, 27 Dicembre 2000, artt. 1; 2.

D.P.R. 6 Giugno 2001, n. 380, in GU Serie Generale, n. 266, 15 Novembre 2001.

D.lgs. 31 Marzo 1998, n. 112, in GU Suppl. Ordinario, n. 92, 21 Aprile 1998, art. 94.

D.lgs. 30 Marzo 1999, n. 96 in GU Serie Generale, n. 90, 19 Aprile 1999, art. 37.

D.l. 6 giugno 2012, n. 74, in GU Serie Generale, n. 131, 7 Giugno 2012, art. 4.

2.1.1 Fonti regionali

L.r. Emilia Romagna 24 Marzo 2000, n. 20, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 40, 7 Ottobre 2000, art. 1.

L.r Emilia Romagna 25 Novembre 2002, n. 31, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 11, 15 Marzo 2003.

L.r. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 41, 16 Ottobre 2004, artt. 4; 7.

L.r Emilia Romagna 21 Ottobre 2004, n. 23, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 50, 18 Dicembre 2004.

L. r. Lombardia 11 Marzo 2005, n. 12, in BURL 1° suppl. ord., n. 11, 16 Marzo 2005.

L. r. Emilia Romagna 31 Marzo 2005, n. 13, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 33, 20 Agosto 2005, art. 2 co.

L. r. Emilia Romagna 28 luglio 2008, n. 14, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 47, 28 Luglio 2008, art. 34.

L. r. Emilia Romagna 30 luglio 2013, n. 15 in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 40, 5 Settembre 2013.

L. r. Emilia Romagna 15 Luglio 2016, n. 11, in GU 3a Serie Speciale - Regioni, n. 51, 17 Dicembre 2016, artt. 14, 45

3. Indice della giurisprudenza nazionale

Corte cost., 12 Aprile 1989, n. 203, in G.U 1a Serie Speciale, n. 16, 19 Aprile 1989.

Corte cost., 20 Novembre 2000, n. 508, in G.U 1a Serie Speciale, n. 49, 29 Novembre 2000.

Corte cost., 23 Febbraio 2016, n. 63, in G.U 1a Serie Speciale, n. 13, 30 Marzo 2016.

Corte cost., 16 Luglio 2002, n. 346, in G.U 1a Serie Speciale, n. 29, 24 Luglio 2002.

Cons. Stato, Sez. V, 9 Febbraio 2001, n. 583.

T.A.R Veneto, Sez. I, 9 Maggio 2001, n. 1155.

Cons. Stato, Sez. IV, 27 Ottobre 2011, n. 5778.

T.A.R Emilia Romagna, Sez. 1, 27 Luglio 2012 n. 520.

T.A.R Emilia Romagna, Sez. I, 7 Settembre 2012, n. 537.

T.A.R Lombardia, Sez. II, 4 Gennaio 2013, n. 21.

T.A.R Piemonte, Sez. I, 7 Novembre 2013, n. 1346.

4. Ulteriori normative di riferimento

- COSTITUZIONE ITALIANA

Diritti fondamentali (artt. 1-12);

Articolo 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Diritti e doveri dei cittadini (artt. 13-54);

Articolo 19.

Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139); Titolo V: Le Regioni, Le Provincie, I Comuni (artt. 114-133);

Articolo 117, comma 3.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a [...] governo del territorio [...].

La Corte costituzionale ha stabilito con giurisprudenza unanime che l'edilizia e l'urbanistica afferiscono alla materia «governo del territorio» (Sentenze 303/2003; 307/2003; 362/2003; 343/2005).

- LEGISLAZIONE DI SETTORE

DPR 380/2001 «T.U. sui principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia»;

- L.R. Emilia Romagna 30 luglio 2013, n. 15 «Semplificazione della disciplina edilizia»;
- L.R. Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 «Vigilanza e controllo dell'attività edilizia»;
 - L.R. Emilia Romagna 25 novembre 2002, n. 31 «Disciplina generale dell'edilizia».

4. Riferimenti normativi sui Pareri giuridici

I

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Com. 12 dicembre 2007

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Ratificata con Legge 4 agosto 1955, n. 848.

Costituzione della Repubblica italiana 9

Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150. Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69. 11

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216. Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Direttiva Cee 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE. Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Legge 7 dicembre 2000, n. 383. Disciplina delle associazioni di promozione sociale Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12. Legge per il governo del territorio

Legge Regionale 21 febbraio 2005, n. 12. Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 -legge-quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26)

Legge Regionale Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23. Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L.

30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326

Legge Regionale Emilia Romagna 30 luglio 2013, n. 15. Semplificazione della disciplina edilizia.

Giurisprudenza

C. Eur. Dir. Uomo, 15.01.2003, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Case of Eweida And Others V. The United Kingdom

C. Eur. Dir. Uomo, 16.03.2010, Application n. 15766/03, Case of Orsus et a. V. Croatia

Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 13-11-2007, n. 23562

Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 16-02-2011, n. 3821

Cons. Stato Sez. VI, Sentenza 01/04/2000, n. 1885

Cons. Stato, sez IV, Sentenza 27/10/2011, n. 5778

Consiglio di Stato, sez. IV., Sentenza 27/11/2010, n. 8298

Corte cost., Sentenza 19-05-1993, n. 243

Corte di Giustizia CEE, Sentenza 13/5/1986 n- C-170/84

Corte di Giustizia UE, sez. Grande, Sentenza 14/03/2017 n° C-157/15

Dottrina e altre fonti

Fiorella Lunardon, *Principio di uguaglianza, discriminazioni indirette ed azioni positive* nella L. n. 125/1991. In Giurisprudenza Italiana, 1992, 5

FRA, Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Lussemburgo, ed 2011

Juliane Kokott, *Conclusioni dell'avvocato generale*, presentate il 6 maggio 2010 nella causa C-499/08 CGUE

Leggi

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Com. 12 dicembre 2007. 27; 29; 31

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Ratificata con Legge 4 agosto 1955, n. 848. 28; 29; 31

Decisione del consiglio del 18 luglio 2005 relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra (2005/690/CE) 12

Decisione del Consiglio di Associazione 19 settembre 1980, n. 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari 13

Decisione del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee e i loro stati membri, da una parte, e il regno del Marocco, dall'altra (2000/204/CE, Ceca) 12

Decisione del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità Europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro (98/238/CE, CECA) 13

Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150. Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 15

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero 4; 8; 14; 23

Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 passim

Decreto Legislativo 28 giugno 2012, n. 108. Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. 25

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 145. Attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

9; 10

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 40. Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.19; 23

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215. Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

9; 10

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216. Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. 9; 10

Direttiva CEE 13 dicembre 2011, n. 2011/98/UE. Direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. passim

Direttiva CEE 23 settembre 2002, n. 2002/73/CE. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda

l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro. 9; 15

Direttiva CEE 25 maggio 2009, n. 2009/50/CE. Direttiva del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. 25; 26; 31

Direttiva CEE 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE. Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. 9; 15

Direttiva CEE 29 giugno 2000, n. 2000/43/CE. Direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. 8; 15

L. 1 febbraio 1962, n. 306. Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954. 26

Regolamento cee n. 1408/71 del consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità 22; 26

Regolamento della comunità europea 29 aprile 2004, n. 883/2004/CE. Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale passim

Trattato 25 marzo 1957. Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea 17
Trattato 7 febbraio 1992 . Trattato sull'Unione europea 28; 29; 31

Ш

Giurisprudenza

Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 01.09.2011, n. 17966

Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 21.12.2009, n. 26897

Cass. civ. Sez. lavoro, Sentenza 13.11.2007, n. 23562

Corte Cost., Ordinanza, 04.05.2017 n. 95

Corte Cost., Sentenza 08.06.1984, n. 170

Corte Cost., Sentenza 19.05.1993, n. 243

Corte Cost., Sentenza, 28.05.2010, n. 187

Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 05.05.2015

Corte di Giustizia comunità europee 05.05.1983, C. 139/82

Corte di Giustizia comunità europee 13.11.1974, C. 39/74

Corte di Giustizia comunità europee 14.06.2016, C. 308/14

Corte di Giustizia comunità europee 16.07.1992, C. 78/91

Corte di Giustizia comunità europee 21.06.2017, C. 449/16

Corte di Giustizia comunità europee, 05.03.1998, C. 160/96

Corte di Giustizia comunità europee, 09.03.1978, C. 106/77

Corte di Giustizia comunità europee, 09.10.1974, C. 24/74

Corte di Giustizia comunità europee, 13.05.1986, C. 170/84

Corte di Giustizia comunità europee, 19.01.1982, C. 8/81

Corte di Giustizia comunità europee, 21.07.2011, C. 503/09

Corte di Giustizia comunità europee, 22.06.1989, C. 103/88

Corte di Giustizia comunità europee, 24.10.2013, C. 177/12

Corte di Giustizia comunità europee, 26.02.1986, C. 152/84

Corte di Giustizia delle comunità europee, 20.03.2003, C. 187/00

Corte EDU, Koua Poirrez c. Francia, 30.9.03, n. 40892/98

Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 10.08.2016

Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 19.04.2017

Tribunale di Alessandria, Ordinanza del 25.09.2017

Tribunale di Bari, Ordinanza del 20.12.2016

Tribunale di Bergamo, Ordinanza del 10.10.2017

Tribunale di Brescia, Ordinanza del 23.08.2016

Tribunale di Firenze, Ordinanza del 09.08.2011

Tribunale di Milano, Ordinanza del 06.09.2017

Tribunale di Milano, Ordinanza del 27.06.2017

Tribunale di Modena, Ordinanza del 30.09.2016

Tribunale di Padova, Ordinanza del 26.10.2016

Tribunale di Tivoli, Ordinanza del 15.11.2011

Dottrina e altre fonti

Arianna Pitino, L'accesso delle donne straniere all'assegno di maternità di base ex art. 74 del d.lgs. n. 151/2001: impossibile differenziare (in base al titolo di soggiorno) senza discriminare? in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 2/2016, 02 luglio 2016

ASGI (scheda a cura di Alberto Guariso), Cittadini extra UE e accesso alle prestazioni sociali, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/La-scheda.pdf

ASGI, a cura di Giulia Perin, *La tutela degli apolidi in Italia* in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/2017_scheda-apolidia.pdf

Circolare INPS n. 9 del 22/01/2010

FRA, Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Lussemburgo, ed 2011

Walter Citti, *Tribunale di Firenze: l'assegno di maternità comunale va riconosciuto anche alle donne apolidi* in https://www.asgi.it/discriminazioni/tribunale-di-firenze-lassegno-di-maternita-comunale-va-riconosciuto-anche-alle-donne-apolidi/

Ш

Leggi

D. Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998;

Costituzione della Repubblica italiana;

Legge 30 luglio 2002, n. 189;

Legge n. 13 ottobre 1975, n. 654;

Legge 4 agosto 1955, n. 848;

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215

Direttiva europea 2000/43/CE

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

Giurisprudenza

Corte Europea dei diritti dell'uomo 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia;

Corte Europea dei diritti dell'uomo 7 febbraio 2013, Fabris contro Francia;

Corte Europea dei diritti dell'uomo 22 marzo 2012, Konstantin Markin contro Russia;

Corte Europea dei diritti dell'uomo 20 giugno 2006, Zarb Adami contro Malta;

Corte Europea dei diritti dell'uomo 27 marzo 1998, Petrovic contro Austria;

Corte Europea dei diritti dell'uomo 21 febbraio 1997, Van Raalte contro Paesi Bassi,

Corte Cost. sentenza 252/1983

Corte Cost. sentenza 49/1987;

Corte Cost. sentenza 7/1988;

```
Corte Cost. sentenza n. 404/1988;
Corte Cost. sentenza 399 /1989;
Corte Cost. sentenza 599/1989;
Corte Cost. sentenza 142/1991;
Corte Cost. sentenza 419/1991;
Corte Cost. sentenza 169/1994;
```

Dottrina

Citti W. e Bonetti P. "L'accesso degli stranieri all'alloggio", Scheda pratica ASGI;

Boria I., "Il social housing tra tutela del diritto universale all'abitazione e discriminazioni fondate sulla residenza" in Sintesi dialettica per l'identità democratica; Mazzotta M. "L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione" in www.gruppodipisa.it.

Riferimenti bibliografici

Akbaba, Y. – Tydas Z.

2011, Does Religious Discrimination Promote Dissent. A Quantitative Analysis, «Ethnopolitics» 10 3, pp. 271-295.

Amore A.

1995. Implementation of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief. United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights.

Anderson T.H.

2004, *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*, Oxford-New York, Oxford University Press.

Ast F.

2012. Les discriminations religieuses en Europe. Droit et pratiques, Paris, L'Harmattan.

Bartoli C.

2012, Razzisti per legge. L'Italia che discrimina, Roma-Bari, Laterza.

Basso P.

2010, Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia, Milano, FrancoAngeli.

Beckwith F.J. – Jones T.E.

1997 (eds.), Affirmative Action. Social Justice or Reverse Discrimination?, New York, Prometheus Books.

Bernardini G.

Gene Bernardini, *The Origins and Development of Racial Anti-Semitism in Fascist Italy*, in *«Journal of Modern History»*, 49, pp. 431-53.

Boni S.

Stereotipo, valore, discriminazione: considerazioni socio-antropologiche, in Th. Casadei (a cura di), Lessico delle discriminazioni, tra società, diritto e istituzioni, Reggio Emilia, Diabasis, pp. 23-41.

Burgio A.

2005, La «guerre des races» et le Nouvel Ordre Européen, in «Actuel Marx», 38, pp. 119-133.

2010, Nonostante Auschwitz. Il «ritorno» del razzismo in Europa, Roma, DeriveApprodi.

Burgio A. – Gabrielli G.

2012, Razzismo, Roma, Ediesse.

Cahn S.M.

1995, The Affirmative Action Debate, London-New York, Routledge.

Caielli M.

2008, Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo, Napoli, Jovene.

Casadei Th.

2007. Reverse discriminations *o* discriminations reversed? *II* «corpo a corpo» sull'affirmative action *e* l'egemonia dei valori negli Stati Uniti, in Id., Re, L. (a cura di), Differenza razziale, razzismo, discriminazione nelle società multiculturali, Reggio Emilia, Diabasis, 2007, vol. II, pp. 91-115.

Casadei Th. (a cura di)

2012. Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie, Torino, Giappichelli.

Casadei Th.

2016. *Il rovescio dei diritti umani. Razza, discriminazione, schiavitù*, con un dialogo con Étienne Balibar, Roma, DeriveApprodi.

Casadei Th.

2017. Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria, Torino, Giappichelli.

Casalini B.

2006, Costruzione della nazione e «riproduzione della razza» negli Stati Uniti d'America, «Iride», 49, pp. 589-600.

Carroll, Bruce, A Struggle with Faith: Freedom of Religion in Malaysia, «Religion and Human Rights» 4 (2009) 2-3, pp. 101-126.

Corvino J. – Anderson R.T. – Girgis S.

2017. Debating Religious Liberty and Discrimination, New York, Oxford University Press.

Crenshaw K. – Gotanda N. – Peller G. – Thomas K. (eds.)

1995, Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement, New York, The New Press, con una prefazione di Cornel West.

Crouch M.

2006. The Proselytization Case: Law, the Rise of Islamic Conservatism and Religious Discrimination in West Java, «Australian Journal of Asian Law» 8, 3, pp. 322-337.

D'Aloia A.

2002, Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale, Padova, Cedam.

Darby D.

2009, Rights, Race, and Recognition, Cambridge, Cambridge University Press.

Delgado J.S.

2001, *Critical Race Theory. An Introduction*, New York, University Press, Prefazione di Angela Harris.

Deslippe D.

2012, Protesting Affirmative Action: The Struggle over Equality after the Civil Rights Revolution, Baltimore, The Johns Hopkins University.

Duarte B.

2015. Les pratiques religieuses alimentaires. Limiter le risque discriminatoire, Paris, L'Harmattan.

Edelman B. - Richardson J.

2005. Imposed Limitations on Freedom of Religion in China and the Margin of Appreciation Doctrine: A Legal Analysis of the Crackdown on the Falun Gong and Other 'Evil Cults', «Journal of Church and State», 47, 2, pp. 243-267.

Ellison R.

1965, Invisible Man (1952), Harmondsworth (UK), Penguin.

Fox J.

2016. *The Unfree Exercise of Religion. A World Survey of Discrimination against Religious Minorities*, New York, Cambridge University Press.

Gelardi M.

2006, La discriminazione istituzionale negli Stati Uniti: sintomi, origini, fondamenti, in «Rivista trimestrale di scienze dell'amministrazione. Analisi delle istituzioni e delle politiche pubbliche», 4, pp. 87-108.

Gianformaggio L.

2005, *Politica della differenza e principio di eguaglianza: sono veramente incompatibili?*, in Facchi, A., Faralli, C., Pitch, T. (a cura di), *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino.

Glasgow J.

2008(a), On the Methodology of the Race Debate: Conceptual Analysis and Racial Discourse, in «Philosophy and Phenomenological Research», 2, pp. 333-358.

2008(b) A Theory of Race, New York, Routledge, 2008.

Gotanda N.

1991, A Critique of «Our Constitution is Color-Blind», in «Stanford Law Review», 44, pp. 1-69, ora in Crenshaw, K., Gotanda, N., Peller, G., Thomas, K. (eds.), Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement, New York, The New Press, 1995, con una prefazione di Cornel West, trad. it. "La nostra costituzione è cieca rispetto al colore": una critica, in: Thomas, K., Zanetti, Gf. (a cura di), Legge, razza e diritti, Reggio Emilia, Diabasis, 2005.

Gurr T. R.

1993. Minorities at Risk, Washington DC, United States Institute of Peace.

Gurr, T.R.

2000. *People versus States. Minorities at Risk in the New Century*, Washington DC, United States Institute of Peace Press.

Gutmann A.

1996, Responding to Racial Injustice, in «Color Conscious: The Political Morality of Race», Princeton, NJ, University Press.

Haney López I.F.

1996, White by Law. The Legal Construction of Race, New York, New York University Press.

Hasan Z.

2011, *Politics of Inclusion: Castes, Minorities, and Affirmative Action*, Oxford, Oxford University Press.

Jenkins P.

2007. *Religion, Repression and Rebellion*, «Review of Faith and International Affairs», 5, 1, pp. 3-11.

Jenkins P.

2012. The Politics of Persecuted Religious Minorities, in Dennis R. Hoover – Douglas M. Johnston (eds.), Religion and Foreign Affairs. Essential Readings, Waco, TX, Baylor University Press, pp. 217-225.

King Jr. M.L.

1963, Letter from Birmingham Jail, Atlantic Monthly, available at http://www.theatlantic.com/ideastour/civil-rights/king-excerpt.html.

Lochak D.

Réflections sur la notion de discrimination, in «Droit social», 11, pp. 778-790.

Lucas P.

2004. The Future of New and Minority Religions in the Twenty-first Century: Religious Freedom under Global Siege, in Tom Robbins and Phillip Lucas (eds.), New Religious Movements in the 21st Century, New York, Routledge, pp. 341-358.

Mallon R.

2006, "Race": Normative, Not Metaphysical or Semantic, in «Ethics», 3, pp. 525-551.

Manço A. – S. Amoranitis (coord.)

2005. Reconnaissance de l'Islam dans les communes d'Europe. Actions contre les discriminations religieuses, Paris, L'Harmattan.

Minda, G.

2001, Teorie postmoderne del diritto (1995), Bologna, Il Mulino.

Möschel M.

2001, *The Relevance of Critical Race Theory to Europe* (unpublished Ph.D. dissertation, European University Institute).

2007, Color Blindness or Total Blindness?, in «Rutgers Race & Law Review», 1, pp. 57-127.

Nelson W.E.

1974, The Impact of the Antislavery Movement upon Styles of Judicial Reasoning in Nineteenth Century America, in «Harvard Law Review», 87, pp. 525-38.

Peller G.

1990, Race Consciousness, in «Duke Law Journa»I, pp. 758-806, ora in Crenshaw, K., Gotanda, N., Peller, G., Thomas, K. (eds.), Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement, New York, The New Press, 1995, con una prefazione di Cornel West, trad. it. "La nostra costituzione è cieca rispetto al colore": una critica, in: Thomas, K., Zanetti, Gf. (a cura di), Legge, razza e diritti, Reggio Emilia, Diabasis, 2005.

Perez N.

2002. Should Multiculturalists Oppress the Oppressed? On Religion, Culture and the Individual and the Cultural Rights of Un-Liberal Communities, «Critical Review of International Social and Political Philosophy», 5, 3, pp. 51-79.

Petrucciani S.

2006, Razza, razzismo, teorie critiche, in «Iride», 49, pp. 577-587.

Re L.

2007, L'Europa color-blind: il carcere razzista, in Casadei, Th., Id. (a cura di), Differenza razziale, razzismo, discriminazione nelle società multiculturali, Reggio Emilia, Diabasis, 2007, vol. II, pp. 19-43.

Riva N.

2011, Eguaglianza delle opportunità, Roma, Aracne.

2016, Egalitarismi: concezioni contemporanee della giustizia, Torino, Giappichelli.

Rosenfeld M.

1991, Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry, New Haven, Yale University Press.

Salardi S.

2016, «Razza»: falsi miti e danni reali di un concetto. Abolirlo serve alla causa antidiscriminatoria?, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 2, 2016, pp. 451-478.

Santoro E.

2007, La cittadinanza esclusiva: il carcere nel controllo delle migrazioni, in Casadei, Th., Re, L. (a cura di), *Differenza razziale, razzismo, discriminazione nelle società multiculturali*, Reggio Emilia, Diabasis, 2007, vol. II, pp. 46-88.

Sarkissian A.

2015. *The Varieties of Religious Repression. Why Governments Restrict Religion,* New York, Oxford University Press.

Pisanty V.

2006, La difesa della razza. Antologia 1938-1943. Milano, Bompiani.

Schrooten J.B.

2015. Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften. Die gleichheitsrechtliche Behandlung von Religionsgemeinschaften nach den Bestimmungen des Grundgesetzes, der EMRK und der EU-Grundrechte-Charta unter besonderer Berücksichtigung ihrer Organisationsformen, Tübingen, Mohr Siebeck.

Spelman E.V.

1999, "Race" and the Labor of Identity, in Babbit, S.E., Cambell, S. (eds.), Racism and Philosophy, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1999.

Spitaleri F.

2013 (a cura di), L'ineguaglianza alla prova delle azioni positive, Torino, Giappichelli.

Szczypiorski P.

1988, *Poczatek* (1986), Paryz, Instytut Literacki, 1986, trad. it. di Marchesani, P., *La bella signora Seidenman*, Milano, Adelphi.

Thomas K.

2002, Racial Justice: Moral or Political, in Sarat, A., Garth, B. (a cura di), Looking back at Law's Century, Ithaca (NY), Cornell University Press.

Thomas K. – Zanetti Gf.

2005 (a cura di), Legge, razza e diritti, Reggio Emilia, Diabasis, 2005.

Torres G. - Milun K.

1990, Translating Yonnondio by Precedent and Evidence: The Mashpee Indian Case, in «Duke Legal Journal», 39, pp. 625-59.

Vickers L.

2016. *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace*, Oxford-Portland (OR), Hart.

Wieviorka M.

1993, Lo spazio del razzismo (1991), Milano, Il Saggiatore.

Williams E.

1971, Capitalismo e schiavitù (1944), Bari, Laterza.

Williams P.J.

1990, Metro Broadcasting, Inc. v. FCC: Regrouping in Singular Times, in «Harvard Law Review», 104.

Zanetti Gf.

2003, La retorica della razza, in «Filosofia politica», 3, pp. 437-446.

Zanetti Gf.

2009, Individui situati e trasformazioni del diritto, in P. Nerhot (a cura di), L'identità plurale della filosofia del diritto, Napoli, Esi, pp. 99-111.

Zanetti Gf.

2012, Astrology and Race. Aspects of Equality after Critical Race Theory, in «Columbia Journal of Race and Law», 2, pp. 267-278.

Zanetti Gf.

2015, Eguaglianza come prassi. Teoria dell'argomentazione normativa, Bologna, Il Mulino.

Appendice: il Percorso di formazione giuridica "verso la Legal Clinic" del CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità

Nell'ambito del Progetto "ReACt ER – Rete territoriale Antidiscriminazione Emilia-Romagna" è stato svolto, a cura del CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità, un Laboratorio di formazione giuridica rivolto a studenti e dottorandi, che hanno poi preso parte attiva al Progetto.

Si riporta di seguito una sintesi del resoconto delle attività svolte.

Il corso di formazione è stato strutturato in tre moduli:

I MODULO

Presentazione del progetto "ReAcT" FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione):

Gianfrancesco Zanetti, Luigi Foffani, Vincenzo Pacillo, Thomas Casadei (Dip. di Giurisprudenza – Univ. di Modena e Reggio Emilia)

- Prima introduzione alle cliniche legali: il laboratorio "Verso la Legal Clinic", a cura del Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità (CRID)
- Discriminazioni, discriminazioni istituzionali e discriminazioni intersezionali, a cura di Thomas Casadei (CRID)

II MODULO

Alessandra Sciurba (Resp. sportello CLEDU – Clinica legale per i diritti umani, Dip. di Giurisprudenza – Univ. di Palermo)

Dal 'case law' alla discriminazione istituzionale: la clinica legale tra trasformazione giuridica e pratica di giustizia sociale, a cura di Francesco Belvisi e Thomas Casadei (CRID)

III MODULO

Salvatore Milianta (Avvocato esperto di diritto antidiscriminatorio)

L'approccio ai casi concreti di discriminazione istituzionale: nuova sfida per le professioni forensi

Premessa

Obiettivo generale del Progetto FAMI – ReAcT – ER Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna è prevenire e rimuovere eventuali discriminazioni istituzionali escludenti i cittadini di Paesi Terzi dal godimento dei loro diritti e dal pieno accesso a beni e servizi in condizioni di parità attraverso la formazione e qualificazione degli operatori/trici dei punti territoriali contro le discriminazioni, nonché una attività informativa rivolta sia al personale della Pubblica Amministrazione sia ai soggetti delle reti locali con particolare attenzione all'associazionismo migrante

In questo contesto, il Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità (CRID) dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia che ha sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza (partner del progetto Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 - ReAcT ER Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna), ha inteso avviare – con la collaborazione della Cooperativa "Anziani e Non Solo" (ANS) – un percorso sperimentale di approfondimento sulle Cliniche legali, una delle più innovative modalità di far fronte alle diverse forme di discriminazione.

Tale percorso consiste nel Laboratorio di formazione giuridica "Verso la Legal Clinic".

Il laboratorio – realizzato nel periodo compreso tra il 29 novembre e il 12 dicembre 2016, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – si è articolato in tre differenti incontri, in cui hanno avuto luogo altrettanti interventi a beneficio degli studenti e delle studentesse presenti.

Fra gli interventi che si sono succeduti vi sono stati sia quelli dei docenti componenti il Comitato di coordinamento del progetto FAMI – ReAcT, sia esperti esterni come la Prof.ssa Alessandra Sciurba e l'Avv. Salvatore Milianta.

In particolare, tali interventi all'interno del Laboratorio si sono incentrate sulle seguenti tematiche:

- Discriminazioni, discriminazioni istituzionali e discriminazioni intersezionali;
- Dal 'case law' alla discriminazione istituzionale: la clinica legale tra trasformazione giuridica e pratica di giustizia sociale;
- L'approccio ai casi concreti di discriminazione istituzionale: nuova sfida per le professioni forensi.

Attraverso i diversi contributi ha trovato concreta applicazione quell'approccio che sta alla base del concreto funzionamento di una Legal Clinic e della risoluzione di specifici casi di discriminazione.

Ciò ha permesso agli studenti e alle studentesse che hanno partecipato al percorso di acquisire, mediante modalità cooperative, una formazione preliminare che consentirà loro di confrontarsi in tema di diritto discriminatorio e di discriminazione istituzionale.

I. Il progetto FAMI - ReAcT e una prima introduzione alle cliniche legali: il laboratorio "Verso la Legal Clinic"

Il Progetto FAMI – ReAcT – ER Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna vede in qualità di soggetti coinvolti l'Azienda pubblica Servizi alla Persona del Distretto Cesena Valle Savio, il Comune Bologna, il Comune Ferrara, il Comune Modena, il Comune Ravenna, il Comune Reggio nell'Emilia, nonché l'Università di Modena e Reggio Emilia-Dipartimento di Giurisprudenza, e si articola in 4 fasi (macro-azioni) sulla base della seguente metodologia di intervento:

- fase A.1 formazione su discriminazioni istituzionali;
- fase A.2 monitoraggio delle procedure di istruttoria e/o erogazione di beni e servizi;
 - fase A.3 informazione e sensibilizzazione sui territori;
 - fase A.4 rafforzamento della rete regionale antidiscriminazione.

Il Laboratorio di formazione giuridica "Verso la Legal Clinic" si pone come obiettivo quello di sensibilizzare gli studenti e le studentesse, nonché di fornire loro una formazione preliminare di base sulle discriminazioni al fine di consentire una più efficace collaborazione tra gli stessi e gli operatori/trici dei Nodi antidiscriminazione della Rete Antidiscriminazione Territoriale Emilia-Romagna (inclusi anche i Nodi di Parma, Piacenza, Rimini, Cento e Argenta non partecipanti al progetto in qualità di partner), già formati e operanti su questi temi.

Discriminazioni, discriminazioni istituzionali e discriminazioni intersezionali

Secondo la definizione adottata da ENCLE - European Network for Clinical Legal Education, la Legal Clinic education è: "un metodo di insegnamento giuridico basato sull'apprendimento esperienziale, che favorisce la crescita di conoscenze, abilità e valori personali e, allo stesso tempo, promuove la giustizia sociale. Intesa in senso ampio,

comprende una moltitudine di programmi e progetti educativi formali, non formali e informali, che sono accomunati da un approccio *practical-oriented*, centrato sullo studente, *problem-based*, e da metodi di apprendimento interattivi, tra cui, ma non solo, il lavoro pratico degli studenti e delle studentesse su casi reali e su questioni sociali, sotto la supervisione di docenti universitari e professionisti. Queste attività di formazione mirano a sviluppare attitudini professionali e a favorire la crescita delle abilità pratiche degli studenti e delle studentesse per quanto riguarda la moderna comprensione del ruolo del professionista *socially oriented* nel promuovere lo Stato di diritto, nel garantire l'accesso alla giustizia e la risoluzione pacifica dei conflitti, e nel trovare soluzioni ai problemi sociali".

Come è emerso dall'intervento introduttivo del Professor Thomas Casadei, le Legal Clinic possono assumere diverse forme in relazione ai contesti. In particolare, sotto il profilo epistemologico, le cliniche legali nascano in un clima di ricezione delle riflessioni del realismo giuridico principalmente nei paesi di *Common Law* (specie Inghilterra e Stati Uniti) e sono caratterizzate dal *Law in Action*, cioè dalla combinazione tra connotazione teorica e pratica. In effetti lo scopo principale della Legal Clinic è quello di esaminare il caso concreto, individuando la pratica discriminatoria e, quindi, fornire una risposta. Per quanto concerne la situazione italiana, sono attualmente in corso alcune esperienze nelle Università del nostro Paese che, per prime, hanno costituito una clinica legale (Palermo, Roma Tre, Brescia, Torino, Teramo, Firenze, Bari).

Attraverso un approccio paritario e votato al dialogo, sostenuto dal Professor Gianfrancesco Zanetti, gli studenti e le studentesse e i dottorandi e le dottorande sono stati sollecitati a focalizzare i casi quotidiani e concreti di discriminazione da essi subiti o di cui sono stati testimoni: dalla discriminazione on-line alla *reverse discrimination*, passando per i casi di discriminazione riguardanti la fede religiosa o le appartenenze culturali, con uno sguardo anche a situazioni in cui la pratica discriminatoria si traduce nel rifiuto di fornire adeguati luoghi di preghiera o nel rendere le abitudini alimentari un veicolo di discriminazione. Tutti i casi individuati sono, quindi, divenuti oggetto di un

dibattito collettivo utile, da un lato, a stimolare la partecipazione attiva al laboratorio e, dall'altro, a introdurre la complessa questione della classificazione/catalogazione delle varie discriminazioni e, quindi, delle diverse modalità per affrontarle.

Qui di seguito si riportano alcune delle riflessioni essenziali che sono state richiamate dal Professor Casadei divise per ambiti di prassi discriminatoria, in modo da offrire primi strumenti orientativi.

Discriminazione istituzionale: quando un ente pubblico o una qualsiasi altra istituzione manca di fornire un servizio appropriato e professionale o prevede una norma o un regolamento che pregiudicano una particolare categoria di persone si configura una discriminazione istituzionale. La principale caratteristica di questa forma di discriminazione è che si esplica in modo impersonale attraverso regolamenti, procedure e prassi.

(dal Glossario UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)

Con il termine "*Discriminazione multipla*" (inteso in senso ampio) ci si riferisce a quei casi in cui una persona è discriminata in base a due o più fattori discriminatori.

Questa ampia accezione può essere articolata in almeno tre fattispecie astratte: discriminazioni multiple "ordinarie", additive e intersezionali:

Discriminazione multipla ordinaria (multiple discrimination): si verifica quando una persona è discriminata sulla base di più fattori, ma ogni discriminazione avviene in momenti diversi e si basa ogni volta su fattori differenti.

<u>Esempio</u>: una donna con disabilità viene esclusa dalle PEO (progressioni economiche orizzontali) dal proprio datore di lavoro perché donna e, in un'altra circostanza, viene trasferita in un ufficio che non le consente un facile accesso a causa delle barriere architettoniche.

Discriminazione additiva (additive or compound discrimination): avviene quando la discriminazione ha luogo nella stessa occasione, ma sulla base di fattori discriminatori diversi che si aggiungono l'uno all'altro, restando separati e mantenendo una propria individualità. Ogni fattore aggrava la discriminazione.

<u>Esempio</u>: un giovane migrante, il cui datore di lavoro non accorda aumenti di stipendio a persone di età inferiore ai 35 anni, né a persone di diversa nazionalità. In questo modo le chance per il giovane migrante di accedere a un aumento di stipendio decresce a causa del cumulo di discriminazioni.

Discriminazione intersezionale (intersectional discrimination): ha luogo quando la discriminazione è basata su più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati.

<u>Esempio</u> tratto dagli Stati Uniti, in cui il concetto di 'intersezionalità' fu teorizzato per la prima volta, Paese in cui le donne *black* sono esposte a discriminazioni e violenze non solo in quanto "donne" e non solo in quanto "black", ma in quanto "donne black".

A conclusione di tale messa a punto, il Dott. Matteo Zattoni ha fornito ai partecipanti al Laboratorio un primo "dizionario comune" e una sintetica descrizione del processo con cui si formano gli stereotipi alla base della discriminazione.

In particolare sono state analizzate le fasi che portano dal meccanismo cognitivo della "generalizzazione" alla creazione dello "stereotipo" attraverso una duplice generalizzazione (legame tra singoli individui e categorie sociali; legame tra classe sociale e comportamento); e, quindi, dallo stereotipo, così formulato, al trattamento discriminatorio vero e proprio. Concentrandosi su quest'ultimo, il Dott. Zattoni ha illustrato la tripartizione, ormai divenuta canonica in ambito europeo, tra "discriminazioni dirette", "discriminazioni indirette" e "molestie", definendo i relativi presupposti a partire dal Manuale di diritto europeo della non discriminazione. Qui di seguito si riportano alcuni dei concetti trattati.

Lo *stereotipo* può essere definito come:

- l'estensione a tutti i membri di un determinato gruppo sociale, di caratteristiche
- fisiche, morali, sociali, culturali o politiche presentate come se fossero tipiche,
 caratterizzanti o addirittura costitutive di quella classe sociale.

La *discriminazione diretta* si verifica quando:

- una persona riceve un trattamento sfavorevole;
- rispetto a quello che hanno ricevuto o che riceverebbero altre persone in una situazione analoga;
- la ragione di questo trattamento, dovuto a una particolare caratteristica della persona, rientra fra i motivi di discriminazione che formano oggetto di protezione.

Gli elementi che compongono una discriminazione indiretta sono:

- una disposizione, un criterio o una prassi neutra
- che colpisce in modo significativamente più sfavorevole un gruppo definito da uno dei motivi oggetto del divieto di discriminazione,
 - rispetto ad altre persone in una situazione analoga.

Le direttive comunitarie in materia sanciscono che le *molestie* debbano considerarsi alla stregua di una discriminazione qualora:

- il comportamento indesiderato sia determinato da un motivo rientrante fra quelli oggetto del divieto di discriminazione,
 - avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona
 - e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

All'incontro hanno preso parte, oltre ai Professori Zanetti e Casadei, il Professor Vincenzo Pacillo (componente del Comitato di coordinamento del progetto FAMI – ReAcT) e il Professor Francesco Belvisi, docente di Filosofia del diritto e di Sociologia del diritto presso il Dip. di Giurisprudenza di Modena, nonché esperto di questioni giuridiche connesse all'immigrazione.

II. Dal 'case law' alla discriminazione istituzionale: la clinica legale tra trasformazione giuridica e pratica di giustizia sociale

Sintesi dell'intervento di Alessandra Sciurba

(Resp. sportello CLEDU – Clinica legale per i diritti umani - Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Palermo)

Introduzione e coordinamento: Proff. Francesco Belvisi e Thomas Casadei

Una breve storia delle legal clinic (LC)

Le LC hanno origine negli Stati Uniti, tra la fine dell''800 e l'inizio del '900, ma solo intorno agli anni '30 furono organizzati i primi programmi sperimentali nell'ambito della *University of Southern California* (1928) e, successivamente, della *Duke University* (1931).

Successivamente, tra gli anni '60 e '70 si sviluppano anche in Australia, Canada, India, UK e poi in Africa grazie ai finanziamenti della Fondazione Ford.

Dal 2000 troviamo LC anche in Cina e in Giappone, sviluppatesi con l'adozione del modello statunitense, che è stato esportato soprattutto grazie alla "Open Society Foundation" che finanzia anche le principali Cliniche Legali dell'Est Europa (Polonia, Repubblica Ceca...).

Nel resto dell'UE le LC nascono tardi: a parte alcune esperienze nord Europee attive già dagli anni '70, le prime esperienze significative sono della fine degli anni '90 e si consolidano con il Processo di Bologna, grazie al quale le LC diventano un'aspirazione comune.

Nel 2012 nasce l'European Network for Clinical Legal Education (ENCLE) che dà una propria definizione di Legal Clinic come di "un metodo di insegnamento giuridico basato sull'apprendimento esperienziale, che promuove la giustizia sociale sostenendo al

contempo la crescita delle abilità professionali e lo sviluppo personale. Include diversi modelli formali ed informali che utilizzano però quasi tutte un modello basato sulla pratica su casi concreti e centrato sugli studenti e sulle studentesse, sotto la supervisione di docenti universitari e professionisti."

Di fatto, quindi, le Cliniche Legali risultano perseguire un doppio obiettivo:

- (a) offrire gratuitamente un servizio professionale di alto livello che abbia un forte risvolto di giustizia sociale e
- (b) formare gli studenti e le studentesse (non solo di legge) sviluppando competenze tecniche ma anche relazionali e di attenzione sociale.

In questo contesto, tuttavia, le LC adottano approcci e modelli molto diversi in quanto essi si collegano al sistema giuridico, al tipo di istruzione giuridica tradizionale e alle prassi locali che mettono in atto il diritto, che cambiano di luogo in luogo e con cui le LC si trovano a fronteggiare.

Per saperne di più: http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2016 nSE Legal-clinics-in-Europe/index.htm

Modelli di Legal clinic

Tra i diversi modelli operativi troviamo ad esempio:

• In-house clinics o live-client clinics: si sviluppano all'interno dell'Istituzione Universitaria e sono basate su un incontro diretto con i "clienti / utenti" OPPURE su casi concreti e simulazioni che vengono studiati, su cui si formula un parere che ha un'utilità pratica ma in cui di fatto non si incontra mai l'utente / cliente. Un esempio del primo tipo sono le Cliniche attive presso le Università di Torino e Roma Tre, mentre il secondo modello è più frequente e diffuso. In questo caso spesso gli studenti e le studentesse

fanno consulenza a organizzazioni che sono in contatto diretto con il cliente, come associazioni di volontariato.

- Externships: in cui lo studente fa un'esperienza pratica all'esterno dell'Università, presso studi legali, associazioni, organizzazioni.
- Simulation-based clinics: in cui lo studente lavora esclusivamente su simulazioni (di casi veri o fittizi) proposti dal docente.

Esistono cliniche specializzate su alcuni temi specifici. In Italia il 60% delle LC si occupa di migranti e rifugiati, questo perché nascono in reazione a bisogni reali e in questo momento storico sembra naturale che si rivolgano a questo tipo di persone.

È interessante notare che ci sono LC che si specializzano anche in temi complicati, come il diritto commerciale e sostengono le banche e le multinazionali nonostante l'idea sia comunque di far fare pratica agli studenti e alle studentesse su dei temi utili. Ci troviamo quindi di fronte ad una contraddizione che può indurci a chiederci se possiamo parlare in questi casi di LC? Secondo Alessandra Sciurba la risposta è negativa, perché manca la finalità di giustizia sociale che è intrinseca a questo modello e che può portarci a definire le LC come "bene comune", sia per i temi trattati che per la loro struttura collettiva e tendenzialmente non gerarchica, che serve a contaminare i saperi giuridici tradizionali e a ridistribuire le conoscenze fuori dalla comunità studentesca.

Le piccole dimensioni e l'assenza di voci di bilancio dedicate alle Cliniche Legali all'interno delle università italiane fa si che non siano molto strutturate: secondo Sciurba è difficile combinare la qualità professionale elevata e lo scopo formativo con un lavoro dei docenti e degli esperti coinvolti che avviene a titolo sostanzialmente volontario.

La maggior parte delle attività in Italia è stra-giudiziale. Poiché in Italia esiste il gratuito patrocinio, la rappresentanza in giudizio è garantita anche a chi non ha risorse economiche, mentre è più utile e necessario assistere gli utenti / clienti nelle pratiche burocratiche quotidiane: questa forma di accompagnamento consente di attivare il diritto dei soggetti più vulnerabili. Inoltre, un potenziale obiettivo è anche muovere dal caso concreto per denunciare e modificare delle pratiche discriminatorie. Questo

comporta anche lavoro extra-giuridico, non solo stra-giudiziale. Saper maneggiare lo strumento del diritto attiva una forma di responsabilità sociale.

Per saperne di più:

http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2016 nSE Legal-clinics-in-

Europe/index.htm

III. L'approccio ai casi concreti di discriminazione istituzionale: nuova sfida per le professioni forensi

Sintesi dell'intervento di Salvatore Milianta (Avvocato esperto di diritto antidiscriminatorio)

L'ultima giornata del Laboratorio si è basata sull'analisi teorico-pratica dei casi di discriminazione, condotta dall'Avv. Salvatore Milianta.

Nella prima parte, di taglio teorico, l'Avv. Milianta ha ripercorso alcuni concetti giuridici, in parte già incontrati dagli studenti nel loro percorso di studi, che risultano indispensabili per comprendere il funzionamento generale delle professioni forensi (in specie dell'avvocatura), nonché le modalità specifiche con cui gli avvocati trattano i casi di discriminazione.

Nella seconda parte del laboratorio, l'Avv. Milianta ha portato all'attenzione degli studenti un caso concretamente avvenuto di discriminazione istituzionale, che ha coinvolto l'Ufficio Provinciale della Motorizzazione civile di Catania; la vittima della discriminazione ha fatto ricorso, giungendo fino al terzo grado di giudizio per vedere riconosciuti pienamente i propri diritti.

Scopo dell'incontro è stato illustrare un metodo attraverso il quale operare con il diritto e nel diritto con riferimento a un caso concreto.

Utilizzando una metafora, in una clinica "si usano ferri e tecniche". Si proverà, quindi, a descrivere ferri e tecniche di una clinica che non sia medica, ma legale: una legal clinic, quale che sia il modello di legal clinic che si voglia istituire.

I ferri del mestiere di una clinica legale si trovano in tre grandi settori del pensiero umano che sono: la logica, la retorica e la dialettica.

Questo perché nell'applicazione pratica del diritto si fa largo uso degli schemi logici della induzione, della abduzione e della deduzione. Con larghissima approssimazione:

l'induzione, per la ricostruzione del fatto; l'abduzione, per la ricerca della legge da applicare; la deduzione nell'applicazione della norma trovata al fatto ricostruito.

L'applicazione di questi schemi logici non ha come fine il dare dimostrazioni. Le premesse non sono mai *accertate* come vere, ma solo *accettate* come vere perché *solo* generalmente condivise.

"Il mio fine poi non è la dimostrazione ma la convinzione: convincere attraverso le mie buone ragioni" ("mie" nel senso del caso che mi sono preso in carico e di cui mi sto occupando).

E se si deve persuadere qualcuno, si entra nel campo della retorica.

Quando si usa la retorica occorre prestare attenzione: la differenza tra la correttezza e la scorrettezza in questo campo sta in una "u": bisogna essere euristici e non essere eristici: bisogna avere, trovare, dare, rappresentare buone ragioni (euristica) e non cercare di avere ragione ad ogni costo e con ogni mezzo (eristica).

Siccome poi spesso devo convincere qualcuno delle mie ragioni in contrapposizione a quelle di qualcun altro, che vuole il riconoscimento delle proprie o, di meno, soltanto contestare le mie, la mia opera di convinzione avviene secondo dialettica.

Il primo e più tradizionale ferro del mestiere dell'operatore giuridico è il ragionamento deduttivo sillogistico: il ragionamento che consistente in due premesse (una maggiore e l'altra minore) e una conclusione.

In quello giuridico la premessa maggiore è la legge, la minore è il fatto, la conclusione è il giudizio: cioè l'applicazione in concreto della norma di legge.

II fatto

In pratica però le cose non vanno proprio così: la prima cosa che si incontra in un caso, di solito, non è il diritto ma il fatto: una persona viene e racconta cosa gli è successo. Il fatto però ha tante facce o sfumature: è fatto materiale storico così per come è

accaduto, è la fattispecie concreta che combacia con una fattispecie legale concreta che deriva da una da una fattispecie astratta.

Come operatori e operatrici combineremo il fatto che ci viene dato con una fattispecie che abbiamo estratto da norme legali astratte. Ma che differenza c'è tra un fatto storico ed una fattispecie?

Fattispecie significa "apparenza" di un fatto. Meglio, il fatto come ci appare: come ci appare per come viene ricostruito e ci viene rappresentato dalla parte che ce lo viene a raccontare. A nostra volta poi noi dovremo rappresentarlo di nuovo. Noi ci troviamo di fronte ad un fatto che dobbiamo ricostruire, ricomporre anche perché da questo dovremo estrarre, distillare, le note rilevanti che andremo ad incrociare con la fattispecie legale astratta, per il tramite di quella legale concreta.

Per ricostruire il fatto dobbiamo individuare le circostanze: le cose che stanno intorno al fatto. Se uno ci dice solo "sono stato discriminato", che potrà essere pur stato il fatto che è accaduto, ma detto così e semplicemente con ci permette di ricostruirlo.

C'è bisogno di circostanziare quel fatto.

Le circostanze sono ciò che sta intorno al nucleo centrale e che ci permette di ricostruire l'evento. Di fatto è tutto ciò che risponde alle domande (chi, come, dove, quando, perché e come – questo viene aggiunto perché determina come è accaduta una cosa).

In pratica, il fatto che dobbiamo rappresentare deve essere e lo dobbiamo far apparire più probabile rispetto agli altri possibili alternativi e rispetto a quello della parte antagonista nel contenzioso.

La norma / la fattispecie legale astratta

Dato il fatto dobbiamo trovare il diritto, la fattispecie legale astratta.

Quando passiamo dal fatto alla legge è un altro ferro che dobbiamo usare, un altro strumento logico: la abduzione (dal caso alla regola passando per delle ipotesi).

Lo scopo è individuare la norma entro la quale rientra la mia fattispecie concreta.

Fare delle ipotesi rispetto alla norma applicabile e verificarle: ogni volta che c'è un caso concreto non devo avere la pretesa né la presunzione di conoscere tutte le norme da applicare. Ogni ipotesi va verificata: con la sussunzione, e con la ricerca di precedenti o di indicazioni dottrinarie che confermino la mia intuizione o la mia ipotesi.

Come si fanno le ricerche in diritto?

- 1. Per cominciare, ma solo per cominciare, a livello intuitivo: sulla base delle mie conoscenze
- 2. Ricerca nelle banche dati con operatori booleani (and, near, o frase esatta tra virgolette) che restringono il campo o con quello (not) che lo allarga.
- 3. È possibile anche fare una ricerca invertita, in cui parto dal precedente e risalgo alla norma
- 4. C'è anche la ricerca sinottica: capita spesso che il nostro legislatore faccia sulla stessa disciplina diversi interventi, quindi devo capire come queste norme devono essere applicate. Devo quindi cercare in giurisprudenza come i giudici hanno risolto questo concorso di norme. Parto dalla ricerca di un concetto, poi di un secondo concetto e vedo come incrociano e cosa hanno detto i giudici in quei provvedimenti un cui sono stati contemplati entrambi i concetti cercati (che di solito corrispondono ad altrettante norme concorrenti).

La norma però non dobbiamo solo trovarla, dobbiamo capire cosa dice, interpretarla.

Dobbiamo arrivare a formulare una proposizione del tipo: la Disposizione della Legge significa la Regola che posso applicare a fatti concreti.

Non dobbiamo far tutto da soli perché l'interpretazione la fanno diversi soggetti: studiosi (dottrina), PA (interpretazioni ufficiali, circolari), leggi (interpretazioni autentiche), giudici (interpretazione giudiziale).

Quest'ultima è particolarmente importante perché non solo dà un significato alla norma, ma risolve le ambiguità e le vaghezze quantitative, applicano la norma ad un caso concreto. La stessa operazione che dobbiamo fare noi.

In più, i giudici hanno l'obbligo di motivazione, devono rendere espliciti i passaggi logici per evidenziare come sono passati da una norma ad un fatto concreto. Quindi ci offrono degli schemi di ragionamento che possiamo usare.

Importante sottolineare che quando i giudici dicono che significato danno alle norme, danno vita al diritto come recepito (in gergo, lo *ius receptum*, che quando viene ribadito e si consolida determina il diritto vivente, che si sovrappone e, spesso, si impone sul diritto positivo, cioè posto, positus, dal legislatore).

Riassumendo: il diritto è ambiguo, è spesso scritto male dal punto di vista semantico e sintattico, è complesso (ci sono moltissime norme), è incoerente (ci sono diverse norme che disciplinano lo stesso caso in modo diverso) ma a volte è anche lacunoso (non c'è la norma che disciplina il nostro caso). Quindi le interpretazioni possibili sono molte e a me ne serve una. Se ci sono molti significati tutti plausibili l'interpretazione che do io è una scelta, quindi la devo motivare, così come fanno i giudici nelle motivazioni delle sentenze: ecco perché le motivazioni delle sentenze ci tornano utili, ci danno argomenti su cui fondare le nostre scelte interpretative.

Gli studenti partecipanti al percorso hanno infine assistito al Seminario promosso dal CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità, in collaborazione con Avvocato di strada e Ass. Porta Aperta", su "Il diritto di accedere ai diritti: il diritto alla residenza" (9 giugno 2017) in occasione del decimo anniversario della costituzione dello sportello di Avvocato di strada a Modena.